

RECOMENDACIONES INTERNACIONALES A **MÉXICO** EN MATERIA DE **DERECHOS HUMANOS**

Contrastes con la situación en el país



Compiladores:
Alejandro Anaya Muñoz
Alán García Campos

Esta página ha sido intencionalmente dejada en blanco.

RECOMENDACIONES INTERNACIONALES A **MÉXICO** EN MATERIA DE **DERECHOS HUMANOS**

Contrastes con la situación en el país



Compiladores:
Alejandro Anaya Muñoz
Alán García Campos



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

México

Recomendaciones internacionales a México en materia de derechos humanos.
Contrastes con la situación en el país.

1ª Edición, 2014

DR© Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos
Alejandro Dumas No. 165, Col. Polanco
Del. Miguel Hidalgo
CP 11560, México, DF

Publicado por ONU-DH México

Edición y compilación: Alejandro Anaya (CIDE) y Alán García Campos
(ONU-DH México).

Coordinación editorial: Gabriela Gorjón Salcedo (ONU-DH México).

Diseño y formación editorial: Gabriela Gorjón Salcedo y Sandra Martínez Platas
(ONU-DH México).

El proyecto que hizo posible la compilación de estos trabajos fue realizado
con el apoyo de la Fundación MacArthur.

ISBN: 978-607-8296-06-4

Impreso en México

*El material contenido en esta obra puede citarse o reproducirse libremente, a condición
de que se mencione su procedencia y se envíe un ejemplar de la publicación que contenga
el material reproducido a la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones
Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH).*

Contenidos

Presentación

Javier Hernández Valencia y Alejandro Anaya Muñoz

p. 5

Las violaciones graves de derechos humanos y México: recomendaciones para su prohibición total

Juan Carlos Arjona Estévez

p. 9

La incorporación de estándares internacionales en la protección de personas defensoras de derechos humanos en México

Daniel Joloy Aimke

p. 35

Límites y dificultades en la implementación de las recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos sobre la tipificación del feminicidio en México: primeras leyes y sentencias

Patsili Toledo Vásquez

p. 55

Esta página ha sido intencionalmente dejada en blanco.

Presentación

Entre 1994 y 2013, los órganos y procedimientos especiales de los sistemas universal e interamericano de derechos humanos han dirigido 1,885 recomendaciones al Estado mexicano para cumplir con sus compromisos internacionales en la materia. Para el lector especializado, en ellas se puede mapear, incluso hasta cuando las referencias no son directas, un amplio y, en ocasiones, severo diagnóstico sobre los retos y las cuentas pendientes de México de cara al cumplimiento e implementación de sus obligaciones internacionales en derechos humanos. Asimismo, ofrecen una variada gama de prescripciones de comportamiento que, de ser aplicadas a cabalidad, nos podrían ayudar a acercarnos al ideal planteado hace más de seis décadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos. ¿Qué tipo de brechas encuentran las recomendaciones entre las normas internacionales de derechos humanos y el actuar del Estado mexicano en la práctica? ¿qué acciones identifican como necesarias para subsanarlas? y, desde otra perspectiva, ¿en qué medida el Estado mexicano ha implementado las recomendaciones recibidas? son preguntas que surgen al realizar un abordaje global de las mismas.

El surgimiento y desarrollo de los regímenes internacionales de derechos humanos, así como las características y funciones de sus órganos y procedimientos especiales y la naturaleza y alcance de las obligaciones jurídicas que México ha adquirido en virtud del Derecho Internacional de los Derechos Humanos han atraído el interés de académicos e investigadores de distintas áreas y disciplinas en el país, generándose así una importante producción académica en la materia. Sin embargo, a pesar de su gran número y de su importancia en la interacción entre México y los sistemas universal e interamericano, las recomendaciones en sí no han sido estudiadas con demasiado detenimiento. Tomando este hecho en cuenta, así como la valiosa aportación de la *Base de Datos de Recomendaciones Internacionales a México en Materia de Derechos Humanos*¹, desde el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), con el generoso apoyo de la Fundación MacArthur, buscamos incentivar la elaboración de trabajos académicos de investigación que se centraran de manera explícita en las recomendaciones, y de esta manera nos ayudaran a comprender mejor lo que éstas nos dicen sobre la situación de derechos humanos en México y sobre los retos y obstáculos para su implementación.

¹ Desde hace algunos años, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) elaboramos la Base de Datos de Recomendaciones Internacionales a México en Materia de Derechos Humanos la cual, mediante un motor de búsqueda ágil y práctico, ayuda a identificar de manera fácil y rápida las recomendaciones en las cuales estemos interesados (disponible en www.recomendacionesdh.mx).

El primer resultado de este esfuerzo son los ensayos que presentamos en esta compilación. En ellos, el lector encontrará un acercamiento enfocado en las recomendaciones relativas a tres temas en particular, todos ellos de central importancia para la agenda de derechos humanos en México: las violaciones graves a los derechos humanos, los derechos de las defensoras y los defensores de derechos humanos y la violencia contra las mujeres y el feminicidio. En términos genéricos, los ensayos nos ayudan a identificar con detalle y claridad lo que estas recomendaciones le plantean al Estado mexicano; enfatizan la aún amplia brecha entre las normas internacionales y la situación de vigencia en la práctica en el país, y establecen los principales retos y obstáculos para su implementación.

Evidentemente, ésta es sólo una contribución inicial a la gran agenda de investigación que se desprende del vasto número y la gran variedad de recomendaciones recibidas durante los últimos 20 años por el Estado mexicano. Sin duda, aún hay mucha investigación por hacer; sobre muchos derechos y temas y desde distintas perspectivas disciplinares. Confiamos, en este sentido, en que las sólidas contribuciones que hacen los tres autores que participan en esta compilación motivarán a más personas de la academia y la investigación a abordar el tema y continuar contribuyendo a un mejor entendimiento de las recomendaciones internacionales a México en materia de derechos humanos.

Julio de 2014

Javier Hernández Valencia

Representante en México de la Alta
Comisionada de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos

Alejandro Anaya Muñoz

Director de la Sede Región Centro
del Centro de Investigación
y Docencia Económicas A.C.

Glosario

AI	Amnistía Internacional
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CAT	Comité contra la Tortura, por sus siglas en inglés
CDH	Consejo de Derechos Humanos de la ONU
CDN	Comité de Derechos del Niño
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (por sus siglas en inglés)
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (por sus siglas en inglés)
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CMDPDH	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CoIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Comité CEDAW	Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, por sus siglas en inglés
CPI	Corte Penal Internacional
CTM	Comité sobre los Trabajadores Migratorios
EPU/UPR	Examen Periódico Universal / Universal Periodic Review
GTDFI	Grupo de Trabajo de la ONU sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias
HRW	Human Rights Watch
LGBTITI	Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Travestis, Transgénero e Intersexuales
OCNF	Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-DH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

ONU-DH México	Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
Red TDT	Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, Todos los Derechos para Todas y Todos
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SubCAT	Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del Comité contra la Tortura (por sus siglas en inglés)

Las violaciones graves de derechos humanos y México: recomendaciones para su prohibición total

Juan Carlos Arjona Estévez*

RESUMEN. El autor introduce a las obligaciones generales para prevenir graves violaciones de derechos humanos e identifica las que tiene México en relación con dichas conductas; para ello clasifica dichas violaciones a partir del deber de usar el derecho penal como herramienta para investigar y sancionar a las personas responsables. Posteriormente, identifica aquellas recomendaciones que han sido emitidas por los organismos internacionales, en particular la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, a México en relación con estas violaciones. Las violaciones graves de derechos humanos analizadas incluyen las ejecuciones arbitrarias, la tortura, las desapariciones forzadas, el genocidio, el *apartheid*, la esclavitud, la trata de personas y la violencia contra las mujeres. El contenido del artículo puede servir para identificar aquellos espacios que han sido invisibilizados en México; usar algunas recomendaciones pensadas para prohibir penalmente alguna violación grave de derechos humanos y permitir desarrollar recomendaciones más precisas para prohibir más eficientemente las violaciones graves de derechos humanos.

ABSTRACT. The article outlines the general obligations to counter grave violations of human rights and identifies Mexico's corresponding duties. To this end, the article lays out the serious human rights violations which the State is obliged to investigate and prosecute and bring perpetrators of such acts to account by means of criminal law. Moreover, the author discusses recommendations which have been issued by international organizations, notably the United Nations and the Organization of American States, to Mexico in relation to such violations. The grave violations of human rights which are analysed in this context include summary executions, torture, enforced disappearances, genocide, apartheid, slavery, human trafficking, and violence against women. The article contributes to identifying grave violations of human rights that have traditionally had less visibility in Mexico; implementing recommendations by means of criminalizing certain grave violations of human rights; and allow the development of more concrete recommendations to more effectively counter serious violations of human rights.

* Es Licenciado en Derecho y Maestro en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Hubert H. Humphrey Fellow (Fulbright scholar) de 2008-2009 adscrito al Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. Candidato a doctor por American University, Washington College of Law gracias al apoyo financiero del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y la Secretaría de Educación Pública. La investigación de este trabajo se vio altamente beneficiada por la base de datos: www.recomendacionesdh.mx

Introducción

A 10 años de inicios del siglo XXI, y considerando los avances desarrollados desde la filosofía política y el derecho internacional de los derechos humanos, parecería extraño seguir escuchando que las personas continúan siendo víctimas de conductas atroces como las ejecuciones arbitrarias, la tortura, las desapariciones forzadas, el *apartheid*, el genocidio, la trata de personas, la esclavitud, y cualquier forma de violencia contra las mujeres; más aún si consideramos que los Estados se han comprometido a erradicar estas conductas, y muchas de estas prohibiciones devienen desde mediados del siglo XX. No obstante lo anterior, diversos reportes de la comisión de estas conductas prohibidas son cosas de todos los días en el mundo y en México según diversos reportes de organismos de la sociedad civil.¹

Las reflexiones que se generan de seguir escuchando que en el mundo se siguen realizando estas conductas, nos lleva a preguntar si el Estado puede erradicarlas. La respuesta desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es que sí se puede, pero es importante que se sigan las directrices de política pública que se consideran más adecuadas para lograr ese cometido. Parte de esas pautas derivan de las obligaciones establecidas en los tratados internacionales de derechos humanos, reforzadas con el análisis que se hace de la forma en que se han implementado a partir del estudio de informes periódicos o casos concretos resueltos a nivel internacional.

El presente artículo tiene como objetivo desglosar las principales obligaciones que tiene el Estado mexicano en relación con la prohibición de violaciones graves de derechos humanos y las recomendaciones que le han hecho los diversos mecanismos internacionales de protección.

Obligación de prohibir las violaciones graves de los derechos humanos

A inicios del siglo XX, derivado de los hechos atroces causados por la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional desarrolló mecanismos para sancionar a las personas responsables, pero para ello primero tuvo que determinar obligaciones subjetivas y así atribuir la responsabilidad individual para casos similares a los sucedidos en esa guerra.

El derecho vigente y su interpretación sólo permitieron la persecución penal de criminales de guerra en los tribunales militares de Núremberg y Tokio, así como en jurisdicciones locales a partir de la Ley No. 10 del Eje de Control Aliado; sin embargo, miles de hechos atroces dejaron de ser perseguidos por no poder cumplir con los principios de derecho penal clásico, *nullum crimen, nullum poena sine lege*, que al día de hoy se traducen en un principio de legalidad ampliamente reconocido por tratados internacionales de derechos humanos y por el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional (CPI).²

¹ Human Rights Watch, 2013; Human Rights Watch, 2011.

² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art.15; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 9; Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, art. 7; Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, art. 6; Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, arts. 22 y 23.

Por lo anterior, y para evitar que hechos de la misma naturaleza volvieran a ocurrir, o al menos, quedaran impunes, es que el Derecho Internacional ha venido desarrollando un cúmulo amplio de obligaciones de los Estados con el fin de que en sus jurisdicciones se prohíban –penalmente– ciertas conductas como las ejecuciones arbitrarias, las torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, las desapariciones forzadas, la violencia contra las mujeres, la esclavitud y trata de personas, el *apartheid*, el genocidio, así como el exterminio y la persecución en un contexto de crimen de *lesa humanidad*.³

Sin embargo, la obligación de prohibir estas conductas no ha surgido simultáneamente, sino que ha sido desarrollada a lo largo del tiempo, y en ocasiones para enfrentar contextos políticos y sociales determinados de los que posteriormente se extrae una obligación internacional.⁴ El espacio y tiempo en el que surge cada una de las obligaciones puede generar una “confusión” sobre los alcances de prohibir cada una de las conductas.⁵ Asimismo, el sistema penal de cada país debe de ser capaz de recibir estas obligaciones del derecho internacional e implementarlas de la forma más adecuada para su sistema jurídico, sin que por ello deje de cumplir con las mismas.⁶

³ *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, arts. 2, 4 y 16; *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*, arts. 1 y 6; *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas*, arts. 1, 4 y 25; *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, arts. 1 y 3; *Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid*, arts. 1 y 4; *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*, arts. 1, 4 y 5; *Convención sobre la Esclavitud*, arts. 2, 3 y 6; *Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud*, arts. 3 y 5; *Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena*, arts. 1, 2 y 3; *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, arts. 1, 2 y 5; *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, art. 7.c; *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, art. 7.

⁴ Ejemplos de ello lo podemos encontrar en la adopción de la *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio* que responde a los hechos acontecidos durante el régimen Nazi, o la aprobación de la *Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid* en respuesta a las políticas de Sudáfrica.

⁵ Cfr. *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*; *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, art. 9, y Corte IDH, 2001b, párrs. 14-18 y decisorio 2. En la *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura* de 1985 no se introdujo ninguna disposición que prohibiera el uso de la jurisdicción militar para juzgar a personal militar acusadas del delito de tortura, mientras que en la *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas* de 1994 (11 años después) se incorpora la prohibición de usar la jurisdicción militar para juzgar a personal militar por el delito de desaparición forzada de persona, lo anterior, interpretado literalmente podría indicar que para una de las violaciones graves de derechos humanos está permitido el uso de la jurisdicción militar y en otro caso no, lo que es incorrecto y ha sido aclarado por diversos organismos internacionales de derechos humanos, entre otros la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Cfr. *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*, *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, art. 9 y Corte IDH, 2001b).

⁶ El derecho internacional reconoce que las diversas obligaciones se implementan en diversos sistemas jurídicos, razón por la que sólo indica algunas precisiones que se deben seguir al momento de implementarlas, entre ellas, la gravedad de las penas en relación a las conductas, lo que sin duda variará en cada sistema de justicia penal, siendo que unos Estados pueden imponer penas con máximo veinte años de prisión, y otros Estados establecen sanciones de más de sesenta años de privación de la libertad (Cfr. *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, art. 4; *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*, art. 6; *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, art. 7; *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, art. 3; *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*, art. 5; *Convención sobre la Esclavitud*, art. 6).

No obstante que diversas obligaciones que los Estados tienen en el derecho internacional para prohibir estas conductas vienen desde la década de los ochenta, en nuestros días aún diversos organismos internacionales de derechos humanos siguen haciendo un número importante de recomendaciones para satisfacer estas obligaciones.⁷

Prohibición de las violaciones graves de los derechos humanos en México

México es parte de todos los tratados internacionales que en materia de derechos humanos buscan erradicar ciertas conductas y evitar que queden impunes a través del uso del derecho penal.⁸ Es así que se tiene la obligación de prohibir las ejecuciones arbitrarias, la tortura y otros tratos o penas cueles, inhumanas o degradantes, la desaparición forzada de personas, la violencia contra las mujeres, la esclavitud, la trata de personas, el *apartheid* y el genocidio.

Derivado de dichos compromisos, México asume que debe integrar en sus códigos penales como delito esas conductas, establecer sanciones penales tomando en consideración la gravedad de las mismas, y generar las herramientas adecuadas para cooperar internacionalmente en su persecución.⁹ A partir de estas obligaciones y de las realidades en las que se implementan es que otra serie de cuestiones a cumplir han surgido con el paso del tiempo, entre ellas, la prohibición de beneficiar a las personas responsables de estas conductas con figuras jurídicas tales como las amnistías, los indultos o la prescripción penal;¹⁰ así como la de juzgar cualquier violación de un derecho humano

⁷ Tanto el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* como la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* prohíben las ejecuciones arbitrarias, la tortura y la esclavitud, e implícitamente las desapariciones forzadas y el genocidio, y entraron en vigor a mediados-finales de los años setenta. Desde entonces, los mecanismos de vigilancia de dichas obligaciones, el Comité de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han realizado recomendaciones sobre la implementación de estos tratados (*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, arts. 28, 40 y 41 y *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, arts. 33 y 41).

⁸ *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*; *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*; *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas*; *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*; *Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid*; *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*; *Protocolo para modificar la Convención sobre la Esclavitud*; *Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud*; *Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud*; *Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena*; *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*; *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*; *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, art. 7.

⁹ *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, arts. 7-9; *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*, arts. 11, 13 y 14; *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas*, arts. 11-15; *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, arts. 5 y 6; *Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid*, art. 6; *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*, art. 7; *Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud*, art. 8; *Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena*, arts. 8 y 9; *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*.

¹⁰ Los tratados que prohíben la tortura y la desaparición forzada obligan a dar los términos de prescripción más amplios posibles, sin embargo la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que las violaciones graves de derechos humanos no son susceptibles de obtener beneficios de indultos, amnistías, prescripción o cosa juzgada, en caso de que sea con propósito fraudulento (Corte IDH, 2001a y 2001b; Corte IDH, 2006b, párrs. 90-92 y decisivo 3, 5 y 6; Corte IDH,

en jurisdicciones civiles en contraposición a juzgarlas en jurisdicciones militares.¹¹ Algunas de estas obligaciones surgen directamente de los tratados internacionales que se han ratificado,¹² y otras a partir del desarrollo pretoriano¹³ en el que se generan obligaciones *erga omnes* para todos los sujetos obligados, independientemente de que esta obligación surja de un caso concreto en contra de un Estado determinado.¹⁴

A continuación describimos una a una diferentes conductas prohibidas y sus obligaciones perspectivas desarrolladas convencionalmente, o bien a partir de decisiones de organismos internacionales.

Ejecuciones arbitrarias

La ejecución arbitraria ha sido denominada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) como una violación grave de derechos humanos,¹⁵ sin embargo a diferencia de otras que veremos más adelante, no existe ningún tratado internacional que regule sus explicaciones específicas.

La obligación de prohibir las ejecuciones arbitrarias surge de los tratados internacionales generales de derechos humanos a nivel universal y regional.¹⁶ Si bien no existe una definición concreta de lo que se debe entender por esta conducta, ésta se puede interpretar, o bien referir a lo que el Estatuto de Roma que crea la CPI entiende por asesinato,¹⁷ así como a las determinaciones que han realizado diversos organismos internacionales de derechos humanos al respecto. Es así que el primer elemento a dilucidar de esta obligación es que no existe una definición “sugerida” por el derecho internacional que deba verse reflejada en los códigos penales, a diferencia de otras conductas prohibidas que sí contienen elementos mínimos a ser incorporados.¹⁸ Mencionado lo anterior, los elementos para determinar una ejecución arbitraria son:

2006c, párrs. 152-153, 167-169, 176 y 187-189).

¹¹ *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, art. 9.

¹² Ver *supra* nota 8.

¹³ Ver *supra* nota 9.

¹⁴ Corte IDH, 2011: párr.193.

¹⁵ Corte IDH, 2001a: párr.41.

¹⁶ *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, art. 6.1; *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, art. 4.1; *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, art. 2; *Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos*, art. 4.

¹⁷ *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, art. 7.1.a.

¹⁸ *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, art. 1; *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*, art. 2; *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas*, art. 2; *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, art. 2; *Convención Internacional sobre la Represión y el el Castigo del Crimen de Apartheid*, art. 2; *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*, art. 2; *Convención sobre la Esclavitud*, art. 1; *Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud*, art. 1; *Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena*, arts. 2 y 3; *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, art. 3.a; *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, arts. 1 y 2; *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, art. 7.

- Que una persona haya sido privada de su vida.
- Que dicha privación se cometa fuera de las normas jurídicas que regulan el uso de la fuerza.
- Que sea llevada a cabo por una autoridad, o un particular actuando con autorización o aquiescencia de la misma.

Tampoco existe para esta obligación ningún mandato convencional expreso sobre el tipo de penalidad que debe establecerse, o bien imposibilidad de beneficiar legalmente a las personas para evitar que sean perseguidas penalmente, pero sí existe un desarrollo jurisprudencial sobre una serie de obligaciones enfocadas a prohibir este tipo de ejecuciones.

Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes

Tortura

La tortura es una de las violaciones graves de derechos humanos en la que existe una vasta normatividad internacional y mecanismos de vigilancia para su erradicación.¹⁹ No obstante lo anterior, no hay una definición homogénea en los instrumentos internacionales, aunque sí elementos comunes que sirven para identificar qué se debe entender por tortura y éstos son los siguientes:²⁰

- Que se cometan intencionalmente dolores o sufrimientos grave en una persona.
- Que se cometan con una finalidad específica.
- Que se cometan por una autoridad, o un particular actuando con autorización o aquiescencia de la misma.

Existen además otros actos que se pueden considerar una tortura equiparada que no requieren que se cumplan los elementos anteriores, entre ellos está “la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica”.²¹

¹⁹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 7; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 5; Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, art. 3; Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, art. 5; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes; Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales Destinados a Proteger a las Víctimas de la Guerra, art. 3.

²⁰ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, art. 1; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, art. 2.

²¹ Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, art. 2.

Tratos crueles, inhumanos o degradantes

A diferencia de la tortura, los tratos crueles, inhumanos o degradantes carecen de definición específica en los tratados internacionales que prohíben esta conducta,²² y su desarrollo ha sido vía jurisprudencial, y en muchas ocasiones en contraposición de lo que se entiende por tortura, es decir, para definir estas conductas se dice que corresponde a que se generan dolores o sufrimientos menos graves.²³

Desaparición forzada de personas

La desaparición forzada de personas es una violación grave de derechos humanos y su prohibición es considerada una norma de *ius cogens*.²⁴ Si bien la obligación de erradicar esta conducta viene de larga data, una definición de la misma apareció a mediados de los años noventa²⁵ y luego fue reforzada por otro instrumento internacional en la sesión inaugural del Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).²⁶ La obligación de sancionar penalmente la desaparición forzada de personas, al igual que en el caso de la tortura, incluye el deber de que la sanción sea bajo la denominación del delito y no por conductas análogas,²⁷ ello implica la necesidad de establecer tipos penales que contengan los elementos que desde el Derecho Internacional buscan erradicarse y son:²⁸

- Que se prive ilegal o arbitrariamente de la libertad.
- Que no se dé información o se niegue la privación de la libertad o información sobre el paradero de la persona detenida.
- Que se impida el ejercicio de recursos legales o garantías procesales a la persona detenida.
- Que se cometa por una autoridad, o un particular actuando con autorización o aquiescencia de la misma.

Violencia contra las mujeres

La violencia contra las mujeres es una de las violaciones graves de derechos humanos de reciente incorporación al debate internacional,²⁹ sin embargo aún falta mucho por determinar acerca de los

²² Cfr. *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*; *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*; *Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes*.

²³ Corte IDH, 2005: párrs. 50, 67 y 69.

²⁴ *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*; Corte IDH, 2006: párr. 84; Corte IDH, 2011: párr. 84.

²⁵ *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*.

²⁶ *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas*.

²⁷ Corte IDH, 2012: párrs. 199-203.

²⁸ *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas*, art. 2; *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, art. 2.

²⁹ En los Estatutos de los Tribunales Militares Internacionales para Núremberg y Tokio no existe referencia a alguna a crímenes relacionados con la violencia contra las mujeres. Tampoco se incorporó obligaciones similares en los Convenios

alcances de su definición, ya que revisando instrumentos internacionales como el Estatuto de Roma, ésta se relaciona casi exclusivamente con la violencia sexual y de forma tangencial con el crimen de lesa humanidad de persecución.³⁰

En otros instrumentos internacionales la definición de violencia contra las mujeres es amplia, ello en virtud de que incluye cualquier tipo de violencia sea física, psíquica o sexual, y la relaciona con cualquier tipo de discriminación.³¹ A diferencia de la tortura, la violencia contra las mujeres no requiere que sea cometida por una autoridad, o que ésta tenga un nivel gravedad en específico.³²

Si bien esta grave violación de derechos humanos en algunas modalidades es considerada como un crimen de *lesa humanidad*, no existe desarrollo normativo o pretoriano sobre si les aplican otras obligaciones aplicables a las violaciones graves de derechos humanos tales como, la cooperación internacional para su erradicación, el establecimiento de penas conforme a la gravedad de cualquier tipo de violencia, o bien la eliminación de beneficios a favor de las personas responsables que cometen estas conductas sea para no enfrentar a la justicia, o para no purgar las penas.³³

Esclavitud y Trata de Personas

La esclavitud es una de las violaciones graves de derechos humanos que datan de fechas previas a la Segunda Guerra Mundial. De esta conducta prohibida se ha desprendido otra denominada trata de personas, la cual ha sido reconocida como una forma análoga a la esclavitud o la esclavitud del siglo XXI.

Esclavitud

Los tratados internacionales definen a la esclavitud como “el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos”.³⁴ Por trata de esclavos se entiende “todo acto de captura, adquisición o cesión de un individuo para venderle o cambiarle; todo acto de cesión por venta o cambio de un esclavo, adquirido para venderle o cambiarle, y en general todo acto de comercio o de transporte de esclavos”.³⁵ Las conductas análogas a la esclavitud³⁶ son:

- La servidumbre por deudas es: “el estado o la condición que resulta del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios”.

de Ginebra que regulan los conflictos armados, ni los tratados internacionales de derechos sino has inicio de los años noventa (*Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*). Incluso la *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* es omisa ante esta situación, lo cual fue corregido por el Comité que vela por su cumplimiento con la emisión de una Recomendación General al respecto.

³⁰ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, art. 7.1.g. y 7.1.h.

³¹ *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, arts. 1, 2 y 6.

³² *Cfr. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*.

³³ *Cfr. Ibidem*.

³⁴ *Convención sobre la Esclavitud*, art. 1.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud*, art. 1.

- La servidumbre de la gleba es: “la condición de la persona que está obligada por la ley, por la costumbre o por un acuerdo a vivir y a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona y a prestar a ésta, mediante remuneración o gratuitamente, determinados servicios, sin libertad para cambiar su condición”.
- Toda institución o práctica en virtud de la cual: (i) una mujer, sin que la asista el derecho a oponerse, es prometida o dada en matrimonio a cambio de una contrapartida en dinero o en especie entregada a sus padres, a su tutor, a su familia o a cualquier otra persona o grupo de personas; (ii) el marido de una mujer, la familia o el clan del marido tienen el derecho de cederla a un tercero a título oneroso o de otra manera; (iii) la mujer, a la muerte de su marido, puede ser transmitida por herencia a otra persona.
- Toda institución o práctica en virtud de la cual un niño o un joven menor de 18 años es entregado por sus padres o uno de ellos, o por su tutor, a otra persona, mediante remuneración o sin ella, con el propósito de que se explote la persona o el trabajo del niño o del joven.

Los Estados tienen la obligación de prohibir penalmente el transporte o el “intentar transportar esclavos de un país a otro por cualquier medio de transporte, o la complicidad en dicho acto”.³⁷

Trata de personas

La trata de personas es definida como

la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.³⁸

De la misma forma que las demás violaciones graves de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de establecer como delito este tipo de conductas,³⁹ y proteger a las víctimas.⁴⁰

³⁷ *Ibid.*, art. 3.

³⁸ *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, art. 3.

³⁹ *Ibid.*, art. 5

⁴⁰ *Ibid.*, arts. 6-8.

Apartheid

El *apartheid* como violación grave de los derechos humanos fue proscrito internacionalmente a inicios de la década de los ochenta como respuesta a la permanencia de este régimen en Sudáfrica. El tratado internacional que engloba las obligaciones de erradicar el *apartheid* la define como:

las políticas y prácticas análogas de segregación y discriminación racial tal como se practican en el África meridional [...] cometidos con el fin de instituir y mantener la dominación de un grupo racial de personas sobre cualquier otro grupo racial de personas y de oprimirlo sistemáticamente.⁴¹

Las políticas y prácticas a las que se refieren son:⁴²

- La denegación a uno o más miembros de uno o más grupos raciales del derecho a la vida y a la libertad de la persona: a) mediante el asesinato de miembros de uno o más grupos raciales; b) mediante atentados graves contra la integridad física o mental, la libertad o la dignidad de los miembros de uno o más grupos raciales, o su sometimiento a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; c) mediante la detención arbitraria y la prisión ilegal de los miembros de uno o más grupos raciales.
- La imposición deliberada a uno o más grupos raciales de condiciones de existencia que hayan da acarrear su destrucción física, total o parcial.
- Cualesquiera medidas legislativas o de otro orden destinadas a impedir a uno o más grupos raciales la participación en la vida política, social, económica y cultural del país y a crear deliberadamente condiciones que impidan el pleno desarrollo de tal grupo o tales grupos, en especial denegando a los miembros de uno o más grupos raciales los derechos humanos y libertades fundamentales entre ellos el derecho al trabajo, el derecho a formar asociaciones sindicales reconocidas, el derecho a la educación, el derecho a salir del país y a regresar al mismo, el derecho a una nacionalidad, el derecho a la libertad de circulación y de residencia, el derecho a la libertad de opinión y de expresión y el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
- Cualesquiera medidas, incluidas las de carácter legislativo, destinadas a dividir la población según criterios raciales, creando reservas y ghettos separados para los miembros de uno o más grupos raciales, prohibiendo los matrimonios mixtos entre miembros de distintos grupos raciales y expropiando los bienes raíces pertenecientes a uno o más grupos raciales miembros de los mismos.
- La explotación del trabajo de los miembros de uno o más grupos raciales, en especial someténdolos a trabajo forzoso.

⁴¹ *Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid*, art. 2

⁴² *Ibidem*.

- La persecución de las organizaciones y personas que se oponen al apartheid privándolas de derechos y libertades fundamentales.

Genocidio

La violación grave de derechos humanos con la que se inició un listado de conductas prohibidas por el derecho internacional convencional, de las que derivan una serie de obligaciones de persecución penal, es el genocidio. Los debates sobre la definición de esta conducta y sus alcances son amplios aún al día de hoy, ello en virtud del carácter restringido sobre el bien jurídico que busca proteger, que es la integridad de un grupo de personas que por razones definidas buscan ser destruidos.⁴³ Los elementos de este delito son:⁴⁴

- Que se busque la destrucción física total o parcial de un grupo.
- Que el grupo sea identificado por sus orígenes étnicos, religiosos, nacionales o raciales.
- Que se tenga la intención de destruir a ese grupo como tal.

Adicionalmente se indica que esta conducta sólo puede llevarse a cabo a través de las siguientes acciones:⁴⁵

- Matanza de miembros del grupo.
- Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo.
- Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial.
- Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo.
- Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.

Recomendaciones para la prohibición de las violaciones graves de derechos humanos en México⁴⁶

México, al ser parte de casi todos los tratados internacionales de derechos humanos que obligan a la erradicación de las violaciones graves de derechos humanos, ha recibido una serie de recomendaciones por parte de los órganos que velan por su cumplimiento. A continuación desglosamos una serie de recomendaciones que ha recibido México por violaciones graves de derechos humanos, las cuales son clasificadas dependiendo del tipo de obligación que corresponde. Es importante resaltar que hay ciertas violaciones graves de derechos humanos que no han recibido recomendaciones específicas y ello deriva no de la falta de importancia en su prohibición, sino de que las agendas de

⁴³ Para mayor información sobre la definición legal del delito de genocidio, ver Dayán y Guevara Bermúdez, 2013.

⁴⁴ *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*, art. 2.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Como se indicó al inicio, la recopilación de las recomendaciones de este trabajo fue hecha usando la base de datos Recomendaciones Internacionales a México en Materia de Derechos Humanos (www.recomendacionesdh.mx).

los organismos internacionales o de las organizaciones de la sociedad civil no han resaltado el tema en cuestión, o bien de que los hechos no han ocurrido en México.

Ejecuciones arbitrarias

Investigar y sancionar el delito de ejecuciones arbitrarias

Las ejecuciones arbitrarias son cometidas por servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley y con facultades de uso de la fuerza, las cuales pueden ser autoridades civiles o militares, razón por la que los organismos internacionales han recomendado a México que establezca que estos actos sean juzgados por la justicia civil, con el fin de evitar la impunidad de ciertas clases y categorías privilegiadas.⁴⁷ Adicionalmente, se pide que las investigaciones sean prontas, independientes e imparciales, por lo que se requiere se dé autonomía a las procuradurías, así como la posibilidad de una acción penal privada.⁴⁸ Finalmente, se recomienda que para que las investigaciones sean adecuadas se realicen conforme al “Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, también denominado Protocolo de Estambul, al “Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas y a los estándares internacionales de búsqueda de personas desaparecidas”, con base en una perspectiva de género.⁴⁹

Prevención de ejecuciones arbitrarias

Los diversos organismos internacionales han recomendado a México que para evitar ejecuciones arbitrarias refuerce las facultades y el presupuesto de los organismos públicos de derechos humanos, y capacite a las servidoras y los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley y con facultades de uso de la fuerza.⁵⁰

Tortura

La tortura es una de las violaciones graves de derechos humanos en las que México ha recibido mayor número de recomendaciones, en virtud de que existe una diversidad de mecanismos internacionales que vigilan por el cumplimiento de las obligaciones en esta materia. Con el objeto de agrupar las recomendaciones de forma temática se eligieron diversas clasificaciones:

Investigar y sancionar el delito de tortura

Tipificación del delito

Las obligaciones más relevantes en materia de prohibición de la tortura son aquellas enfocadas a la investigación y sanción de esta conducta. Las recomendaciones van desde la importancia de

⁴⁷ Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, 2002: párr. 192 d; Relatoría relativa a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, 1999: párrs. 107 e y 107 f.

⁴⁸ Relatoría relativa a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, 2001: párrs. 107.c y 107.d; CDH, 1994: párr. 14.

⁴⁹ Corte IDH, 2009: párr. 602.18.

⁵⁰ Relatoría relativa a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, 1999: párrs. 107.g y 107.h.

sancionar los hechos constitutivos de tortura con un delito que tenga esa nomenclatura hasta la importancia de tipificar el delito de tortura conforme a los elementos delineado en los convenios internacionales correspondientes. Al respecto, existen varias recomendaciones en las que se asume que México es un Estado con un sistema federal, en el que la persecución penal implica que cada entidad federativa tenga su propia definición de cada delito, por lo que se pide que todas incluyan el delito de tortura y lo hagan conforme a los estándares internacionales.⁵¹

Investigación pronta, independiente e imparcial

Una de las razones fundamentales por las que el marco internacional de derechos humanos y de derecho penal ha desarrollado obligaciones en torno a la prohibición de la tortura son los altos niveles de impunidad de esta conducta. Por ello, la impunidad es uno de los puntos principales alrededor del cual giran las recomendaciones de organismos internacionales, que subrayan la importancia de investigaciones prontas, independientes e imparciales.⁵² Entre otras recomendaciones, se ha pedido a México que investigue de oficio actos de tortura,⁵³ independientemente de que las víctimas sean de origen indígena o mujeres;⁵⁴ así como que reforme los mecanismos de vigilancia y supervisión de los servidores públicos encargados de cumplir la ley y con facultades de uso de la fuerza; también le ha sido recomendada la instauración de un sistema de denuncias que garantice la investigación eficaz, independiente, pronta, exhaustiva e imparcial.⁵⁵

También se le pide que adecue su legislación a fin de que se pueda enjuiciar a personas extranjeras que hayan cometido actos de tortura en el extranjero y transiten por su territorio, en caso de que no sea solicitada su extradición,⁵⁶ que suspenda a los servidores públicos de sus funciones de forma inmediata y mientras dure la investigación si son sospechosos de haber cometido actos de tortura.⁵⁷ En particular se solicita que se investiguen y sancionen por la justicia civil todos los actos de tortura que son denunciados contra el personal encargado de hacer cumplir la ley y con facultades de uso de la fuerza, sean parte de los servidores públicos de seguridad pública o de las fuerzas armadas.⁵⁸

En virtud de que México está transitando de 2008 a 2016 de un sistema inquisitivo a un sistema acusatorio, se recomendó que en el proceso de cambio de sistema de justicia penal se tome en

⁵¹ CAT, 2012: párrs. 8.a, 8.b y 8.c; Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura, 1998: párr. 88.k; Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, 2003: párr. 89; Consejo de Derechos Humanos, 2009: párr. 93.27; CIDH, 1988: párrs. 717 y 722.

⁵² CAT, 2012, párr. 27; CIDH, 1998: párr. 725.

⁵³ CAT, 2012: párr. 16.c

⁵⁴ Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, 2009: párr. 89; SubCAT, 2009: párr. 267.

⁵⁵ CAT, 2012: párr. 16.a; Consejo de Derechos Humanos, 2009: párr. 93.28; Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura, 1998: párr. 88.p; Corte IDH, 2010c: párr. 274-12.

⁵⁶ CAT, 2012: párr. 23

⁵⁷ *Ibid.*, párr. 16.d

⁵⁸ CAT, 2012: párr. 10.a; SubCAT, 2009: párr. 266; Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, 2002: párr. 192.d; Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura, 1998: párr. 88.j; Consejo de Derechos Humanos, 2009: párr. 93.46.

consideración las obligaciones de perseguir y sancionar la tortura a fin de que los hechos puedan ser investigados adecuadamente,⁵⁹ y se pide también hacer lo necesario para aplicar efectivamente la legislación para prevenir y sancionar la tortura.⁶⁰

Documentación de actos de tortura

Uno de los retos fundamentales para la prevención e investigación del delito de tortura consiste en que las víctimas están bajo custodia de la autoridad, por lo que se requiere de un órgano fiscalizador independiente con facultades para revisar las condiciones en que viven, y con capacidad de realizar exámenes médicos-psicológicos para averiguar si alguien ha sido víctima de estos actos. Es por ello que a México se le ha solicitado que los organismos públicos de derechos humanos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), tengan estas facultades de forma amplia y puedan visitar cualquier centro de detención, y que sus recomendaciones sean tomadas en cuenta por las autoridades.⁶¹

Además, se ha identificado que para detectar actos de tortura es indispensable aplicar el Protocolo de Estambul, para lo que se requirió a México que tenga personal médico y psicológico debidamente capacitado, con independencia para realizar sus funciones, y que su evaluación contenga al menos la siguiente información: “a) los antecedentes médicos y la descripción por la persona examinada de los actos de violencia; b) el estado de salud actual o la presencia de síntomas; c) el resultado del examen médico, en especial la descripción de las lesiones, si las hay, y una nota que indique si se examinó todo el cuerpo; d) las conclusiones del médico acerca de la coherencia de los tres elementos mencionados”.⁶² Es de suma importancia subrayar que no porque la víctima carezca de señales físicas de violencia no se deban investigar los actos, pues aún en dicho escenario es posible cumplir con esta recomendación.⁶³

Asimismo, se ha coincidido en pedir a México que genere un registro de personas detenidas, único o coordinado, entre todas las autoridades del país,⁶⁴ así como capacitar al personal encargado de hacer cumplir la ley de verificar que no se comentan actos de tortura.⁶⁵

Medidas de prevención del delito de tortura

En lo que respecta las medidas de prevención del delito de tortura existen diversos aspectos que contribuyen con este objetivo.

⁵⁹ Consejo de Derechos Humanos, 2009: párr. 93.40.

⁶⁰ *Ibid.*, párr. 93.26.

⁶¹ CAT, 2012: párr. 19.d; Relatoría relativa a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, 1999: párr. 716.

⁶² CAT, 2012: párr. 15.b.; ONU-DH, 2007a; SubCAT, 2009: párrs. 136, 139, 173 y 195.

⁶³ Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura, 1998: párrs. 88.i y 88.l.

⁶⁴ CAT, 2012: párr. 16.f.; ONU-DH, 2007a.

⁶⁵ CAT, 2012: párr. 25.b; Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura, 1998: párr. 88.r; OACNUDH, 2007a; CIDH, 1998: párrs. 720 y 727; SubCAT, 2009: párrs. 141, 251 y 270.

Declaraciones de las personas acusadas

Una de las principales medidas para prevenir la tortura es eliminar cualquier valor jurídico a las confesiones obtenidas bajo tortura,⁶⁶ así como establecer que las declaraciones de las personas se realicen ante autoridad judicial, con la presencia de su defensor(a), y en una lengua que la persona acusada entienda.⁶⁷

Condiciones de detención de las personas privadas de libertad

Las personas privadas de libertad son las que mayor riesgo tienen de ser víctimas de tortura, razón por la cual los organismos internacionales han mostrado preocupación por las diversas modalidades en las que una persona puede ser detenida en México, particularmente por el arraigo⁶⁸ y la flagrancia equiparada,⁶⁹ prácticas que se dice deben ser erradicadas, así como la importancia de que las personas detenidas sean puestas a la brevedad a disposición de un juez, o en su defecto del Ministerio Público.⁷⁰

Las condiciones en las que se encuentran las personas detenidas también son motivo de preocupación en virtud de que se deben tener las salvaguardias legales para éstas, tales como contar con un registro de las personas ahí detenidas o el que la persona sea debidamente informada sobre sus derechos, deberes, condiciones y razones de su detención;⁷¹ en particular que a la persona detenida se le comunique y entienda que puede informar a una persona allegada sobre su detención y firme un formato impreso para que se le contacte.⁷² Asimismo, se pide que en los centros de detención se tenga un registro donde indique en qué pabellón fue asignada cada persona detenida y las razones de esa determinación, las cuales deberán de ser públicas.⁷³

Una vez que una persona es detenida, se deben respetar todos los derechos humanos que no estén restringidos en virtud de la misma detención. Más aún, las personas privadas de su libertad tienen el derecho a condiciones mínimas al momento de estar en esta condición y así evitar que se acumulen situaciones o hechos que puedan calificarse posteriormente como tortura. Es por esa razón que para evitar actos de tortura, se solicita que sean las autoridades quienes determinen las celdas y camas a las personas detenidas para que toda persona tenga un lugar adecuado para dormir,⁷⁴ que en estos lugares haya ventilación, aire fresco, calefacción e iluminación natural y artificial conveniente, así como instalaciones sanitarias y artículos higiénicos apropiados, y finalmente que se tengan ropa y alimentación de buena calidad,⁷⁵ todo ello con perspectiva de género.⁷⁶ También

⁶⁶ CAT, 2009, párrs. 15.a y 15.c; Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, 2002: párr. 192.k.i; ONU-DH, 2007a; CIDH, 1998: párr. 724.

⁶⁷ Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, 2002: párr. 192.k.i.

⁶⁸ SubCAT, 2009: párrs. 215 y 238; Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, 2011: párr. 88.

⁶⁹ SubCAT, 2009: párr. 211.

⁷⁰ CAT, 2012: párr. 10.a.

⁷¹ CAT, 2012: párr. 27; SubCAT, 2009: párrs. 197 y 237.

⁷² SubCAT, 2009: párr. 125.

⁷³ *Ibid.*, párrs. 171, 201.

⁷⁴ *Ibid.*, párr. 200.

⁷⁵ *Ibid.*, párr. 198.

⁷⁶ *Ibid.*, párrs. 187, 188 y 267.

se requiere evitar cualquier tipo de hacinamiento,⁷⁷ y una reglamentación adecuada en los centros de detención en la que se incluya la información de cuáles son las infracciones y sanciones dentro del centro de reclusión⁷⁸ así como servicios de seguridad suficientes y capacitados que sepan cómo protegerse y puedan proteger a quienes custodian.⁷⁹

En seguimiento a lo comentado anteriormente, se ha pedido a México que preste particular atención a los derechos de personas indígenas para que cuenten con un intérprete en los centros de detención, y que se les informe sobre sus derechos en una lengua que comprendan —situación igual aplicable a personas extranjeras— así como todas aquellas facilidades para poder continuando con sus prácticas tradicionales.⁸⁰ De la misma forma, se pide tener particular atención con las y los niños privados de libertad, particularmente, que nunca haya un menor en un centro de reclusión para mayores de edad,⁸¹ que se informe puntualmente a los padres de familia sobre la ubicación de los menores,⁸² y que se brinden todas las medidas necesarias para facilitar su proceso de rehabilitación durante todas las etapas del procedimiento en el que esté privado de su libertad.⁸³

Reparación del daño por la comisión de actos de tortura

La obligación de sancionar los delitos de tortura —y así evitar la impunidad— también está vinculada con el deber de reparar a las víctimas de estos actos, y así ha sido ordenado por los organismos internacionales.⁸⁴ Es por ello que México ha recibido recomendaciones al respecto, entre ellas se ha pedido que la reparación sea integral, es decir que incluya indemnización justa y adecuada, y rehabilitación completa.⁸⁵ También se hace hincapié en que el otorgar la reparación del daño no esté sujeta a la determinación de responsabilidad individual, sino que se base en el reconocimiento de la víctima de esta conducta. Además se recomienda crear un fondo para la reparación del daño por la comisión de estos delitos.⁸⁶

Desaparición forzada de personas

Investigar y sancionar el delito de desaparición forzada

Tipificación del delito

De la misma forma que en el delito de tortura, organismos internacionales han insistido en la importancia de perseguir el delito de desaparición forzada de personas. Dicha persecución inicia a partir de la determinación del tipo penal a nivel interno, por lo que a México se le ha recomendado

⁷⁷ *Ibid.*, párr. 192.

⁷⁸ *Ibid.*, párr. 194.

⁷⁹ *Ibid.*, párrs. 168, 193.

⁸⁰ *Ibid.*, párrs. 123, 259 y 260.

⁸¹ *Ibid.*, párr. 183.

⁸² *Ibid.*, párrs. 245, 254.

⁸³ *Ibid.*, párr. 252.

⁸⁴ Corte IDH, 2009: párr. 331, resolutive 8.

⁸⁵ CAT, 2012: párr. 24; CIDH, 1998: párr. 726; Consejo de Derechos Humanos, 2009: párr. 14.

⁸⁶ ONU-DH, 2007a.

que tipifique el delito de desaparición forzada de personas en todas las entidades federativas conforme a los estándares internacionales;⁸⁷ a su vez se le solicita que modifique el tipo penal de desaparición forzada establecido en el código penal federal a fin de que cumplir con sus obligaciones internacionales.⁸⁸

Investigación pronta, independiente e imparcial

Las desapariciones forzadas son un grave flagelo para la sociedad, ya que las autoridades del Estado a las que se les otorga facultades de detención y de uso de la fuerza, son personas en las que se deposita la confianza y deber de cuidado sobre las personas bajo su custodia, razón por la que se promueve tanto la investigación y la sanción de las personas responsables como reparación a las víctimas, ésta última como herramienta que sirva de ejemplo para evitar que se vuelvan a cometer estas conductas. Al respecto México ha recibido varias recomendaciones en las que se piden investigaciones prontas, independientes, imparciales y con perspectiva de género, en particular en los casos en los que las víctimas sean mujeres, niños(as) o personas con condición de refugiado, solicitantes de asilo o algún otro extranjero en territorio mexicano.⁸⁹ Para ello, se solicita que México reforme su legislación a fin de que sean los tribunales ordinarios los que juzguen este tipo de conductas.⁹⁰

Las recomendaciones sobre la investigación de las desapariciones forzadas apuntan a dos temas concretos, uno de ellos es que se deben de investigar las conductas cometidas durante la guerra sucia, en particular la del señor Rosendo Radilla Pacheco;⁹¹ y por otro lado, se solicita implementar la reforma al sistema de justicia a fin de que la persecución de este delito se haga de forma exhaustiva y con participación de la sociedad civil.⁹²

Prevención de las desapariciones forzadas

La desaparición forzada de personas es una violación grave de derechos humanos que las autoridades de los Estados no están dispuestas a reconocer; sin embargo, la aceptación de que está pasando es un primer paso a tomar medidas adecuadas para su erradicación, razón por la que se le pide a México que reconozca la situación de desapariciones forzadas que vive.⁹³ Además se solicitó que en la nueva ley de amparo se establezcan un concepto más amplio de víctima y las medidas adecuadas para proteger frente a desapariciones forzadas.⁹⁴ Asimismo, se le pide que elimine la figura del arraigo por los riesgos de que a través de ésta se cometan desapariciones forzadas.⁹⁵ A su vez, se pide se proporcione protección a los familiares y personas afectadas por la desaparición de una

⁸⁷ CAT, 2012: párr. 12.b.; Consejo de Derechos Humanos 2010: párr. 12; Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, 2011: párrs. 86-87; Consejo de Derechos Humanos, 2009: párr. 93.25; CIDH, 1998: párr. 700.

⁸⁸ Corte IDH, 2009b: resolutivos 8 y 11.

⁸⁹ CAT, 2012: párr. 21. a.; Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, 2011: párrs. 92, 113.

⁹⁰ Relatoría relativa a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, 2009: párr. 107. f.

⁹¹ Consejo de Derechos Humanos, 2010: párr. 12.

⁹² Consejo de Derechos Humanos, 2009: párr. 93.40; Corte IDH, 2009: resolutive 8.

⁹³ Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, 2011: párr. 80.

⁹⁴ *Ibid.*, párr. 95.

⁹⁵ *Ibid.*, párr. 88.

persona.⁹⁶ También se insta a que se informe con prontitud a los padres de familia cuando sus hijos o hijas sean detenidos y se les indique dónde se encuentran.⁹⁷

Un tema de mayor preocupación en los casos de desaparición forzada de personas, es que una persona está incomunicada, se niega su detención y no puede acceder a mecanismos de protección judicial, por lo que se encuentra en total indefensión y riesgo de ser víctima de otras violaciones de derechos humanos; por ello se recomienda a México crear un registro nacional de personas desaparecidas y un procedimiento *ad hoc* para la búsqueda de las mismas.⁹⁸

Reparación del daño por la comisión de desapariciones forzadas

Las víctimas de una desaparición forzada no son solamente las personas que fueron privadas de su libertad, sino también su entorno familiar y personal que se ve afectado psicológica o económicamente con su ausencia. Es así que las recomendaciones contemplan esta diversidad de víctimas y por un lado se pide que la determinación de víctima no se limite al momento en que una persona sea condenada por este delito, o se haya emitido una recomendación por un organismo público de derechos humanos.⁹⁹

Se solicita a México que establezca un mecanismo de reparación integral que incluya entre otros, la restitución —es decir que se diga el paradero de la persona desaparecida—, la asistencia médica y psicológica a la persona que fue detenida y demás personas que se vieron afectadas por su desaparición, una indemnización, entre otras.¹⁰⁰ En particular se pide que se develen los nombres de las personas que fueron responsables de las desapariciones forzadas reconocidas en la recomendación 26/2001 de la CNDH.¹⁰¹

Violencia contra las mujeres

Investigar y sancionar la violencia contra las mujeres

Definición y tipificación de la violencia contra las mujeres

México, al ser Estado federal, enfrenta mayores retos que un Estado con estructura central. Derivado de la estructura federal, los organismos internacionales muestran preocupación por la desarticulación y falta de homologación de las legislaciones en materia de prevención y sanción de la violencia contra las mujeres, y les recomiendan que tengan las mismas definiciones de violencia en todo el país, y que tipifiquen a la brevedad el delito de feminicidio.¹⁰²

⁹⁶ *Ibid.*, párr. 86.

⁹⁷ SubCAT, 2009: párr. 254.

⁹⁸ Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, 2011: párr. 86.

⁹⁹ Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, 2011: párr. 109.

¹⁰⁰ CAT, 2012: párr. 12. d.; Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, 2011: párr. 86; Consejo de Derechos Humanos, 2009: párr. 93.25.

¹⁰¹ Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, 2011: párr. 107.

¹⁰² ONU-DH, 2007; Consejo de Derechos Humanos, 2009: párr. 93.15; CEDAW, 2006: párrs. 15, 432; CDH, 2010.

Investigación pronta, independiente, imparcial y con perspectiva de género

La violencia contra las mujeres es uno de los temas que junto con la tortura ha generado mayor interés de los organismos internacionales en torno a lo que sucede en México. Una de las recomendaciones principales es que se realicen investigaciones con perspectiva de género, exhaustivas y de manera pronta por autoridades independientes e imparciales, independientemente de que la violencia ocurra en lugares privados o públicos, entre ellos instituciones educativas, sean cometidas por personal militar o civil. Asimismo, se solicita que se permita la más amplia participación en la investigación y determinación de líneas de investigación por parte de las víctimas de cualquiera de estos delitos.¹⁰³ Para lograr un real acceso a la justicia se pide la creación de fiscalías especializadas que atiendan casos vinculados con violencia contra las mujeres y centros de acceso a la justicia para mujeres,¹⁰⁴ así como la debida coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales, y en caso de incumplimiento de sus deberes por parte de autoridades estatales, que sea la federación la que asuma competencia sobre los delitos.¹⁰⁵

Protección de mujeres víctimas de violencia

La dificultad de perseguir la violencia contra las mujeres deriva en parte de la falta de denuncia de estas conductas, o bien su justificación por parte de las autoridades de procuración y administración de justicia. Las mujeres no denuncian la violencia que sufren porque existe la percepción de que al hacerlo se ponen en una situación de riesgo físico, psicológico y económico, por lo que se ha recomendado a México que establezca medidas para proteger la integridad física, psicológica y sexual de las mujeres, así como otorgar apoyos económicos de forma coordinada entre autoridades federales, estatales y municipales.¹⁰⁶ Una de las medidas de protección que generalmente es aplicable en estas situaciones es el uso de refugios para mujeres en los que se les dé atención física, psicológica y apoyo económico.

Prevención

Con el objetivo de prevenir la violencia contra las mujeres se han realizado diversas recomendaciones al Estado mexicano. Dichas recomendaciones incluyen las labores que éste tiene que llevar a cabo para sensibilizar en general a la población sobre las afectaciones de la violencia contra las mujeres, y en particular a las y los servidores públicos responsables de la procuración y administración de justicia, o que presten servicios en instituciones de salud;¹⁰⁷ la necesidad de apoyar económicamente a instituciones y proyectos gubernamentales y no gubernamentales enfocados a la prevención de la violencia contra las mujeres;¹⁰⁸ la elaboración de bases de datos que permitan la identificación

¹⁰³ CEDAW, 2012: párrs. 27.d y 35.d.; CAT, 2010: párr. 13; CDH, 1999: párrs. 9 y 16; Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, 2011: párr. 113; Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, 2002: párr. 94 ii; Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, 2006: párrs. 69, 69.b.iv; 69.b.vii, 69.b.ix y 69.f.i.; CEDAW, 1998: párr. 413; CEDAW, 2005: párrs. 268 y 278; ONU-DH, 2007; CIDH, 2003.

¹⁰⁴ CEDAW, 1998: párr. 19. d; Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, 2002: párr. 192. p.ii.

¹⁰⁵ CEDAW, 2012: párr. 16. b; Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, 2006: párrs. 69.a.i, 69.b.1, 69.b.ii y 69.b.iii; CEDAW, 2005: párr. 272.

¹⁰⁶ CEDAW, 2012: párrs. 14.d, 16.c y 19.e.; Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, 2006: párrs. 69.b.v, 69.c, 69.c.i, 69.c.ii, 69.c.iii y 69.c.iv; CEDAW, 2005: párrs. 268 y 292; CIDH, 2003a.

¹⁰⁷ CEDAW, 2005: párrs. 14. d, 16.c, 19.e.; Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, 2006: párrs. 64, 69.f.i y 69.f.ii; ONU-DH, 2007a;

¹⁰⁸ Corte IDH, 2010a: párr. 308-19; Corte IDH, 2010b: párr. 295-17; CEDAW, 2005: párrs. 278 y 288; CEDAW, 2012: párr.

de los lugares de mayor riesgo de que las mujeres sufran violencia;¹⁰⁹ y la revisión de la estrategia de seguridad con el objetivo de evaluar los daños que se generan a las mujeres en su implementación.¹¹⁰

Reparación

Las mujeres sobrevivientes de violencia tienen derecho a recibir una reparación adecuada, y esto ha sido recomendado por organismos internacionales a México.¹¹¹ Entre los aspectos reparatorios está la de tener un acceso a la justicia adecuada, por lo que se recomienda se sancione a las personas responsables de actos de negligencia en la investigación de violencia contra las mujeres, y que se aplique el Protocolo de Estambul a las personas acusadas de violencia contra las mujeres y hayan denunciado ser víctimas de tortura.¹¹²

Esclavitud y trata de personas

La prohibición de la esclavitud como tema pendiente en México parece pasar desapercibida ya que existe sólo una recomendación al respecto. Caso contrario en el delito de trata de personas que tiene un cúmulo amplio de recomendaciones.

Esclavitud

La única recomendación al respecto consiste en “adoptar medidas inmediatas para abolir las condiciones de trabajo análogas a la esclavitud de los inmigrantes indígenas”.¹¹³

Trata de personas

Investigar y sancionar el delito de trata de personas

La trata de personas es una violación grave y compleja por la variedad de conductas en que puede traducirse y los requisitos para que se lleve a cabo a fin de que se diferencie de otras conductas también prohibidas. Se le recomienda a México que tipifique adecuadamente en las legislaciones federales y estatales este delito.¹¹⁴ En la tipificación del delito de trata de personas se solicita que se diferencie y tipifiquen de forma independiente los delitos de venta de niños(as) y el contrabando de migrantes.¹¹⁵

412. CEDAW, 2012: párr. 16.a; Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, 2006: párrs. 70.a, 70.b; ONU-DH, 2007c; ONU-DH, 2007b.

¹⁰⁹ ONU-DH, 2007b.

¹¹⁰ CEDAW, 2012: párr. 12.a.

¹¹¹ CEDAW, 2012: párr. 35. d.; ONU-DH, 2007b.

¹¹² Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, 2006, párrs. 69. b.vii y 69.b.viii.

¹¹³ CHD, 1994: párr. 14. Es importante adelantar que México tampoco ha recibido recomendaciones específicas en materia de Apartheid o de Genocidio, no obstante que los diversos mecanismos internacionales de derechos humanos pueden realizarlas a partir del derecho a la igualdad y no discriminación, así como derivada de la revisión de políticas en relación con los pueblos indígenas.

¹¹⁴ CEDAW, 2006: párr. 93.32; CMW, 2006: párr. 40.a; CEDAW, 2005: párr. 21.a.

¹¹⁵ CIDH, 2003b; OEA, 2003: párr. 380; CRC, 2011: párr. 10.

Los organismos internacionales han recomendado a México que investigue de forma pronta, independiente e imparcial el delito de trata de personas, en particular en aquellos casos en los que las personas acusadas sean servidores públicos, o bien las víctimas sean mujeres o niñas.¹¹⁶ Además, para que las investigaciones puedan verse beneficiadas de los testimonios de víctimas y testigos de este delito, es importante reforzar el sistema de protección para estas personas.¹¹⁷

Prevención del delito de trata de personas

La prevención del delito de trata de personas es una obligación de carácter complejo en virtud de la diversidad de conductas con las que se puede cometer este delito, por lo que a México se le ha recomendado informar, mediante campañas de sensibilización sobre este flagelo, al igual que capacitar a servidores públicos con diferentes funciones para que puedan identificar presuntos actos de trata de personas y diferenciarlos de aquellos que configuran el tráfico ilícito de migrantes.¹¹⁸

Una medida de prevención fundamental en virtud de que las personas migrantes son comúnmente víctimas de este delito consiste en promover la migración regular, digna y segura,¹¹⁹ y en caso de que las personas estén en una situación migratoria irregular y sean víctimas o testigos de trata de personas se ofrezca una visa humanitaria,¹²⁰ tal como ha sido indicado por organismos internacionales.

Conclusiones

La información presentada en este ensayo tuvo como propósito sintetizar de forma sencilla las principales obligaciones que tiene el Estado mexicano en relación con la prohibición de violaciones graves de derechos humanos. Como se pudo observar existe un tratamiento desigual, tanto normativo como jurisprudencial, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Mientras que la tortura y la desaparición forzada tienen un amplio contenido normativo y jurisprudencial, otras violaciones graves, tales como la esclavitud y el *apartheid*, quedan invisibilizadas. Sin duda la esclavitud y el *apartheid* son temas olvidados como si nunca más pudieran ocurrir en el mundo, y en particular en México que sin tener tipos penales para perseguir dichas conductas, carece de recomendaciones al respecto. En el caso de la esclavitud se podría afirmar que su falta de atención es porque una de las formas análogas de esclavitud, que es la trata de personas, sí tiene un seguimiento amplio. En el caso de *apartheid* se podría seguir ese camino en razón de que está vinculado al tema de no discriminación que si bien está prohibido en México, carece de un abordaje consistente sobre si debe existir una prohibición penal al respecto, al respecto el sistema internacional no ha hecho recomendación alguna. Otras violaciones graves de derechos humanos, como las ejecuciones arbitrarias, no son abordadas ampliamente por los mecanismos internacionales.¹²¹

¹¹⁶ CMW, 2006: párr. 40.c.; CEDAW, 1998: párr. 25.

¹¹⁷ Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Juan Miguel Petit, 2008: párr. 79.e.

¹¹⁸ CEDAW, 1998: párr. 21.d.; ONU-DH, 2007c.

¹¹⁹ CMW, 2011: párr. 49.f.

¹²⁰ CMW, 2011: párr. 41.

¹²¹ Para efectos de este trabajo no se incluyeron las conclusiones preliminares de la visita del Relator especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, que tuvo lugar del 21 de abril al 2 de mayo de 2013.

En relación con el desarrollo normativo de ciertas violaciones graves de derechos humanos las preguntas tendrían que enfocarse en quienes interactúan en su conformación, es decir, los Estados —como sujetos principales del Derecho Internacional—, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil, considerando que éstos últimos tienen cada vez mayor incidencia en dicho desarrollo normativo. Por ejemplo, ¿por qué no se han establecido en normas convencionales diversas obligaciones para prevenir las ejecuciones arbitrarias?

Otra vía por medio de la cual se desarrolla el cuerpo normativo destinado a prohibir las violaciones graves de derechos humanos es la jurisprudencial, la cual deriva de los temas que las organizaciones de la sociedad civil, y las y los especialistas en los organismos internacionales van delineando en relación con cada país, así como de las posibilidades de documentación de los casos.

Dado que este ensayo muestra la diversidad de recomendaciones realizadas a México puede servir para que los temas que están invisibilizados puedan ser atendidos, así como para ir delineando espacios en los que no se ha promovido la emisión de alguna recomendación nueva a México sobre violaciones graves que comúnmente se reportan. En un momento posterior pretendemos analizar recomendaciones que son pensadas para prevenir la comisión de una violación grave en derechos humanos, pero que puedan servir además para evitar otro tipo de violaciones.

Bibliografía

Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos. Adoptada por la Organización de la Unidad Africana el 27 de julio de 1981. Entró en vigor el 21 de octubre de 1986.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Adoptada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Entró en vigor el 18 de julio de 1978.

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 39/46 el 10 de diciembre de 1984. Entró en vigor el 26 de junio de 1987.

Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en su resolución AG/RES. 783 (XV-0/8S) el 9 de diciembre de 1985. Entró en vigor el 28 de febrero de 1987.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en su resolución AG/RES. 1257 (XXIV-O/94) el 9 de junio de 1994. Entró en vigor el 5 de marzo de 1995.

Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en su resolución AG/RES. 1256 (XXIV-P/94) el 9 de junio de 1994. Entró en vigor el 28 de marzo de 1996.

Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas. Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución A/RES/61/177, de 20 de diciembre de 2006. Entró en vigor el 23 de diciembre de 2010.

Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid. Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 3068 el 30 de noviembre de 1973. Entró en vigor el 18 de julio de 1976.

Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948. Entró en vigor el 12 de enero de 1951.

Convención sobre la Esclavitud. Adoptada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926 y modificada por el Protocolo para modificar la Convención sobre la Esclavitud. Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 794 (VIII), de 23 de octubre de 1953. Entró en vigor el 7 de diciembre de 1953.

Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud. Adoptada por una Conferencia de Plenipotenciarios el 7 de septiembre de 1956. Entró en vigor el 30 de abril de 1957.

Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña. Aprobado el 12 de agosto de 1949 en Ginebra, Suiza por La Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales Destinados a Proteger a las Víctimas de la Guerra. Entró en vigor el 21 de octubre de 1950.

Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar. Aprobado el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra, celebrada en Ginebra del 12 de abril al 12 de agosto de 1949. Entró en vigor el 21 de octubre de 1950.

Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra. Adoptado el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales Destinados a Proteger a las Víctimas de la Guerra, celebrada en Ginebra del 12 de abril al 12 de agosto de 1949. Entró en vigor el 21 de octubre de 1950.

Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra. Aprobado el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra, celebrada en Ginebra del 12 de abril al 12 de agosto de 1949.

Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Modificado por los Protocolos No. 11 y 14, y completado por el Protocolo adicional y los Protocolos No. 4, 6, 7, 12 y 13. Adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950. Entró en vigor el último protocolo el 1 de junio de 2010.

Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena. Adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 317 (IV) el 2 de diciembre de 1949. Entró en vigor 1951.

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Adoptado por una Conferencia de Plenipotenciarios el 17 de julio de 1998. Entró en vigor el 1 de julio de 2002.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

Protocolo para modificar la Convención sobre la Esclavitud. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 794 (VIII), de 23 de octubre de 1953. Entrada en vigor el 7 de diciembre de 1953.

Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Adoptada por

la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución A/RES/55/25 el 15 de noviembre de 2000. Entró en vigor el 25 de diciembre de 2003.

CAT (2012). *Observaciones finales de los informes periódicos quinto y sexto combinados de México*, adoptada por el Comité en su 49º período de sesiones (CAT/C/MEX/CO/5-6). 23 de noviembre.

CDH (1994). *Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 40 del Pacto* (CCPR/C/79/Add.32). 18 de abril.

CDH (1999). *Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 40 del Pacto* (CCPR/C/79/Add.109). 27 de julio.

CDH (2010). *Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 40 del Pacto* (CCPR/C/MEX/CO/5). 7 de abril.

CDH (2009). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal-México 2008 (A/HRC/11/27). 5 de octubre.

CEDAW, 1998. *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* (A/53/38/Rev.1). 14 de mayo.

CEDAW (2005). *Informe de México bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México* (CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO). 27 de enero.

CEDAW (2006). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* (A/57/38). 25 de agosto.

CEDAW (2012). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* (CEDAW/C/MEX/CO/7-8). 7 de agosto.

CIDH (1998). *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* (OEA/Ser.L/V/II.100). 24 de septiembre.

CIDH (2003a). *Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación* (OEA/Ser.L/V/II.117). 7 de marzo.

CIDH (2003b). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo V: Visita In Loco a México*. (OEA/Ser.L/V/II.118). 29 diciembre.

CMW (2006). *Observaciones finales del Comité del derecho de los trabajadores y sus familiares* (CMW/C/MEX/CO/1). 8 de diciembre.

CMW (2011). *Observaciones finales del Comité del derecho de los trabajadores y sus familiares* (CMW/C/MEX/CO/2). 4 de junio.

CoIDH (2001a). *Caso Barrios Altos Vs. Perú. Fondo*. Sentencia de 14 de marzo. Serie C No. 75.

CoIDH (2001b). *Caso Barrios Altos Vs. Perú. Interpretación de la Sentencia de Fondo*. Sentencia de 3 de septiembre. Serie C No. 83.

CoIDH (2005). *Caso Caesar Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia 11 de marzo. Serie C No. 123.

CoIDH (2006a). *Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de septiembre. Serie C No. 153.

CoIDH (2006b). *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de septiembre. Serie C No. 154.

CoIDH (2006c). *Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre. Serie C No. 162.

CoIDH (2009a). *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205.

CoIDH (2009b). *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209.

CoIDH (2010a). *Caso Fernández Ortega y otros. Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215.

CoIDH (2010b). *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto. Serie C No. 216.

CoIDH (2010c). *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de noviembre. Serie C No. 220.

CoIDH (2011). *Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 24 de febrero. Serie C No.221.

CoIDH (2012). *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de septiembre. Serie C No. 250.

CRC (2011). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del 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* (CRC/C/OPSC/MEX/CO/1). 7 de abril.

Dayán, Jacobo y Guevara Bermúdez, José Antonio (coords.) (2013). *Genocidio, México, Museo Memoria y Tolerancia/INACIPE/CDHDF*.

Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (2011). *Informe de su visita a México* (A/HRC/19/58/Add.2). 20 de diciembre.

Human Rights Watch (2011). *Neither Rights Nor Security. Killings, Torture, and Disappearances in Mexico's "War on Drugs"*, Washington, DC: Human Rights Watch.

Human Rights Watch (2013). *Mexico's Disappeared. The Enduring Cost of a Crisis Ignored*, Washington, DC: Human Rights Watch.

ONU-DH (2007a). Informe: *El acceso a la justicia para los indígenas en México*. Estudio de caso en Oaxaca. 1 de enero.

ONU-DH (2007b). Informe: *El derecho a una vida libre de discriminación y violencia: mujeres indígenas de Chiapas Guerrero y Oaxaca*. 1 de febrero.

ONU-DH (2007c). *Derechos Humanos de las Mujeres. Actualización del capítulo 5 del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, 1 de marzo.

OEA (2003). *Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias* (OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2). 29 diciembre.

Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura, Sr. Nigel S. Rodley (1998). *Informe presentado con arreglo a la resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos* (E/CN.4/1998/38/Add.2). 14 de enero.

Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Sr. Dato'Param Coomaraswamy (2002). *Informe presentado de conformidad con la resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos* (E/CN.4/2002/72/Add.1). 24 de enero.

Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen (2003). *Informe de la visita a México* (E/CN.4/2004/80/Add.2). 23 de diciembre.

Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Sr. Juan Miguel Petit (2008). *Informe de la visita a México* (A/HRC/7/8/Add.2). 24 de enero.

Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Yakin Ertürk (2006). *Informe de la visita a México* (E/CN.4/2006/61/Add.4). 13 de enero.

Relatoría relativa a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Sra. Asma Jahangir (1999). *Informe presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos* (E/CN.4/2000/3/Add.3). 25 de noviembre.

SubCAT (2009). *Informe sobre la visita a México* (CAT/OP/MEX/R.1). 27 de mayo.

La incorporación de estándares internacionales en la protección de personas defensoras de derechos humanos en México

*Daniel Joloy Aimke**

RESUMEN. En 2012 el Congreso aprobó por unanimidad la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, estableciendo un Mecanismo de Protección para dar respuesta a la escalada de ataques y amenazas en contra de defensoras y defensores de derechos humanos. México ha recibido múltiples recomendaciones en los últimos años por parte de diversos mecanismos internacionales de derechos humanos en relación a la protección de las y los defensores de derechos humanos, las cuales a su vez permitieron enriquecer el proceso de diseño y discusión de la Ley en un marco delineado por los estándares internacionales. La Ley de Protección en México muestra un claro ejemplo de las posibilidades que ofrece vincular el desarrollo de políticas públicas a nivel doméstico con los avances a nivel internacional. Las recomendaciones internacionales han servido, en este caso, para fijar los mínimos necesarios de dicha política pública a nivel legal. Sin embargo, como ha sido percibido hasta ahora, se requiere mucho más que la mera incorporación de estándares internacionales para dar respuesta a un problema tan complejo como el que enfrentan defensores y defensoras de derechos humanos actualmente en México.

ABSTRACT. The Mexican Congress unanimously approved in 2012 the Law for the Protection of Human Rights Defenders and Journalists, establishing a Protection Mechanism to answer to the surge of threats and attacks against human rights defenders. Mexico has received multiple recommendations during the last years by several international human rights mechanisms regarding the protection of human rights defenders, which in turn enriched the drafting process of the Law, framing it in accordance with international standards. The Protection Law in Mexico is a clear example of the possibilities which arise by linking domestic public policy processes to international developments. International recommendations helped, in this particular case, to establish minimum standards of relevant public policies in the context of domestic law. Nevertheless, there are indications at this point that much more than the mere incorporation of international standards is required to solve such a complex problem as the one human rights defenders in Mexico are currently facing.

*Daniel Joloy Aimke es licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México y maestro en Derechos Humanos por la misma. Actualmente se desempeña como Director de Incidencia en la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH). Se ha desempeñado también como investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y colaboró con Amnistía Internacional - México en el Programa de Interlocución con Autoridades e implementación de estrategias de cabildeo.

El 25 de junio de 2012 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Ley de Protección o la Ley),¹ la cual estableció la instalación de un Mecanismo de Protección como la política pública para dar respuesta a la escalada de ataques y amenazas contra quienes se dedican a la defensa y promoción de los derechos humanos en México.

Tras más de tres años de trabajo por parte de las organizaciones de derechos humanos y periodistas, la Ley es resultado de diversas estrategias de incidencia a nivel nacional e internacional. El largo proceso que llevó a la aprobación de la Ley de Protección estuvo sin duda influenciado y acompañado de una creciente presión internacional desde diversas aristas que permitió también marcar una ruta hacia el diseño propio del Mecanismo de Protección.

Las organizaciones de derechos humanos involucradas en la redacción de la Ley de Protección buscaron a su vez incorporar las distintas recomendaciones provenientes de múltiples mecanismos internacionales de derechos humanos, así como los estándares internacionales en la materia. Utilizando de manera sistemática la base de datos “Recomendaciones internacionales a México en materia de derechos humanos”, este artículo tiene la intención de analizar tales recomendaciones de cara a lo aprobado por el Congreso de la República.²

El presente trabajo describe brevemente en la primer sección la situación de violencia que enfrentan defensores y defensoras de derechos humanos en México, en particular desde que la llamada “lucha contra el crimen organizado” agudizó los niveles de violencia. En la segunda sección se hace una revisión de las recomendaciones internacionales que México ha recibido en cuanto a la protección de quienes defienden los derechos humanos y posteriormente, se analiza la incorporación de dichas recomendaciones y los estándares internacionales en la materia en los esfuerzos de protección de personas defensoras de derechos humanos, particularmente en la reciente Ley de Protección y su implementación.

Si bien la Ley incorpora parte sustancial de las recomendaciones internacionales que de forma genérica habían instado al Estado mexicano a garantizar la protección de las y los defensores de derechos humanos, para asegurar su adecuada implementación se requiere también del compromiso y voluntad política de las autoridades para aplicar de manera efectiva una ley bastante novedosa e innovadora.

Ciertamente, la Ley de Protección es un avance en cuanto al reconocimiento de la problemática y el diseño de política pública para atenderla al otorgar a las autoridades importantes herramientas para avanzar hacia una mejora sustancial de la situación que prevalece. No obstante, tras haber logrado la aprobación de la Ley de Protección – con lo cual desde la comunidad internacional en ocasiones

¹ La Ley puede ser consultada en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5256053&fecha=25/06/2012

² La base de datos es resultado de un esfuerzo conjunto entre la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). La base de datos puede ser consultada en www.recomendacionesdh.mx

se dan como cumplidas las recomendaciones internacionales —³ resulta fundamental analizar el rol que ha jugado la comunidad internacional, así como los mecanismos internacionales de derechos humanos, a fin de considerar nuevas estrategias para mantener el interés y la presión internacional que contribuyan a la consolidación del propio Mecanismo como medio para mejorar la situación que enfrentan defensores y defensoras de derechos humanos.

Defensores y defensoras de derechos humanos en México: un contexto de violencia

Durante los últimos años se ha registrado en México una escalada en el número de amenazas y agresiones en contra de defensores y defensoras de derechos humanos, contexto que se ha visto particularmente agravado por la situación de violencia generalizada que enfrenta el país desde el 2006. Frente a una estrategia de seguridad pública basada en la militarización y el uso de la fuerza, las violaciones graves a derechos humanos se han incrementado también, incluyendo casos de ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada y tortura.⁴

En este contexto, los riesgos por defender los derechos humanos han sido cada vez mayores. El aumento en los índices de violencia y la militarización de la seguridad pública han tenido también un impacto directo en el ejercicio de la defensa de los derechos humanos, incrementando el número de ataques y agresiones hacia quienes han alzado su voz en contra del poder. Tal como lo han señalado diversos organismos internacionales de derechos humanos, defender los derechos humanos en México se ha vuelto una actividad de alto riesgo, en particular para quienes se dedican a la defensa de las personas migrantes, de los derechos de las mujeres y de las personas del colectivo LGBTTTI, de los pueblos indígenas y defensores del medio ambiente, quienes han sido atacados con mayor frecuencia.⁵

Según cifras de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), entre 2006 y 2011 al menos de 61 defensoras y defensores de derechos humanos fueron asesinados en México, y 4 más permanecen desaparecidos.⁶ Tan sólo durante el primer año de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto, al menos 15 personas defensoras de derechos humanos más han sido asesinadas, gran parte de estos hechos acontecidos en el estado de Guerrero.⁷ Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha registrado también el aumento en los actos de agresión y hostigamiento en contra de las y los defensores de derechos humanos, al haber documentado un aumento anual superior al 100% en los expedientes relacionados con agresiones contra defensores y defensoras desde entre 2009 y 2011.⁸

³ Durante la segunda evaluación de México ante el Examen Periódico Universal (EPU), diversas delegaciones aplaudieron la aprobación de la Ley de Protección y destacaron el compromiso del Estado mexicano en cuanto a la protección de las y los defensores de derechos humanos, sin evaluar si la Ley había sido implementada de forma adecuada y cumplía con sus objetivos.

⁴ Human Rights Watch, 2011, 2012; Amnistía Internacional, 2012.

⁵ CIDH, 2011: 14.

⁶ CIDH, 2011: 13.

⁷ RedTDT, 2013; Tlachinollan, 2013.

⁸ CNDH, 2011.

Las amenazas han sido la forma de agresión más común en contra de las personas defensoras de derechos humanos durante los últimos años, así como las injerencias arbitrarias y allanamientos ilegales a las oficinas de organizaciones de derechos humanos.⁹ Sin embargo, cerca del 20% de los ataques documentados estuvieron relacionados con ataques contra la vida o integridad.¹⁰

El trabajo de las y los defensores de derechos humanos se da también en un contexto de criminalización, en el que se ha documentado el uso del sistema de justicia para incriminar falsamente a defensores y defensoras de derechos humanos como una forma de obstaculizar su trabajo.¹¹ Con frecuencia, autoridades locales y federales han detenido de forma arbitraria a defensores y defensoras, abriéndoles procesos por daño a propiedad ajena, sabotaje o ataques a las vías de comunicación. Incluso en ocasiones han sido acusados falsamente de robo, secuestro u homicidio con el fin de impedir que sigan desempeñando su labor.¹²

Sin embargo, a pesar del contexto de violencia que enfrentan defensoras y defensores de derechos humanos en todo el país, y del aumento sostenido de ataques y agresiones en su contra, la impunidad por todos estos hechos es prácticamente absoluta. A la fecha, según diversos informes de organismos tanto nacionales como internacionales, no existe una sola sentencia condenatoria por tales hechos. A pesar de que en ocasiones las investigaciones por estos actos son iniciadas en el ámbito penal, los avances en las mismas son mínimos. Tan sólo en el 5% de los casos documentados por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) en México se identificó a los agresores, y sólo en 3% se detuvo a los responsables. No obstante, en ninguno de estos casos se ha dictado aún sentencia.¹³ Tal impunidad envía un mensaje de que estos hechos son permitidos, perpetuando un ciclo de violencia en su contra en que las autoridades mexicanas parecen incapaces de investigar y sancionar adecuadamente a aquellos responsables por los hechos.

Si bien con frecuencia las personas que han sufrido este tipo de ataques o amenazas no pueden identificar a los perpetradores, es de destacarse que cerca del 25% del total de los casos documentados por la ONU-DH en México han identificado a funcionarios públicos involucrados en las agresiones.¹⁴ Particularmente en aquellos estados en que se han desplegado las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, los riesgos para las y los defensores de derechos humanos han sido mayores. Incluso en estados como Chihuahua o Guerrero, se ha documentado la complicidad de las autoridades con bandas del crimen organizado a fin de que éstas lleven a cabo el “trabajo sucio”.¹⁵

⁹ ONU-DH México, 2013: 11.

¹⁰ ONU-DH México, 2013: 12.

¹¹ AI, 2010: 2-3.

¹² ONU-DH México, 2009: 14.

¹³ ONU-DH México, 2013: 16.

¹⁴ ONU-DH México, 2013: 13.

¹⁵ ONU-DH, 2009: 16.

Con frecuencia, las autoridades han declarado que la gran mayoría de estos crímenes son cometidos por la delincuencia organizada.¹⁶ En muchas ocasiones, incluso antes de llevar a cabo investigaciones al respecto, se ha responsabilizado a bandas criminales por los ataques en contra de defensores y defensoras de derechos humanos. Sin embargo, como muestra una gran cantidad de los casos documentados, son precisamente funcionarios públicos de los distintos niveles de gobierno quienes se encuentran tras los hechos de amenaza y agresión.¹⁷

Ante la falta de respuesta nacional, crece la preocupación internacional

La situación de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos ha puesto a México en el foco de atención de la comunidad internacional durante los últimos años. Diversos mecanismos internacionales de derechos humanos han instado a las autoridades mexicanas a garantizar un ambiente seguro para que quienes se dedican a la protección y defensa de los derechos humanos puedan llevar a cabo sus labores, incluso señalando la necesidad de poner en marcha un Mecanismo Nacional de Protección.

Tal como lo señala la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos* (en adelante, la Declaración sobre defensores y defensoras de derechos humanos o la Declaración), los Estados tienen la responsabilidad de proteger a las y los defensores de derechos humanos en virtud de sus obligaciones internacionales¹⁸. Esta obligación deriva principalmente en dos obligaciones genéricas, como lo ha señalado el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en que los Estados deben por un lado abstenerse de violentar y agredir a las personas defensoras de derechos humanos, y por el otro, deben actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar cualquier ataque o agresión en su contra.¹⁹

La protección de las personas defensoras de derechos humanos, tal como ha sido destacado por el Comité de Derechos Humanos y la CIDH, debe incluir no sólo las acciones cometidas por agentes estatales, sino también por personas o entidades privadas. En aquellos casos en que las agresiones provienen de actores no estatales, tales como empresas privadas o grupos armados ilegales, los Estados están obligados a llevar a cabo investigaciones diligentes para llevar a los responsables ante la justicia.²⁰

Asimismo, diversos mecanismos internacionales de derechos humanos coinciden en la obligación de los Estados de adoptar las medidas necesarias para prevenir las agresiones en contra de las personas

¹⁶ Incluso durante el evento público en que el Presidente Calderón formalmente firmó la Ley de Protección, declaró que: “Con este decreto se busca mitigar la violencia que sufren comunicadores, reporteros y defensores de derechos humanos, fundamentalmente por acciones criminales”. El discurso completo puede ser consultado en <http://mediosenmexico.blogspot.mx/2012/06/fch-firma-decreto-para-proteger.html>

¹⁷ ONU-DH México, 2013: 13.

¹⁸ Relatora Especial sobre la situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, 2011: 19.

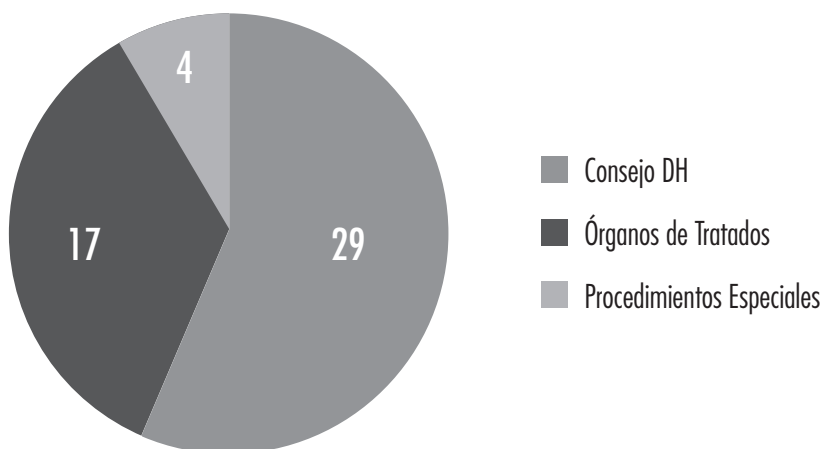
¹⁹ ComitéDH, 2004: párr. 6; Relatora Especial sobre la situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, 2011.

²⁰ Relatora Especial sobre la situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, 2011: 21.

defensoras de derechos humanos.²¹ Tales medidas deben ir más allá de la protección brindada por las autoridades cuando tienen conocimiento de los riesgos que enfrentan o cuentan con suficientes pruebas de las agresiones, teniendo la obligación de prevenir tales riesgos e implementar medidas que permitan atender las causas estructurales que ponen en riesgo a quienes se dedican a la defensa de los derechos humanos.²²

Desde 2009, México ha recibido un total de 50 recomendaciones internacionales relacionadas con la protección de defensores y defensoras de derechos humanos.²³ Algunas de ellas han sido emitidas por órganos convencionales durante las revisiones periódicas de México, tales como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y el Comité Contra la Tortura (CAT), así como por diversos Relatores Especiales de las Naciones Unidas. Esta preocupación ha sido también destacada por la comunidad internacional durante las dos evaluaciones que México ha rendido ante el Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos y por la ONU-DH en México quien desde 2009 ha elaborado tres diagnósticos sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México, dentro del cual se contienen 11 recomendaciones puntuales.

Gráfica 1. Recomendaciones por tipo de órgano



La preocupación de la comunidad internacional por la situación de peligro que enfrentan en México las y los defensores de derechos humanos se reflejó por primera vez durante el primer ciclo del EPU realizado en febrero de 2009. En ese entonces, fueron emitidas las primeras recomendaciones sobre la necesidad de proteger a las defensoras y defensores de derechos humanos,²⁴ en donde se formularon cinco

²¹ Relatora Especial sobre la situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, 2011; CIDH, 2011; Relator Especial sobre la Promoción y Protección del derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 2011.

²² Relatora Especial sobre la situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, 2011: 93.

²³ Para conocer todas las recomendaciones sobre derechos humanos que mecanismos internacionales han emitido a México, visitar www.recomendacionesdh.mx

²⁴ Para consultar el informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal a México, ver <http://daccess-dds-n.y.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/163/24/PDF/G0916324.pdf?OpenElement>

recomendaciones por parte de Alemania, Azerbaiyán, Bélgica, Dinamarca, Noruega y Reino Unido instando a México a combatir la violencia y la impunidad relacionada con los ataques y las amenazas en contra de las personas defensoras de derechos humanos.

Tabla 1. Recomendaciones a México sobre defensoras y defensores. EPU 2009

Recomendación	País
Arbitrar medidas estructurales para combatir sistemáticamente la violencia y la violación de los derechos fundamentales que sufren las mujeres y los defensores de los derechos humanos.	Bélgica
Reconocer públicamente el importante papel que desempeñan los defensores de los derechos humanos y las ONG en la protección de los derechos humanos en México.	Reino Unido
Investigar los casos de agresiones y actos de violencia y amenazas contra periodistas y defensores de los derechos humanos, a fin de someter a la justicia a los autores, e intensificar los esfuerzos para garantizar que la investigación de las agresiones contra los defensores de la libertad de expresión se haga a nivel federal.	Alemania, Azerbaiyán, Dinamarca.
Velar por que se investiguen y enjuicien de forma efectiva los delitos y violaciones cometidos contra periodistas, abogados y defensores de los derechos humanos, que se castigue a los responsables y que se dé una respuesta pronta a las denuncias de amenazas, acosos e intimidación de periodistas, abogados y defensores de los derechos humanos, y se adopten medidas adecuadas para su seguridad.	Dinamarca
Mejorar la eficacia de las “medidas cautelares” para proteger a los defensores de los derechos humanos, en particular adoptando estrategias eficaces e integrales de prevención a nivel central y local, a fin de prevenir las agresiones y proteger la vida y la integridad física de los periodistas y defensores de los derechos humanos, y hacer de modo que los programas correspondientes se sustenten en un compromiso político firme y reciban los recursos adecuados.	Alemania, Noruega

A raíz de ello, y como parte de los compromisos adquiridos por el Estado mexicano tras la celebración del EPU en 2009, organizaciones de la sociedad civil mexicana comenzaron un diálogo con la Secretaría de Gobernación para la instalación de un mecanismo administrativo para la protección de defensoras y defensores de derechos humanos. Las organizaciones de la sociedad civil, retomando las experiencias previas de otras partes de la región y con el impulso de éstas recomendaciones, tomaron la iniciativa y prepararon un primer borrador de lo que pudiera ser un Mecanismo Nacional de Protección.²⁵

²⁵ La propuesta inicial elaborada por organizaciones de la sociedad civil puede ser consultada en: http://acuddeh.org/IMG/pdf/Mecanismo_de_DDH_y_Periodistas.pdf.

En este marco, la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones para los Derechos Humanos emitió su primer *Diagnóstico sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos*, en donde documentó el contexto adverso en que desempeñan su labor “en el que se enfrentan con altos niveles de violencia e inseguridad” agudizado por la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.²⁶ Como parte de las recomendaciones, la ONU-DH instó a las autoridades a avanzar y concretar la instalación de un Mecanismo de Protección en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil. En particular, se instó

A las autoridades federales se les recomienda que en concertación con las organizaciones de la sociedad civil, definan e implementen un mecanismo nacional de protección para defensoras y defensores, el cual podría extenderse a integrantes de otros grupos de población en especial situación de vulnerabilidad y/o discriminación, en particular periodistas. Este mecanismo debería contar con un presupuesto adecuado, tener la capacidad de articular el trabajo de las autoridades (federales y estatales), y servir como un canal de comunicación directo entre las y los defensores y autoridades de alto nivel. Este mecanismo debería tener capacidad y facultades para realizar una evaluación periódica de los niveles de riesgo; actuar preventivamente; implementar medidas efectivas de prevención; y definir, adoptar, retirar, monitorear y evaluar medidas urgentes de protección que sean otorgadas tanto por los organismos públicos de derechos humanos como por los mecanismos internacionales de protección, así como las solicitadas directamente al mecanismo por las organizaciones de defensores y defensoras. El mecanismo debería conformarse por funcionarios del ámbito federal y estatal, funcionarios de los organismos públicos, defensoras, defensores, y contar con la observación y asesoría de miembros de organismos internacionales y expertos en la materia. Para su definición se recomienda que se analice la experiencia y buenas prácticas de otros mecanismos similares en la región.²⁷

En febrero de 2010 la Secretaría de Gobernación accedió por primera vez a discutir el tema con la sociedad civil con el auspicio de la ONU-DH, para lo que se conformó una amplia reunión con organizaciones de distintos estados del país junto con diversas autoridades federales encaminada a analizar las posibilidades de crear un Mecanismo de Protección similar al que había sido instalado en Colombia. A la reunión también fueron invitados expertos colombianos quienes habían estado a cargo de su diseño e implementación, así como expertos internacionales en la materia.

Tan sólo unos meses más tarde, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, durante su análisis del informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), retomó la preocupación por la grave situación que enfrentaban defensores y defensoras de derechos humanos. En tal ocasión, el Comité urgió a México a

²⁶ ONU-DH México, 2009: 3-4.

²⁷ ONU-DH México, 2009: párr. 126.

tomar medidas inmediatas para proporcionar protección eficaz a los periodistas y los defensores de los derechos humanos, cuyas vidas corren peligro a causa de sus actividades profesionales...²⁸

Tal recomendación fue retomada también en 2011 por el Comité de los Derechos del Niño (CDN) durante el análisis del informe presentado por México en virtud del Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, en que el Comité instó al Estado a que

adopte medidas preventivas eficaces para proteger a los defensores de los derechos humanos e investigar sin demora los ataques que sufren, en consonancia con la recomendación formulada por el Comité de Derechos Humanos en 2010.²⁹

En el mes de agosto de 2010 las Relatorías Especiales de la CIDH y la ONU sobre Libertad de Expresión visitaron México de forma conjunta.³⁰ Si bien la visita se enfocó de forma más directa en la situación de violencia contra las y los periodistas, ambas relatorías retomaron el trabajo conjunto que desde meses atrás habían iniciado organizaciones de derechos humanos y periodistas con el fin de avanzar en la instalación de un Mecanismo de Protección que pudiese incluir a ambos grupos, siendo que ambos enfrentan riesgos similares que de forma coordinada podrían ser atendidos.

En virtud de ello, tanto la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión de la CIDH como la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Opinión y Expresión instaron en sus observaciones finales a avanzar con celeridad en la instalación de un Mecanismo de Protección que garantice condiciones de seguridad para periodistas y personas defensoras de derechos humanos.³¹

Durante los años siguientes, entre 2011 y 2012, las recomendaciones relacionadas con la protección de defensores y defensoras de derechos humanos en México comenzaron a enfocarse específicamente en ciertos grupos que, por el contexto particular de su trabajo, se encontraban en riesgo. Entre otros, algunos grupos particulares visibilizados por distintos mecanismos internacionales fueron las mujeres defensoras de derechos humanos,³² defensores comunitarios y de los pueblos indígenas,³³ defensores de las personas migrantes³⁴ y defensores quienes impulsaban la búsqueda por la justicia y la verdad por violaciones a los derechos humanos.³⁵

²⁸ Comité DH, 2010: párr. 20a.

²⁹ Comité DH, 2010: párr. 20; CDN, 2011: párr. 20.

³⁰ CIDH, 2010.

³¹ CIDH, 2010; CIDH 2011b; Consejo DH, 2011.

³² CEDAW, 2012: párr. 25.

³³ CERD, 2012: párr. 15.

³⁴ CTM, 2011: párr. 51.

³⁵ GTDFI, 2011: párr. 101 y 111; CAT, 2012: párr. 14.

Tabla 2. Recomendaciones a México sobre defensoras y defensores. Varios órganos, 2010-2012

Recomendación	Órgano
El Comité recomienda que se adopten medidas concretas y adecuadas para garantizar la vida, libertad e integridad personal de defensores de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y de sus familiares y a que no sean objeto de persecución judicial, hostigamiento, detenciones o investigaciones por el sólo hecho de actuar a favor de la protección de los derechos de los trabajadores migratorios. El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas eficaces para prevenir, investigar y sancionar las agresiones y otros abusos en contra de defensores de derechos de los trabajadores migratorios.	CTM
El Grupo de Trabajo recomienda garantizar condiciones de seguridad para defensores de los derechos humanos, incluyendo a quienes combaten las desapariciones forzadas de personas y defienden los derechos de las víctimas. Se debe garantizar que el Mecanismo Nacional de Protección a defensores de derechos humanos cuente con facultades de prevención, protección e investigación; tenga competencia federal; cuente con suficientes recursos así como con independencia. Se debe garantizar también la plena participación de las organizaciones de derechos humanos en el diseño, implementación y monitoreo de este mecanismo nacional.	GTDFI
El Comité recomienda que el Estado parte investigue y sancione a los responsables de dichos homicidios. Asimismo, el Comité exhorta al Estado parte a que acelere el proceso de adopción de legislación específica que garantice la protección de los defensores de los derechos humanos, incluyendo los defensores de los derechos de los pueblos indígenas, y que tome las medidas oportunas para prevenir dichos actos, incluyendo el mecanismo especial para la protección de defensores de los derechos humanos tomando en cuenta la Declaración de la Asamblea general de la ONU dedicada a los defensores de los derechos humanos y las recomendaciones emitidas por la relatoría sobre defensores de los derechos humanos.	CERD
[El Comité insta al Estado parte a que:] Garantice la rápida aplicación de la Ley de protección de los periodistas y los defensores de los derechos humanos de 2012 en los planos federal y estatal a fin de garantizar la vida, la libertad y la integridad de las periodistas y las defensoras de los derechos humanos, y vele por que no sean objeto de ningún tipo de violencia;	CEDAW
[El Comité insta al Estado parte a que:] Dé prioridad al establecimiento del Mecanismo de protección de los periodistas y defensores de los derechos humanos previsto en la Ley de protección de los periodistas y los defensores de los derechos humanos de 2012, y se asegure de que incluya un enfoque de género;	CEDAW

[El Comité urge al Estado parte a:] Tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad e integridad física de defensores de derechos humanos y periodistas frente a la intimidación y violencia a la que podrían exponerles sus actividades;	CAT
[El Comité urge al Estado parte a:] Acelerar el establecimiento del Mecanismo de Protección previsto en la Ley para la protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas;	CAT

Asimismo, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de las y los Defensores de Derechos Humanos ha expresado también su preocupación por los crecientes ataques en contra de personas defensoras de derechos humanos en México. Si bien la Relatora Especial no ha hecho una visita *in situ* para analizar la situación de las y los defensores de derechos humanos en México,³⁶ en sus más recientes informes anuales³⁷ se ha instado al Estado mexicano a garantizar la protección efectiva de las y los defensores de derechos humanos de forma inmediata, ya que “continúan sufriendo asesinatos, ataques, hostigamientos, amenazas, estigmatización y otras violaciones serias a los derechos humanos”.³⁸ Particularmente, durante su informe anual de 2012, la Relatora Especial hizo un llamado especial al Estado mexicano a atender los riesgos que enfrentan las y los defensores comunitarios en el marco de mega-proyectos de desarrollo, al encontrarse México entre los cinco países en que dichos defensores han sufrido mayor número ataques.³⁹

Durante la segunda evaluación de México ante el EPU en octubre de 2013, la situación de riesgo de las personas defensoras de derechos humanos ocupó nuevamente un lugar central en las preocupaciones de la comunidad internacional. Dado que poco más de un año atrás había sido aprobada la Ley de Protección para las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (la cual se analizará a mayor profundidad en el próximo apartado), diversos países expresaron a México la necesidad de fortalecer al Mecanismo de Protección para garantizar la vida y la seguridad de quienes se dedican a la defensa de los derechos humanos.

En aquella ocasión, México recibió 24 recomendaciones⁴⁰ relacionadas con la protección de las y los defensores de derechos humanos.⁴¹ Delegaciones como Suecia, Estados Unidos, España, Japón

³⁶ A pesar de que diversas organizaciones de la sociedad civil han realizado reiterados llamados para la realización de una visita al país de la Relatora Especial sobre la situación de las y los Defensores de Derechos Humanos, a la fecha no ha podido ser concretada por “problemas de agenda” tanto de parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores como de la propia Relatora Especial.

³⁷ Para consultar los reportes anuales de la Relatora Especial sobre la situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos, así como los compendios anuales de casos individuales, ver <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/AnnualReports.aspx>

³⁸ OHCHR, 2012.

³⁹ CMDPDH, 2013.

⁴⁰ Al momento de la redacción del presente texto aún está pendiente la decisión formal del Estado mexicano sobre la aceptación o no de las recomendaciones emitidas a México durante la segunda evaluación ante el EPU.

⁴¹ Las recomendaciones sobre defensores y defensoras de derechos humanos fueron emitidas por Alemania, Australia, Azerbaiyán, Bélgica, Canadá, Colombia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Hungría, Irlanda, Japón, Lituania, Noruega, Polonia, Reino Unido, República Checa, República de Corea, Rumania,

y Reino Unido, entre otras, hicieron mención específica a la necesidad de fortalecer al Mecanismo de Protección de una forma más general. Por ejemplo, España instó al Estado mexicano a

Velar por la aplicación eficaz del Mecanismo de Protección de la Ley para Protección a Defensores de Derechos Humanos y Periodistas con objeto de reducir la impunidad, en especial de los delitos contra defensores de los derechos humanos de los migrantes.⁴²

Sin embargo, tal como ha sido estudiado, la segunda ronda del EPU ha mostrado una mayor atención de los Estados “revisores”, quienes han emitido recomendaciones más precisas que, guiados por los aportes proporcionados por las organizaciones de la sociedad civil y de la ONU-DH,⁴³ permiten un mejor monitoreo de su implementación.⁴⁴ Así, países como la República Checa, Alemania y Eslovenia insistieron en aspectos muy específicos del Mecanismo de Protección, como el asegurar los recursos necesarios para su funcionamiento o la capacitación de su personal. Irlanda, por su parte, de forma muy puntual recomendó a México

Desarrollar un protocolo de investigación con perspectiva de género y etnia que pueda ser utilizado por los Procuradores Generales de los Estados en todos los casos en que las defensoras de derechos humanos reporten amenazas o ataques.⁴⁵

Incluso, retomando la necesidad de fortalecer al Mecanismo de Protección y la relevancia de la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de las y los Defensores de Derechos Humanos para brindar aportes técnicos en el diseño e implementación de políticas públicas en la materia, Hungría puntualizó la necesidad de

Guiarse por los procedimientos especiales para mejorar la seguridad de todos los defensores de derechos humanos en el país e invitar al Relator Especial sobre los Defensores de Derechos Humanos al país.⁴⁶

Las distintas recomendaciones internacionales han permitido marcar un rumbo sobre el cuál la política pública en la materia debiera poner especial atención. Si bien la gran mayoría de las recomendaciones instan en lo general a garantizar las condiciones necesarias de seguridad para que defensores y defensoras de derechos humanos realicen sus labores en un clima de seguridad, ciertas recomendaciones han incluido factores de gran relevancia para asegurar su efectividad, tales como los aspectos de prevención o el combate a la impunidad.

Suecia, Suiza y Túnez. El Informe del Grupo de Trabajo, disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/163/24/PDF/G0916324.pdf?OpenElement>

⁴² Consejo DH, 2013: párr.131.

⁴³ En el caso de México, durante la segunda ronda del EPU fueron presentados 41 informes de organizaciones de la sociedad civil, tanto nacionales como internacionales. Los informes pueden ser consultados en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMXStakeholdersInfoS17.aspx>

⁴⁴ UPR-Info, 2012: 58-62.

⁴⁵ Consejo DH, 2013: párr.137.

⁴⁶ Consejo DH, 2013: párr.128.

La incorporación de estándares internacionales en la Ley de Protección

Ante el creciente clima de violencia en contra de defensores y defensoras de derechos humanos, sumado a la presión internacional y la falta de voluntad del Ejecutivo Federal para avanzar en la instalación de un Mecanismo de Protección a nivel administrativo,⁴⁷ hacia septiembre de 2011, las organizaciones de la sociedad civil llevaron el tema ante el Congreso de la República con el fin de alcanzar una ley que permitiera la instalación de un Mecanismo Federal de protección para la implementación de medidas cautelares y la coordinación de las distintas instancias de la administración pública para ello.

Con el apoyo de las principales fracciones parlamentarias en el Congreso, múltiples organizaciones de derechos humanos y periodistas conformaron un grupo de trabajo en el Senado de la República para redactar y diseñar lo que sería una Ley de Protección. El grupo de organizaciones de la sociedad civil mexicana contó también con el apoyo de organizaciones internacionales, tales como Amnistía Internacional y Brigadas Internacionales de Paz, así como con la asesoría técnica de la ONU-DH en México.

Tras más de tres años de trabajo, primero tratando de influir en el Poder Ejecutivo y posteriormente sobre el Legislativo, finalmente el largo proceso derivó en la aprobación por unanimidad en el Congreso de la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas el 30 de abril de 2012, promulgada un mes después por el entonces Presidente Calderón el 25 de junio del mismo año. Mediante la Ley, se creó el Mecanismo de Protección con la finalidad de formular una política pública dedicada especialmente a facilitar la coordinación entre las diferentes autoridades para garantizar la seguridad de las y los defensores de derechos humanos y periodistas.⁴⁸

Durante el proceso de diseño y redacción de la Ley, se buscó incorporar los distintos estándares internacionales relacionados con la protección de defensores y defensoras de derechos humanos establecidos por los diversos mecanismos internacionales de derechos humanos. En otros aspectos, la Ley incluso fue más allá de lo que había sido señalado por las instancias internacionales y, retomando experiencias previas en la región, adaptó al contexto mexicano ciertas disposiciones claves para asegurar su buen funcionamiento. Así fue reconocido incluso en la propia Exposición de Motivos de la iniciativa de ley cuando ésta fue presentada ante el Senado de la República:

[...] los organismos internacionales han emitido numerosas recomendaciones para garantizar la protección de éstos (las personas defensoras de derechos humanos y periodistas). La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2003); el Consejo de Derechos Humanos (2009), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010); el Relator Especial

⁴⁷ Para más información acerca del proceso seguido por las organizaciones de la sociedad civil mexicana para la instalación de un Mecanismo de Protección, ver Daniel Joloy, "Mexico's National Protection Mechanism for Human Rights Defenders: Challenges and Good Practices" *Journal of Human Rights Practice*, Oxford University Press. November, 2013.

⁴⁸ La Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2012. Puede ser consultada en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5256053&fecha=25/06/2012

sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión (ONU) (2011); el Comité de los Derechos del Niño (2011); entre otros, han solicitado al Estado Mexicano llevar a cabo medidas inmediatas para la protección eficaz de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas mediante el establecimiento de un mecanismo de protección con los recursos financieros necesarios para su funcionamiento.⁴⁹

Como aspecto más relevante, la Ley establece la instalación de un Mecanismo de Protección como órgano rector de la política pública en materia de protección a defensores y defensoras de derechos humanos. La estructura propia del Mecanismo, retomada de Mecanismos similares en otros países de la región,⁵⁰ así como de experiencias distintas a nivel nacional en otras áreas de gobierno – como seguridad y discriminación – busca dar respuesta a los principales obstáculos que con anterioridad habían enfrentado defensores y defensoras de derechos humanos al solicitar medidas de protección al Estado.⁵¹

El Mecanismo de Protección consta de tres órganos principales: la Junta de Gobierno, como el principal órgano de toma de decisiones; el Consejo Consultivo, conformado por representantes de la sociedad civil; y la Coordinación Ejecutiva Nacional, instalada en la Secretaría de Gobernación, principalmente a cargo de la administración operativa del Mecanismo.⁵²

La Junta de Gobierno es la responsable de determinar las medidas de protección necesarias en todos aquellos casos que soliciten la atención del Mecanismo de Protección y supervisa diversos aspectos operativos concernientes a las medidas de protección y prevención.⁵³ Está integrada por nueve miembros permanentes: cuatro representantes de la administración pública federal (un representante de las Secretarías de Gobernación, Seguridad Pública, Relaciones Exteriores y de la Procuraduría General de la República), cuatro miembros del Consejo Consultivo representantes de la sociedad civil (dos de los cuales deben de ser personas defensoras de derechos humanos y dos periodistas) y un representante de la CNDH.⁵⁴ Por otro lado, se prevé la incorporación de miembros no permanentes –con derecho a voz pero sin voto– de otras instancias interesadas, tales como los poderes legislativo y judicial, así como autoridades a nivel local e incluso la ONU-DH.⁵⁵

El Consejo Consultivo, creado como un órgano facultado para emitir recomendaciones a la Junta de Gobierno, está conformado por nueve representantes de la sociedad civil con experiencia en la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Los miembros del Consejo

⁴⁹ Senado de la República, 2012.

⁵⁰ Para leer más acerca de los Mecanismos de Protección en otras partes del mundo, ver Eguren, E., and M. Martin. 2011. *Protection of Human Rights Defenders: Best Practices and Lessons Learnt*. Brussels: Protection International. Disponible en <http://protectioninternational.org/publication/protection-of-human-rights-defenders-best-practices-and-lessons-learnt>

⁵¹ Art. 1 de la Ley.

⁵² Art. 3 de la Ley.

⁵³ Art. 8 de la Ley.

⁵⁴ Art. 5 de la Ley.

⁵⁵ Art. 6 de la Ley.

Consultivo son electos por medio de una Asamblea de las propias organizaciones de la sociedad civil interesadas con el fin de elegir a sus representantes y favorecer un proceso de construcción de confianza entre ellos. Al ser un mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas, la Ley prevé que el Consejo deba estar en todo momento balanceado entre representantes de cada uno de éstos grupos.⁵⁶

Finalmente, la Coordinación Ejecutiva Nacional es el órgano encargado de la operatividad del Mecanismo y de facilitar la colaboración entre las distintas autoridades encargadas de la implementación de las medidas de protección, incluyendo autoridades a nivel local y estatal. La Coordinación cuenta con tres unidades auxiliares responsables de las diferentes partes del proceso, particularmente la documentación de los casos de quienes soliciten su incorporación al Mecanismo, la evaluación de riesgos y una tercera unidad diseñada para la implementación de medidas de prevención.⁵⁷

En el ámbito de lo operativo, la Ley contiene aspectos positivos que buscan dar respuesta a diversas problemáticas que, durante los años previos, habían sido señaladas por las autoridades como justificantes para la falta de implementación de medidas adecuadas de protección. En primer lugar, la Ley establece claramente la responsabilidad última de la Secretaría de Gobernación de garantizar el efectivo funcionamiento del Mecanismo de Protección y la implementación de las medidas de protección.⁵⁸ En este sentido, un obstáculo frecuente cuando se busca la protección del Estado ha sido la falta de claridad en cuanto a la institución responsable de garantizar la implementación de las medidas, incluyendo el pago por las mismas.

Si bien desde 2002 se creó la Unidad de Protección y Defensa de los Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación, donde se depositó la responsabilidad de coordinar las acciones encaminadas a la protección de las y los defensores de derechos humanos, con frecuencia se argumentaba la falta de cooperación de otras autoridades, tanto federales como locales, como impedimento para la implementación de las medidas.⁵⁹ Al establecer la responsabilidad máxima de la Secretaría de Gobernación, se busca que cuando cualquier autoridad no cumpla adecuadamente con las órdenes decretadas por la Junta de Gobierno, las autoridades federales intervengan para tomar las acciones necesarias para garantizar la seguridad e integridad de la persona en riesgo.

La falta de protocolos claros para la implementación de las medidas, incluyendo la falta de claridad en cuanto a las autoridades responsables, era agravada por la falta de plazos para proveer las medidas de protección. Una vez más, con el argumento de la falta de cooperación y de presupuesto, las autoridades llegaban a tardarse más de seis meses incluso en proveer un teléfono celular para emergencias. La Ley, con el fin de dar mayor eficiencia a dichos procesos, definió plazos concretos en que las autoridades deben brindar e implementar las medidas de protección mediante un protocolo extraordinario para casos de emergencia en que la vida o la integridad de la persona estén en riesgo, en que se deben implementar las medidas de protección en un plazo máximo de 12 horas.⁶⁰

⁵⁶ Art. 9, 10, 11 y 12 de la Ley.

⁵⁷ Art. 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley.

⁵⁸ Art. 3 de la Ley.

⁵⁹ AI, 2010: 22-23; ONU-DH México, 2009: 28-30.

⁶⁰ Art. 26 de la Ley.

Asimismo, la Ley contiene también disposiciones para facilitar la coordinación y cooperación entre autoridades locales y federales. La división política de México como un Estado Federal ha revelado en distintas ocasiones la falta de coordinación entre los tres distintos niveles de gobierno que, sumado a la falta de protocolos claros para la implementación de las medidas de protección, a final de cuentas resulta en que tales medidas nunca sean llevadas a la práctica, siempre justificando la inacción en alguna otra instancia de gobierno. La Ley prevé la obligación de las distintas entidades federativas a suscribir convenios de colaboración para hacer más expedita la implementación de las medidas.⁶¹ Si bien los convenios no tienen un carácter vinculante, en principio debieran suponer una herramienta de colaboración entre los distintos niveles de gobierno.

La conformación misma de la Junta de Gobierno debiera resultar también en una mejor coordinación entre las distintas instancias del Gobierno Federal encargadas de garantizar la protección a las personas defensoras de derechos humanos. Justamente la inclusión de dichas Secretarías en el órgano máximo de toma de decisiones debiera llevar a un mayor diálogo que facilite el intercambio de información, de buenas prácticas y de experiencias previas para mejorar las condiciones de seguridad de quienes se encuentran en riesgo. Para ello, la Ley también establece que los representantes del Gobierno Federal tengan la facultad de tomar decisiones sin mayor necesidad de consultar a sus superiores, a fin de que el proceso de implementación sea rápido y expedito.⁶²

La Ley busca dar también respuesta a la falta de presupuestos específicos para la adquisición de medidas de protección, otro de los argumentos constantes para el retardo injustificado de su implementación y que había sido señalado por las instancias internacionales como un punto importante a resolver.⁶³ La Ley crea un Fondo específico para la compra y adquisición específica de las medidas de protección que sean ordenadas por la Junta de Gobierno y establece una serie de reglamentos para evitar el mal uso de los recursos. Para ello, se establece también la obligación de que cada año el Congreso destine recursos etiquetados directamente para el Fondo de Protección y establece un Comité Técnico para su supervisión.⁶⁴ El Fondo se integra de los recursos dispuestos por el Congreso, y permite también que terceros aporten recursos, ya sea de autoridades locales o incluso recursos de otros países.⁶⁵

Por otro lado, la Ley de Protección busca incorporar también, como una parte central de la protección, los aspectos de prevención.⁶⁶ La Relatora Especial sobre la situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos ha señalado que la prevención es la mejor forma de garantizar la protección, y ha enfatizado la obligación que tienen los Estados bajo la Declaración de prevenir los ataques en su contra. En este sentido, México ha sido instado por al menos cinco mecanismos internacionales a tomar acciones preventivas que pongan fin a la situación de riesgo que enfrentan defensores y defensoras de derechos humanos.⁶⁷

⁶¹ Art. 46 y 47 de la Ley.

⁶² Art. 5 de la Ley.

⁶³ Consejo DH, 2009: párr. 60; GTDFI, 2011: párr. 111.

⁶⁴ Art. 48, 52 y 53 de la Ley.

⁶⁵ Art. 51 de la Ley.

⁶⁶ Art. 23 de la Ley.

⁶⁷ CDN, 2011: párr. 22; CTM, 2011: párr. 51; GTDFI, 2011: párr. 111; CEDAW, 2012: párr. 25.c; CERD, 2012: párr. 15.

La Ley mexicana es la primera en su tipo que incorpora la obligación de prevenir los ataques y agresiones en contra de defensores y defensoras de derechos humanos como una obligación del Estado. Al establecer una unidad específica dedicada a la prevención, el Mecanismo de Protección cuenta con facultades de emitir recomendaciones de política pública, e incluso de reformas de ley, que busquen atender las causas estructurales que generan los riesgos para las personas defensoras de derechos humanos. Asimismo, la Unidad de Prevención tiene el mandato de implementar un registro nacional de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos que permita dar cuenta de los diversos patrones de agresiones que enfrentan, incluyendo tipo de agresión, perpetradores y regiones donde con mayor frecuencia acontecen tales hechos.⁶⁸

La Ley busca incorporar también las recomendaciones en que se insta a que el Mecanismo de Protección cuente con “la plena participación de las organizaciones de derechos humanos en el diseño, implementación y monitoreo de este mecanismo nacional”.⁶⁹ Desde el momento en que comenzó el proceso legislativo, las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo a defensores de derechos humanos y periodistas, formaron parte activa en las mesas de trabajo en el Congreso a fin de que las experiencias y necesidades de quienes se encuentran en riesgo en el terreno fueran reflejadas en la Ley. Ésta ha sido una buena práctica que el Congreso debiera retomar en su trabajo, pues la experiencia de la misma ha sido positiva y valorada no sólo por las organizaciones de la sociedad civil, sino también por distintos actores internacionales que han dado seguimiento al tema. Por otro lado, la conformación de un Consejo Consultivo como uno de los órganos principales del Mecanismo, integrado por miembros de la sociedad civil, ha permitido enriquecer las decisiones mediante la experiencia técnica y práctica de quienes se encuentran en riesgo.

Finalmente, el otro aspecto que ha sido reiterado en múltiples ocasiones por mecanismos internacionales de derechos humanos, ha sido la necesidad de investigar y sancionar a los responsables de amenazar y atacar a defensores y defensoras de derechos humanos.⁷⁰ La Relatora Especial sobre la situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos ha reiterado también la necesidad de poner fin a la impunidad relacionada con este tipo de hechos, pues al no sancionarlos se envía un mensaje de permisividad que perpetúa el ciclo de agresiones.⁷¹

Desafortunadamente, la Ley de Protección no contiene medidas específicas que permitan asegurar investigaciones adecuadas y sanciones a los responsables. Si bien el Mecanismo contiene medidas encaminadas a facilitar la implementación de medidas de protección para defensores y defensoras de derechos humanos, la justicia debe ser un camino paralelo que el Estado tiene la obligación de cumplir, pues cuando los responsables de atacar y agredir a defensores de derechos humanos no son sancionados debidamente, permite que estos actos continúen con el fin de silenciar aquellas voces que les incomodan.

⁶⁸ Art. 23, fracciones II y III de la Ley.

⁶⁹ GTDFI, 2011: párr. 111.

⁷⁰ ComitéDH, 2010: párr. 20.b; CTM, 2011: párr. 51; CDN, 2011: párr. 22; GTDFI, 2011: párr. 111; CAT, 2012: párr. 14.c; CEDAW, 2012: párr. 25.c.

⁷¹ Relatora Especial sobre la situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, 2011: 26.

Conclusión

Ante el incremento de ataques y amenazas en contra de defensoras y defensores de derechos humanos en México y la agudización de los riesgos que enfrentan, particularmente desde que dio inicio la llamada “guerra contra la delincuencia organizada” en 2006, la comunidad internacional ha instado en diversos foros multilaterales al Estado mexicano a garantizar un entorno de seguridad en el que quienes se dedican a la defensa de los derechos humanos puedan desempeñar su labor sin riesgo a padecer ataques o agresiones en su contra. Diversos mecanismos internacionales de derechos humanos han expresado también su preocupación y han emitido numerosas recomendaciones para avanzar en la consolidación de una política pública que diera respuesta al contexto de violencia.

Durante estos últimos años, las múltiples recomendaciones internacionales relacionadas con la protección de las y los defensores de derechos humanos han impulsado y fortalecido los esfuerzos que por años han llevado a cabo numerosas organizaciones de la sociedad civil de cara a la instalación de un Mecanismo de Protección. Si bien la mayoría de las recomendaciones internacionales han sido formuladas de forma genérica, definitivamente han marcado la pauta para detonar procesos de diálogo a los que las autoridades se habían negado con anterioridad. Más aún, en ocasiones sirvieron también para que, durante el proceso de diseño y redacción de la Ley de Protección, se incluyeran aspectos fundamentales que ayudaran a resolver los principales obstáculos enfrentados por las y los defensores de derechos humanos cuando solicitaban medidas de protección de parte de las autoridades.

No obstante, es fundamental recordar que una ley por si misma nunca resolverá los problemas en el terreno. Si bien la Ley de Protección es un paso importante hacia la conformación de una política pública integral en la materia, en la que se han retomado parte de las recomendaciones y estándares internacionales en la materia, aún queda mucho por hacer no sólo para garantizar su adecuada implementación, sino por resolver otros pendientes que van más allá de la propia Ley, incluyendo la absoluta impunidad imperante frente a los casos de amenazas y agresiones contra personas defensoras de los derechos humanos.

El poco tiempo desde la aprobación de la Ley y la instalación formal del Mecanismo de Protección no permite analizar a profundidad la efectividad de una política pública tan compleja. Si bien las organizaciones de la sociedad civil han logrado importantes avances al respecto, se requiere aún del impulso de la comunidad internacional para asegurar su efectiva implementación y adecuado funcionamiento. Hasta ahora, la gran mayoría de las recomendaciones internacionales se han enfocado en visibilizar la grave situación de riesgo que enfrentan las y los defensores de derechos humanos en México, resaltando la necesidad de desarrollar una política pública en la materia. Tras haber sido aprobada la Ley de Protección, se vuelve fundamental contar con la asesoría técnica especializada de los mecanismos internacionales de derechos humanos para asegurar su consolidación.

Bibliografía

- AI (2010). *Exigiendo Justicia y Dignidad: Defensores y defensoras de derechos humanos en México*. Amnistía Internacional. Londres.
- AI (2012). *Culpables conocidos, víctimas ignoradas: Tortura y maltrato en México*. Amnistía Internacional. Londres.
- CAT (2012). *Observaciones finales de los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptada por el Comité en su 49º período de sesiones*. Naciones Unidas, clave CAT/C/MEX/CO/5-6.
- CDN (2011). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del 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*. Comité de los Derechos del Niño, Clave CRC/C/OPSC/MEX/CO/1.
- CEDAW (2012). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*. Naciones Unidas, clave CEDAW/C/MEX/CO/7-8.
- CERD (2012). *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*. Naciones Unidas, clave CERD/C/MEX/CO/16-17.
- CIDH (2010). *Relatorías para la Libertad de Expresión de la ONU y la CIDH concluyen visita a México*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa R83/10.
- CIDH (2011). *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington DC.
- CIDH (2011b). *Reporte Especial sobre la Libertad de Expresión en México*. Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington, DC.
- CMDPDH (2013). *México, entre los cinco países más violentos contra defensores y defensoras del medio ambiente*: ONU. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y Centro Mexicano de Derecho Ambiental. Comunicado de Prensa, 29 de octubre.
- CNDH (2011). *El Derecho a Defender: Informe especial sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México.
- CDH (2004). *Observación General No. 31: La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estado Parte en el Pacto*. Clave CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo 2004.
- CDH (2010). *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto*. Comité de Derechos Humanos, Clave CCPR/C/MEX/CO/5.
- CDH (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*. Clave A/HRC/17/27/Add.3.
- CDH (2013). *Informe preliminar del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: México*. Clave A/HRC/25/7.
- CTM (2011). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 74 de la Convención*. Naciones Unidas, clave CMW/C/MEX/CO/2.
- Euguren, E., and M. Martin (2011). *Protection of Human Rights Defenders: Best Practices and Lessons Learnt*. Brussels: Protection International. Disponible en <http://protectioninternational.org/publication/protection-of-human-rights-defenders-best-practices-and-lessons-learnt>

GTDFI (2011). *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias tras su visita a México*. Naciones Unidas, clave A/HRC/19/58/Add.2.

HRW (2011). *Ni seguridad ni derechos: Ejecuciones, desapariciones y tortura en la "Guerra contra el narcotráfico" de México*. Human Rights Watch. Nueva York.

HRW (2012). *Los desaparecidos de México: El persistente costo de una crisis ignorada*. Human Rights Watch. Nueva York.

Joloy, Daniel (2013). *Mexico's National Protection Mechanism for Human Rights Defenders: Challenges and Good Practices*. Journal of Human Rights Practice, Oxford University Press.

ONU-DH México (2009). *Defender los Derechos Humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*. Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México.

ONU-DH México (2013). *Informe sobre la Situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México: Actualización 2012 y Balance 2013*. México.

OHCHR (2012). *México: International and Regional Experts urge Swift Action to Protect Human Rights Defenders and Journalists*. Office of the High Commissioner for Human Rights, Press Release. 14 May.

RedTDT (2013). *Urgen OSC a Gobernador de Guerrero seguridad y justicia para activistas y personas defensoras de los Derechos Humanos*. Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todas y Todos. 8 de diciembre de 2013. Disponible en http://www.redtdt.org.mx/d_comunicados.php?id_comunicado=1759&descargable=

Relator Especial sobre la Promoción y Protección del derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (2011). *Reporte sobre la visita a México, Mayo 2011*. Clave A/HRC/17/27/Add.3.

Relatora Especial sobre la situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (2011). *Comentario a la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*. Naciones Unidas.

Senado de la República (2012). *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/3/2012-03-15-1/assets/documentos/LPPDDHP.pdf>

Tlachinollan (2013). *Condena Tlachinollan los asesinatos de Luis Olivares Enriquez, líder de la OPPCG y de Ana Lilia Gatica Rómulo*. Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan. 11 de noviembre de 2013. Disponible en <http://cencos.wordpress.com/2013/11/11/condena-tlachinollan-los-asesinatos-de-luis-olivares-enriquez-lider-de-la-oppcg-y-de-ana-lilia-gatica-romulo/>

UPR-Info (2012). *Universal Periodic Review: On the road to implementation*. Disponible en http://www.upr-info.org/IMG/pdf/2012_on_the_road_to_implementation.pdf

Límites y dificultades en la implementación de las recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos sobre la tipificación del feminicidio en México: primeras leyes y sentencias

*Patsilí Toledo Vásquez**

RESUMEN. Entre las múltiples recomendaciones de organismos internacionales en materia de derechos humanos a México en la última década, más de 200 tratan sobre la violencia contra las mujeres; de éstas, las recomendaciones referidas a la tipificación del feminicidio han sido particularmente debatidas a nivel jurídico y político. A pesar de ello, la tendencia continental de tipificación de esta nueva figura en gran parte de Latinoamérica, unida a diversos factores tanto políticos como jurídicos en México, han llevado a una generalizada introducción de este nuevo tipo penal en algunas entidades federativas mexicanas en los últimos años. La tipificación del feminicidio en México, al igual que ha ocurrido en el resto del continente, presenta una diversidad de formulaciones en cuanto a su contenido y extensión que, en algunos casos, resulta problemática. En efecto, algunos tipos penales más que facilitar el reconocimiento y sanción de esta forma extrema de violencia contra las mujeres, dificultan, restringen o incluso impiden la sanción penal de tales crímenes. La aplicación práctica de esta figura en algunas entidades federativas, asimismo, muestra que la tipificación apenas constituye una forma de cumplimiento formal de las recomendaciones y pone de manifiesto las dificultades que supone la implementación de las mismas.

ABSTRACT. In the last decade, Mexico has received numerous recommendations from international organs specialized in human rights, over 200 of which deal with violence against women. The recommendations related to the legal definition of the crime of femicide have been particularly controversial at the judicial and political level. In spite of that, the tendency to legally define this crime in most of Latin America, in addition to other political and legal factors in Mexico, have led to the generalized introduction of this new crime in different Mexican states in the past few years. The legal definition of femicides in Mexico, as in the rest of the continent, is very diverse in its content and scope, which in some cases is problematic. In fact, some of the criminal offenses that have been established hamper, limit or even preclude criminal sanction against such crimes. Application in practice of this criminal provision in some Mexican states shows that the legal definition of a crime is only one way of complying with recommendations from international bodies, emphasizing the difficulties and the limitations of the implementation of recommendations regarding criminalization of femicides in Mexico.

* Patsilí Toledo Vásquez es doctora en Derecho Público por la Universidad Autónoma de Barcelona (España), integra el Grupo de Investigación “Copolis” de la Universidad de Barcelona y es profesora asociada en género y criminología en la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona). Ha sido también profesora e investigadora invitada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Su investigación doctoral (de próxima publicación) versó sobre los procesos de tipificación del femicidio/feminicidio en países latinoamericanos, materia en la cual ha escrito diversos artículos y ha participado en múltiples conferencias en Latinoamérica y Europa.

Introducción: Las recomendaciones de carácter legislativo en materia de violencia contra las mujeres

Las recomendaciones formuladas por organismos internacionales en materia de derechos humanos a los Estados Partes de los diversos tratados, son medidas concretas que les cabe adoptar para el desempeño de sus obligaciones en virtud de los tratados correspondientes, de acuerdo a los principios de buena fe y de *pacta sunt servanda*.

En materia de violencia contra las mujeres¹, diversos organismos internacionales de derechos humanos, tanto del sistema universal como interamericano, han formulado más de doscientas recomendaciones a México en la última década². Tales recomendaciones comprenden tanto aspectos de políticas públicas como reformas legales y judiciales, encaminadas a mejorar la respuesta del Estado frente a este tipo violencia, incluyendo su prevención, sanción, reparación y el avance hacia su erradicación.

Como en otras materias, los aspectos legislativos son relevantes en estas recomendaciones, pues los Estados básicamente se organizan a partir de la legislación que adoptan, herramienta esencial para lograr la adecuada garantía de los derechos humanos, aún cuando se requieran también medidas administrativas y políticas que den efectividad a su contenido. Por ello el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos incluye la obligación de dictar leyes o adoptar las medidas legislativas necesarias para asegurar el goce de los derechos humanos³. La inexistencia de leyes en ciertas materias, en consecuencia —así como las leyes inadecuadas— puede suponer un incumplimiento de las obligaciones del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos.

En la medida que la violencia contra las mujeres atenta contra bienes jurídicos fundamentales —como la vida y la integridad de las mujeres—, es lógico que estas recomendaciones frecuentemente aborden aspectos legislativos de carácter penal. Frecuentemente, instan a la supresión o modificación de

¹ La *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* o *Convención de Belém do Pará* (Organización de Estados Americanos, 1994), define en su art. 1º la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

² Fuente: Base de datos de Recomendaciones Internacionales a México en Materia de Derechos Humanos. Esta base de datos ha sido desarrollada por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y comprende todas las recomendaciones incluidas en los informes sobre México elaborados por los órganos de tratados y procedimientos especiales de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, desde 1994 a la fecha. Disponible en www.recomendacionesdh.mx

³ Por ejemplo, el art. 2.2 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP) señala: “Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter”. La *Convención Americana de Derechos Humanos* (CADH), en tanto, señala en su art. 2 “Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”. En relación específicamente con violencia contra las mujeres, el art. 7 letra c) de la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (*Convención de Belém do Pará*), incluye las obligaciones legislativas de los Estados en la materia.

ciertos delitos –si es legislación incompatible con el tratado de que se trate⁴, por ejemplo, por su carácter discriminatorio- y más excepcionalmente, recomiendan la penalización de nuevas conductas.

Las transformaciones así promovidas son parte de la evolución histórica que el Derecho –y el Derecho penal en particular- ha experimentado en esta materia. En efecto, muchos de los diversos fenómenos que se califican actualmente como formas violencia contra las mujeres e ilícitos penales –como el maltrato en la esfera doméstica, el acoso u hostigamiento sexual, la violación marital, etcétera.- han sido en el pasado comportamientos más o menos tolerados, tanto social como jurídicamente, en la mayor parte del mundo occidental⁵. Ello también se ajustaba a normas civiles que por ejemplo, en materia de familia, fundaban el matrimonio en la autoridad marital –incluyendo el derecho de corrección del marido sobre la mujer, hijos e hijas⁶ y las prerrogativas sexuales del marido sobre la mujer que impedían considerar la violación dentro del matrimonio- y desconocían la plena capacidad a las mujeres casadas.

Reconocer la importancia de esta regulación histórica es fundamental para la comprensión de la violencia *contra las mujeres* como una forma cualitativamente diferente y específica de violencia *de género* (o violencia basada en el género o por razones de género), que incluye la violencia que se dirige a cualquier persona por su condición de género⁷, a quienes se apartan de lo que se considera correcto o adecuado en términos de roles sociales asignados a hombres y mujeres⁸. Pero la violencia *contra las mujeres*, en la medida que ha contado históricamente con un respaldo jurídico basado en la subordinación de las mujeres a los hombres, es una forma específica y calificada de violencia de género, y más severa que cualquier otra en cuanto a su extensión, intensidad y consecuencias⁹.

⁴ De acuerdo a la norma básica del derecho internacional público por la cual las normas nacionales no pueden ser invocadas para incumplir un tratado internacional (*Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados*: art. 27).

⁵ Entre ellos, por ejemplo, se encuentra el uxoricidio, por el cual se atenuaba sustancialmente la sanción penal del marido que mataba a su cónyuge adúltera, así como el delito de adulterio como ilícito que sólo podía ser cometido por la mujer (no por el marido), la extinción de la responsabilidad penal del violador por el posterior matrimonio con la ofendida, etc. También se regulaban los casos en que las mujeres –o algunas de ellas- contarían con amparo jurídico frente a ciertas formas de violencia en base a consideraciones sociales vinculadas a su papel como madres, esposas o hijas, como por ejemplo, las mujeres de “buena fama” u “honestas”, en relación con ciertos delitos sexuales. (Acale, 2006; Bodelón, 2012: 15).

⁶ Basado en el deber de obediencia establecido en los mensajes bíblicos y recogido en los primeros cuerpos normativos como las Siete Partidas, el Ordenamiento de Alcalá, las Ordenanzas de Castilla y las Leyes de Toro. Si bien el derecho canónico llegaba a declarar la procedencia del divorcio por el “castigo cruel” que el marido diera a la esposa, el castigo “moderado” era social y jurídicamente aceptado, tanto por la doctrina como por la praxis judicial. Por ejemplo, en el Virreinato del Río de la Plata, en 1795, se sostenía que “el marido puede corregir moderadamente a su mujer, ya con azotes, ya con bofetones, por defectos de poca consideración” (Kluger, 2003). En el derecho anglosajón, en la década de 1870, los tribunales en Estados Unidos dejaron de reconocer el principio de *common-law* de acuerdo al cual se consideraba que este principio estaba recogido en la codificación del *Common Law* de Blackstone de 1768 (Gelles, 1997: 22). En el Reino Unido, el derecho tradicional del marido de infligir castigo físico moderado a su mujer fue removido a partir del caso *R. v Jackson*, en 1891 (Stevens and Sons, 1935: 47).

⁷ Normalmente ejercida contra quienes poseen orientación o identidades de género distintas a las dominantes, como ocurre con lesbianas, gays, personas intersexuales, transexuals o transexuales. Pero la violencia por razones de género también puede afectar a hombres que ajustan su conducta al modelo heterosexual dominante, como ocurriría en los casos de reclutamiento de niños en fuerzas armadas, en que son forzados a reproducir los patrones de género dominantes.

⁸ Juliano, 2006: 25.

⁹ Como lo demuestran los cada vez más frecuentes estudios respecto de los homicidios de mujeres por razones de género y su

La eliminación de aquellas normas discriminatorias –tanto civiles como penales- ha sido un proceso lento e inacabado en muchos países, especialmente en Latinoamérica.

Por ello, aún en 2012 el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), en su revisión del informe mexicano sobre el cumplimiento de la *Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW) ha insistido sobre la necesidad de eliminar las disposiciones discriminatorias que existen en la legislación de diversas entidades federativas, en particular las normas penales relativas a la violación, los homicidios “por honor”¹⁰, el adulterio y otros delitos.¹¹

La derogación de estas normas es fundamental, pero también las normas internacionales pueden obligar a los Estados a tipificar como delito ciertas conductas. Algunos tratados, como las convenciones contra la tortura¹² o la desaparición forzada de personas¹³, establecen específicamente la forma en que los Estados deben tipificar ciertas figuras penales. Otros, como la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* o *Convención de Belem do Pará*, aunque obligan a la adopción de medidas específicas para combatir esta forma particular de violencia, no señalan de forma precisa.¹⁴

Por ello, entre las más de 70 recomendaciones respecto del feminicidio provenientes de organismos del sistema interamericano y universal de derechos humanos¹⁵ y, dentro de las que aluden a reformas legislativas, probablemente las más controvertidas, tanto desde una perspectiva jurídica como política, han sido las que el Comité CEDAW y el Comité de Derechos Humanos (CDH) han pronunciado instando por la tipificación del delito de feminicidio en México¹⁶.

sostenido incremento (Carcedo, 2010; Adolff *et al.*, 2010; CIRS, 2007; UNODC, 2011; Consejo DHNU, 2012).

¹⁰ Aún actualmente los códigos penales de seis entidades federativas mexicanas -Baja California Sur, Chiapas, Jalisco, Michoacán, Yucatán y Zacatecas- contemplan el “homicidio por razón de honor” como figura penal privilegiada, atenuando sustancialmente la pena de quien mate a su cónyuge en situación de adulterio (Incháustegui y López, 2011 : 25). Estas disposiciones constituyen un resabio de la figura del uxoricidio y aunque formalmente puedan ser neutras en cuanto a género, su aplicación práctica se limita fundamentalmente a los homicidios de mujeres, pues ellas son las principales víctimas de los homicidios en contextos de relaciones de pareja y familia (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2011: 11).

¹¹ Comité CEDAW, 2012: párr. 13.

¹² La *Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984, y la *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*, adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 9 de diciembre de 1985.

¹³ La *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, adoptada por la Asamblea General de la OEA el 9 de Junio de 1994, y la *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de diciembre de 2006.

¹⁴ Debe considerarse, además, que no todas las conductas comprendidas en el concepto de violencia contra las mujeres de la *Convención de Belem do Pará* deban necesariamente tener una sanción penal.

¹⁵ Se han emitido 77 recomendaciones en torno al feminicidio, desde el año 2002 a la fecha, la mayor parte de ellas relativas a la prevención e investigación de los crímenes, así como sanción de los responsables, medidas de reparación, etc. (www.recomendacionesdh.mx).

¹⁶ De entre las 17 recomendaciones dirigidas al Poder Legislativo (www.recomendacionesdh.mx), sólo tres apoyan expresamente la tipificación del feminicidio: las del Comité CEDAW en 2006 y 2012, y del Comité de Derechos Humanos en 2010.

Las recomendaciones sobre el fenómeno del feminicidio y su tipificación

Los neologismos feminicidio y femicidio¹⁷ han sido adoptados por el feminismo latinoamericano a partir de la traducción de la expresión inglesa *femicide*,¹⁸ categoría de análisis que, en general, incluye todos los homicidios de mujeres cometidos por razones de género, es decir, aquellos que constituyen una manifestación extrema de violencia contra las mujeres.¹⁹ Este concepto se ha extendido a diversas regiones del mundo, siendo utilizado especialmente en investigaciones académicas feministas.²⁰

En Latinoamérica, el uso de la expresión feminicidio se ha generalizado en México y en gran parte de la región desde mediados de la década de 1990, principalmente a partir de la denuncia de múltiples casos de desapariciones y cruentos homicidios de mujeres en el estado de Chihuahua, en particular en Ciudad Juárez, caracterizados por violencia sexual o física extrema²¹ así como por la impunidad que los ha rodeado. Estos casos han dado lugar a múltiples pronunciamientos y recomendaciones de organismos nacionales e internacionales²², siendo de especial relevancia jurídica la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en el emblemático caso *Campo Algodonero* que condenó al Estado mexicano por no garantizar el derecho a la vida, integridad y libertad de las víctimas, así como por la impunidad y discriminación que afectó a las víctimas y sus familiares.²³

Si bien éstos han sido los casos más ampliamente reconocidos, el feminicidio comprende todos los homicidios de mujeres cometidos por razones de género, ya sean cometidos por conocidos o desconocidos, en el ámbito público o privado. En este sentido amplio, el concepto de femicidio o feminicidio ha sido desarrollado y utilizado en diversos contextos y regiones de México

¹⁷ Si bien durante algunos años ha habido debate teórico y político respecto de ambas expresiones –desde consideraciones lingüísticas hasta políticas–, en la actualidad –y en gran parte a causa de las leyes que se han adoptado en los diversos países– resultan ser prácticamente expresiones sinónimas, para aludir a los homicidios de mujeres por razones de género.

¹⁸ Russell y Caputi, 1990.

¹⁹ Esta es una definición que contempla los elementos más frecuentemente utilizados, a pesar de que existen una gran diversidad de conceptualizaciones, algunas más amplias y otras más restrictivas (Crawford y Gartner, 1992; Campbell y Runyan, 1998; Carcedo y Sagot, 2000; Russell y Harmes, 2001; Lagarde, 2005; Russell y Radford, 2006, etc.)

²⁰ Landau y Hattis-Rolef, 2001; Hosseini, 2009; Kumar, 2009.

²¹ Para distinguir las características propias de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez –y Chihuahua– se han utilizado expresiones y descripciones específicas, como “feminicidio sexual sistémico” (Monárrez, 2009) o feminicidios “idiosincrásicos de Ciudad Juárez” (Segato, 2006).

²² El *Compendio de Recomendaciones sobre el feminicidio en Ciudad Juárez, Chihuahua*, de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C. (2007), incluye 292 recomendaciones emitidas por organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil y por organismos del Sistema Interamericano, Naciones Unidas, Consejo de Europa y de organismos descentralizados de la administración federal mexicana.

²³ Corte IDH. *Sentencia del caso González Banda y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, de 16 de noviembre de 2009.

y la mayor parte de Latinoamérica²⁴ y encuentra una incipiente utilización en España²⁵ e Italia²⁶.

Aunque los conceptos de “feminicidio/femicidio” han sido nociones desarrolladas en el ámbito de la sociología y antropología feminista, las reivindicaciones del activismo feminista al respecto en Latinoamérica han incluido desde temprano su tipificación penal como delito específico, siendo éste un rasgo particular de su desarrollo político en esta región. En 1999, en Costa Rica se presentó el primer proyecto de ley para tipificar el femicidio como un delito específico a nivel latinoamericano, y en 2004 la primera iniciativa de tipificación del feminicidio en México, promovida por la académica feminista y entonces diputada federal Marcela Lagarde.²⁷

Aunque tal iniciativa no resultó aprobada, poco tiempo después se presentó una nueva propuesta de tipificación a nivel federal, contenida en la iniciativa de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia* (en adelante, Ley General²⁸), presentada en febrero de 2006. Mientras se encontraba pendiente la tramitación de esta iniciativa, el Comité CEDAW revisó la situación de México y sus Observaciones Finales se convirtieron en el primer pronunciamiento de un organismo internacional en que expresamente se apoyaba la tipificación de esta nueva figura, al señalar “El Comité insta al Estado Parte a que acelere la aprobación de la enmienda del Código Penal para tipificar el feminicidio como delito (...)”²⁹.

A pesar de ello, ésta y otras iniciativas tendientes a la tipificación del feminicidio o femicidio han encontrado una fuerte oposición, especialmente en la esfera académica, tanto en México como en otros países latinoamericanos. Entre las principales objeciones, se ha insistido sobre la suficiencia de las normas ya existentes para sancionar estos crímenes –homicidio, homicidio agravado por el vínculo, etc., pues poseen rangos de penalidad que permiten sancionar más

²⁴ Entre otros: Monárrez, 2000; Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual y Corporación La Morada, 2004; Lagarde, 2005; Maldonado, 2005; Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, 2006; Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz, 2006; Segato, 2006; CLADEM, 2008; Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, 2008, 2010 y 2011; Carcedo, 2010; Fregoso y Bejarano, 2010; González-Méndez y Santana-Hernández, 2012, etc.

²⁵ En España, los informes sobre víctimas mortales de la violencia de género del Consejo General del Poder Judicial español utilizan la expresión *femicidio* pero restringida únicamente a “la muerte violenta de la mujer ocasionada por quien sea o haya sido su cónyuge o persona a la que esté o haya estado ligado por análoga relación de afectividad a la conyugal, siendo el sujeto activo varón” (CGPJ, 2011 : 7). En organizaciones feministas posee una utilización en un sentido más amplio (Laporta, 2013). Ver también Instituto Centro Reina Sofía, 2007 y 2010.

²⁶ Karadole, 2007; Giari, 2008; Adolfini et al., 2010; Spinelli, 2006.

²⁷ *Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona al Libro Segundo del Código Penal Federal el Título Vigésimo Octavo, “De Los Delitos de Género”, y los Artículos 432, 433 Y 434, para tipificar el delito de Feminicidio; y adiciona un numeral 35 al Artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales y una Fracción VI al Artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, suscrita por las Diputadas Marcela Lagarde y de los Ríos, Eliana García Laguna y Rebeca Godínez y Bravo*. Fue presentada a tramitación legislativa el 7 de diciembre de 2004.

²⁸ La iniciativa fue presentada por las diputadas Marcela Lagarde, Angélica de la Peña y Diva Hadamira Gastélum el 2 de febrero de 2006. La Ley General fue aprobada en diciembre del mismo año y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de febrero de 2007.

²⁹ Comité CEDAW, 2006: párr.15

severamente los casos más graves; asimismo, se ha considerado que el delito de femicidio o feminicidio constituiría una norma discriminatoria hacia los hombres, pues supondría dar un mayor valor a la vida de las mujeres, lo que provocaría conflictos de constitucionalidad evidentes³⁰, así como el riesgo de introducción de normas propias de “derecho penal de autor”. Estas críticas, sin embargo, no son exclusivas de estas iniciativas, sino que han sido compartidas por otras normas en el derecho comparado que sancionan de forma separada y agravada la violencia contra las mujeres, como la legislación sobre violencia de género en España desde 2004³¹.

De este modo, a pesar de la recomendación del Comité CEDAW a México en 2006, la Ley General fue aprobada sin tipificar el feminicidio ni ninguna otra figura penal. Posteriormente, la necesidad de trabajar por la armonización de la Ley General en las diversas entidades federativas dejaron de lado las demandas por la tipificación del feminicidio en México durante un tiempo.

En el ámbito internacional, en 2007 fue aprobada en Costa Rica la primera ley que tipificó el femicidio en la región³² y se presentó un proyecto de ley para la tipificación del femicidio en Chile.³³ En 2008 se tipificó el femicidio en Guatemala,³⁴ tomando como base el tipo penal propuesto —y no aprobado— en la iniciativa original de la Ley General mexicana, y en Colombia se agravó la penalidad del homicidio que “se cometa contra una mujer, por el hecho de ser mujer”,³⁵ aunque sin llamarlo femicidio.

En 2009, la CoIDH dictó sentencia en el caso *Campo Algodonero* condenando al Estado mexicano, y utilizando la palabra “feminicidio”, pero sin aludir a la necesidad o conveniencia de tipificar esta figura como un delito específico, pues sus disposiciones se centraron en el mejoramiento de los procesos de investigación de las desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres en México, la sanción a los responsables del tratamiento negligente de los casos, así como medidas generales para erradicar la discriminación y violencia contra las mujeres.

³⁰ Durante la tramitación legislativa de la ley que tipificó el femicidio en Costa Rica (entre 1999 y 2007) este fue un aspecto insistentemente abordado por quienes cuestionaban la constitucionalidad de esta normativa, debate similar al que se produjo a nivel político y mediático respecto de la tipificación del femicidio en Chile en 2010.

³¹ Por ejemplo, la crítica de Gimbernat (2004) a la *Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género*, precisamente la califica como un ejemplo de “derecho penal de autor”. En similares términos se había pronunciado el Dictamen del Consejo General del Poder Judicial español (CCPJ) al “Anteproyecto de Ley Orgánica integral de medidas contra la violencia ejercida sobre las mujeres”, de 24 de junio de 2004 (CGPJ, 2004). En contra de esta crítica, entre otras: Laurenzo (2005), Maqueda (2006), Larrauri (2009), Bodelón et. al. (2009).

³² A través de la *Ley para la Penalización de la Violencia contra las Mujeres* N.º 8589, aprobada por la Asamblea Legislativa el 12 de abril de 2007, y publicada el 30 de mayo de 2007. Fue la primera ley que tipificó el femicidio a nivel latinoamericano.

³³ Boletín N.º 4937-18, Proyecto de Ley que Modifica el Código Penal y el Decreto Ley N.º 321, de 1925, para sancionar el ‘femicidio’, y aumentar las penas aplicables a este delito. Presentado a tramitación legislativa el 3 de abril de 2007.

³⁴ *Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer*. Decreto N.º 22-2008 del Congreso de la República de Guatemala, publicado en el Diario de Centro América el 7 de mayo de 2008.

³⁵ De acuerdo a la Ley N.º 1257 de 2008, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 47.193 de 4 de diciembre de 2008.

Al año siguiente, sin embargo, el Comité de Derechos Humanos volvió a poner la tipificación del feminicidio en debate, al señalar en sus recomendaciones a México que:

El Estado parte debe intensificar aún más sus esfuerzos para combatir la violencia contra la mujer, incluso abordando las causas profundas de este problema. En particular debe: (...) b) Tipificar el feminicidio en la legislación, incluso a nivel estatal (...)³⁶.

Durante 2010, la tipificación del femicidio/feminicidio comenzó a tener un nuevo auge: fue tipificado en Chile³⁷, El Salvador³⁸ y en el Estado mexicano de Guerrero, que se convirtió en la primera entidad federativa en tipificar este delito, en diciembre de 2010³⁹. En 2011 se tipificó el feminicidio en Nicaragua y Perú, y durante 2012 el femicidio fue tipificado también en Argentina.

Más allá de sus diversas denominaciones —ya sea como feminicidio o femicidio—, estas figuras presentan características particulares en cada país, habiendo países que abordan en forma amplia el femicidio / feminicidio —con diversos elementos—, y otros que únicamente sancionan como tal el que ocurre en la esfera íntima o de pareja —con diversas restricciones—. Estas diferencias de contenido son comprensibles al considerar los femicidios / feminicidios en los contextos específicos en que suceden, atendiendo a las dinámicas económicas y sociopolíticas, así como a los patrones globales de la violencia basada en el género y a cómo la naturaleza del femicidio afecta a una comunidad, un país o a una región en particular.⁴⁰ Sin embargo, tal *especificación* del femicidio / feminicidio en cada región o país también dificulta la recopilación y la comparación de información entre los diversos países.

En México, especialmente desde principios de 2011, diversos factores han animado la tipificación del feminicidio, con diversas características en los diversos Estados, como se verá a continuación. En este nuevo contexto, las Observaciones Finales del Comité CEDAW de agosto de 2012, han sido más específicas, señalando que:

[El Comité recomienda al Estado parte:] Adoptar las medidas necesarias para garantizar que la codificación del feminicidio se base en elementos objetivos que permitan su adecuada calificación en los códigos penales locales; acelerar su codificación en esos códigos penales pendientes; normalizar los protocolos de investigación policial para el feminicidio en todo el país; e informar sin demora a las familias de las víctimas (...)⁴¹.

³⁶ Comité de Derechos Humanos, 2010: párr. 8b

³⁷ Chile, Ley N° 20.048, aprobada el 26 de octubre y publicada en el Diario Oficial el día 18 de diciembre de 2010.

³⁸ El Salvador, *Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres*, Decreto N° 520, de 25 de noviembre de 2010. Su entrada en vigor, sin embargo, se inició en enero de 2012.

³⁹ En febrero de 2008, el estado de Guerrero había aprobado su *Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia*, en la que se introdujo legalmente el concepto de *feminicidio*, pero sin tipificarlo como delito.

⁴⁰ Widyono, 2009: 21.

⁴¹ Comité CEDAW, 2012: párr. 19.a

Las recomendaciones del Comité CEDAW y del Comité de Derechos Humanos a México sobre la tipificación del feminicidio han sido factores relevantes en estos procesos de tipificación, sumándose a otros factores, tanto jurídicos como políticos que han favorecido esta tendencia legislativa en todo el Estado mexicano.

En lo jurídico, la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia* -en vigor desde febrero de 2007- promovió las reformas penales en la materia, al incluir la obligación de todas las entidades federativas de adecuar su legislación, incluyendo la introducción de reformas “para establecer como agravantes los delitos contra la vida y la integridad cuando éstos sean cometidos contra mujeres, por su condición de género”⁴².

Asimismo, la reforma constitucional -de junio de 2011- que supuso el reconocimiento de rango constitucional a las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales⁴³ en México, ha sido fundamental al consolidar la fuerza jurídica de los instrumentos internacionales existentes en que se basan las leyes que sancionan específicamente la violencia contra las mujeres, en particular la *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, (*Convención Belém Do Pará*), lo cual ha constituido un importante respaldo normativo a las demandas feministas por la tipificación. En efecto, tanto en México como en el resto de la región, la demanda por la tipificación del femicidio/feminicidio se ha planteado, desde sus inicios, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, marco que permite justificar leyes género-específicas, tanto por la obligación general de los Estados de garantizar los derechos sin discriminación —a la vida y la integridad física, entre otros- como por las obligaciones específicas de los Estados del continente respecto al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Asimismo, la legislación sobre feminicidio ya cuenta con respaldo a nivel jurisprudencial en México, encontrándose ya un pronunciamiento judicial respecto a la legislación del Distrito Federal, en que se reconoce que tal figura “cumple con los criterios de objetividad-constitucionalidad, racionalidad y proporcionalidad que, justifica el trato diferenciado y de mayor tutela de los bienes jurídicos concernientes a la vida de la mujer y su dignidad, cuando estén en peligro o sean lesionados en ciertas circunstancias, ello en contraste a lo que acontece con el delito de homicidio propiamente dicho, de ahí la necesidad y justificación de su creación, a fin de prevenir y combatir tal problemática con mayor eficacia, por ello, el feminicidio no viola el principio de igualdad jurídica del hombre y la mujer, pues dicho principio debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”⁴⁴.

⁴² El art. 8º transitorio de la Ley General señala: En un marco de coordinación, las Legislaturas de los Estados, promoverán las reformas necesarias en la Legislación Local, previstas en las fracciones II [relativa a “ejercer sus facultades reglamentarias para la aplicación de la presente ley”]; y XX [relativa a “impulsar reformas, en el ámbito de su competencia, para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley, así como para establecer como agravantes los delitos contra la vida y la integridad cuando estos sean cometidos contra mujeres, por su condición de género] del artículo 49, dentro de un término de 6 meses, contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley.

⁴³ Reforma incorporada en el art. 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por decreto aprobado por el Senado el 3 de marzo de 2011 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

⁴⁴ Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. Amparo en revisión 83/2012. 20 de septiembre de

A estos factores jurídicos se han sumado factores políticos, pues la masiva aprobación de leyes que tipifican el feminicidio ha respondido también al contexto electoral previo a las elecciones presidenciales de julio de 2012 en México. En tal contexto, las denuncias de organizaciones de mujeres frente al feminicidio han dado lugar a rápidas respuestas legislativas en diversas entidades y la aprobación de las leyes de feminicidio ha tenido gran fuerza política y mediática, siendo promovidas —en diversas formulaciones— por gobiernos de todos los partidos.

Las leyes que tipifican el feminicidio en México y los contextos en que surgen

A diciembre de 2012, el delito de feminicidio se ha tipificado veintidós de las treinta y dos entidades federativas mexicanas, así como a nivel federal.⁴⁵ Aunque algunas de estas leyes son muy similares entre sí —pues algunos estados han tomado como base las iniciativas o leyes aprobadas en otras entidades o la legislación federal—, existen también importantes diferencias.

Algunos modelos de tipificación han sido fuertemente cuestionados por las organizaciones activistas contra el feminicidio,⁴⁶ en particular, aquellos tipos penales que incorporan elementos subjetivos de difícil acreditación. El Comité CEDAW ha acogido estos cuestionamientos y, en sus recomendaciones a México de 2012, destacó expresamente la importancia de “garantizar que la codificación del feminicidio se base en elementos objetivos que permitan su adecuada calificación en los códigos penales locales (...)”⁴⁷. El Comité no alude a la diversidad de tipos penales como un problema en sí —consecuencia de la normal variedad normativa en un Estado federal como México—, pero evidentemente su recomendación toma como base esta diversidad.

La pluralidad de tipos penales de feminicidio y los particulares rasgos de la tipificación de algunos de ellos, sin embargo, también responde a los contextos sociales y políticos que han determinado estos procesos legislativos. Así, la oportunidad y celeridad de la aprobación de varias de estas leyes, la intervención o no del movimiento de mujeres en su elaboración, así como en que algunas de ellas resulten ser normas difícilmente aplicables en lo penal, son todas cuestiones que se vinculan a los diversos escenarios y opciones políticas en las diversas entidades federativas.

Al respecto, es necesario considerar que la denuncia del feminicidio desde el activismo feminista y el movimiento de mujeres en México no ha sido sólo la de ciertos crímenes violentos y sexistas, sino principalmente una denuncia de la impunidad⁴⁸, es decir, de la inactividad o falta de diligencia

2012. [TA]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 2; Pág. 1333.

⁴⁵ Hasta diciembre de 2012, el *feminicidio* se ha tipificado como delito en Guerrero, el Estado de México, Guanajuato, Tamaulipas, Morelos, el Distrito Federal, San Luis Potosí, Veracruz, Colima, Chiapas, Durango, Tlaxcala, Tabasco, Sinaloa, Baja California, Oaxaca, Jalisco, Coahuila, Puebla, Campeche, Nayarit y Quintana Roo.

⁴⁶ Como se desprende del informe sombra presentado por organizaciones del Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF) ante el Comité CEDAW *Feminicidio e impunidad en México: Un contexto de violencia estructural y generalizada*, de fecha 17 de julio de 2012.

⁴⁷ CEDAW, 2012: párr. 19.a.

⁴⁸ En efecto, la referencia a la impunidad como parte del concepto de feminicidio ha sido especialmente trabajada en México —en particular por Marcela Lagarde—, y este elemento se ha considerado como la principal diferencia entre las palabras *femicidio* y *feminicidio* a nivel latinoamericano.

del Estado –con sesgos discriminatorios- en la investigación y sanción de estos crímenes, como ha sido claro, por ejemplo, en el caso *Campo Algodonero*. Por ello, los principales interpelados por esta denuncia han sido los organismos estatales y sus autoridades –tanto en las diversas entidades federativas, como a nivel nacional- y así lo reflejan los múltiples pronunciamientos en esta materia desde organismos internacionales de derechos humanos.

A este marco debe sumarse, especialmente desde 2011, un contexto político marcado por las elecciones presidenciales de julio de 2012 en México y, por tanto, muy sensible a las denuncias de las organizaciones de mujeres relativas al feminicidio. En el Estado de México, por ejemplo, las autoridades habían sido expresamente cuestionadas desde las organizaciones del Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF) por la impunidad de los feminicidios en dicha entidad federativa.⁴⁹ Tales cuestionamientos fueron el antecedente de diversas medidas en torno al feminicidio promovidas por el gobierno del entonces precandidato presidencial Enrique Peña Nieto, incluyendo una iniciativa de tipificación que fue aprobada por el Poder Legislativo de la entidad en apenas 10 días.⁵⁰

En el Distrito Federal, el Jefe de Gobierno y también precandidato presidencial Marcelo Ebrard, presentó a tramitación una iniciativa para tipificar el feminicidio elaborada con la participación de las organizaciones del OCNF, el mismo día que hacía lo propio en el Estado de México el precandidato Peña Nieto, lo que muestra la relevancia del momento político-electoral en el impulso de tales iniciativas.⁵¹ Luego, la gran repercusión mediática de estas iniciativas y leyes contribuyó también a animar los procesos de tipificación en otras entidades federativas.

El peso de estos factores políticos también se expresa en el contenido de las leyes, esto es, en las diversas formas en que se ha tipificado el feminicidio en las entidades federativas. En tal sentido, no es llamativo que una característica común a todas las legislaciones actualmente aprobadas en las diversas entidades es que todas ellas han eliminado la referencia a la responsabilidad de los agentes estatales en la adecuada investigación y sanción de estos crímenes. Por el contrario, se ha aprobado una preocupante disposición en el estado de Durango –al tipificar el feminicidio-, que busca exculpar los feminicidios cometidos por autoridades “en ejercicio de sus funciones”:

⁴⁹ Organizaciones del OCNF habían solicitado la declaración de “alerta de violencia de género”, indicando que, de los 922 homicidios dolosos contra mujeres cometidos entre enero de 2005 y agosto de 2010 en dicha entidad federativa, “las autoridades ignoran o desconocen quién es el homicida en el 56.72% de los crímenes y sólo en los casos donde el asesinato fue cometido por una persona conocida (pareja, familiar o vecino), la autoridad conoce la identidad del victimario (35.47%). Sin embargo, la solicitud resultó desestimada (Gómez, 2011, 12 de enero).

⁵⁰ Decreto N.º 272, publicado en la “Gaceta del Gobierno”, el 18 de marzo de 2011.

⁵¹ Al día siguiente de ser presentada la iniciativa en el Distrito Federal se presentó otra a nivel federal, en base al mismo tipo penal, por la diputada Teresa Incháustegui, presidenta de la *Comisión Especial para conocer y dar Seguimiento Puntual y Exhaustivo a las Acciones que han emprendido las Autoridades Competentes en relación a los Feminicidios registrados en México* de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, iniciativa que resultaría aprobada en abril de 2012.

No comete feminicidio quien, en ejercicio de sus funciones como autoridad de la Fuerza Pública del Estado, prive de la vida a una mujer que se encuentra cometiendo delito en flagrancia.

Esta disposición supone que autoridades del Estado *podrían* cometer un delito de este tipo –que supone conductas graves como violencia sexual, lesiones infamantes, amenazas, etcétera⁵²– “en ejercicio de sus funciones”, cuando la víctima esté cometiendo un delito de modo flagrante. Esta disposición, además, es contraria al espíritu de la norma que agrava los delitos de violación y abuso sexual en los casos en que sean cometidos por autoridades prevaleciéndose de su cargo, prevista en el mismo Código,⁵³ lo que parece mostrar la grave preocupación que genera a nivel político que las autoridades puedan ser acusadas de feminicidio.

Pero más allá de este caso –referido a la autoría en estos delitos– la principal preocupación respecto de las autoridades en la denuncia y el desarrollo teórico y político del feminicidio en México, ha sido la impunidad y la consecuente responsabilidad del Estado por la falta de una debida investigación y sanción de estos crímenes. Y este aspecto no ha sido incorporado en los procesos de tipificación en todas las entidades federativas, a pesar de la importancia que tienen las sanciones –incluso penales– para mejorar la competencia y cultura institucional, como lo señaló la CoIDH en la sentencia del caso *Campo Algodonero*.⁵⁴

La única excepción en este punto se encuentra en la legislación federal que, al tipificar el feminicidio en abril de 2012, incluyó una disposición para integrar de manera expresa la responsabilidad de autoridades que impiden la investigación adecuada de estos crímenes.⁵⁵ Sin embargo, la tipificación a

⁵² De acuerdo al art. 147 bis del Código Penal de la entidad, que señala en su primera parte:

Se entiende que hay feminicidio cuando se presentan algunas de las circunstancias siguientes:

- I. El cuerpo de la víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;
- II. A la víctima se le hayan inferido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones, antes o después de haberla privado de la vida;
- III. Existan datos que establezcan que se han cometido amenazas, acoso, violencia o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;
- IV. El cuerpo de la víctima sea expuesto, depositado o arrojado en un lugar público; o
- V. La víctima haya sido incomunicada sin ánimo de obtención de lucro, cualquiera que sea el tiempo previo a su fallecimiento.

⁵³ De acuerdo al art. 180 del Código Penal de la entidad.

⁵⁴ El párr. 377 de la sentencia señaló que “El Tribunal resalta que *las sanciones administrativas o penales tienen un rol importante para crear la clase de competencia y cultura institucional adecuada* para enfrentar los factores que explican el contexto de violencia contra la mujer que ha sido probado en el presente caso (...)” (Énfasis propio).

⁵⁵ El art. 325 señala del Código Penal federal señala:

Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias:

- I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;
- II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;
- III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;
- IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;
- V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;

nivel federal—incluido el feminicidio y esta norma— tiene poco interés práctico, pues la mayor parte de los delitos no cumplen los requisitos necesarios para constituir delitos federales, sumamente excepcionales.⁵⁶ De esta manera, la norma posee principalmente un importante valor simbólico y político.

Otro de los aspectos preocupantes de los procesos de tipificación del feminicidio en México es que, en algunos Estados, la tipificación posee características que generarán una prácticamente nula aplicación de esta nueva figura, no por la complejidad de la acreditación de los elementos del tipo, sino por la inclusión de normas que directamente desincentivan la aplicabilidad de esta figura.

Uno de los casos más graves se encuentra en el estado de Guerrero, la primera entidad que tipificó el feminicidio como un delito específico en México, en diciembre de 2010.⁵⁷ En Guerrero, junto con la tipificación del feminicidio,⁵⁸ se introdujo una disposición por la cual *todo* homicidio de una

VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;

VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público. (...)

Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. (...) (Énfasis propio).

⁵⁶ De acuerdo al art. 50 N° I de La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, son delitos del orden federal:

(...) En el caso del Código Penal Federal, tendrán ese carácter los delitos a que se refieren los incisos b) a l) de esta fracción;

b) los señalados en los artículos 2° a 5° del Código Penal (*);

c) los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la república y cónsules mexicanos;

d) los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;

e) aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo;

f) los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;

g) los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;

h) los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio este descentralizado o concesionado;

i) los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque este se encuentre descentralizado o concesionado;

j) todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la federación;

k) los señalados en el artículo 389 del código penal, cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del gobierno federal, y

l) los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción ii del artículo 401 del código penal.

(*) Los arts. 2° a 5° del Código Penal Federal incluyen ciertos delitos cometidos en el extranjero respecto de los cuales se permite su juzgamiento en México.

⁵⁷ Estado de Guerrero, México. Decreto N.º 493 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal del Estado de Guerrero. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el día 21 de diciembre de 2010.

⁵⁸ Artículo 108 bis. Comete el delito de feminicidio y se le impondrán de treinta a cincuenta años de prisión, al que prive de la vida a una mujer, cuando concurra cualquiera de las circunstancias siguientes:

I.- Para ocultar una violación;

II.- Por desprecio u odio a la víctima;

III. - Por tortura o tratos crueles o degradantes;

mujer cometido por un hombre se considera como “homicidio calificado” y, por lo tanto, se sanciona con *la misma pena* que se asignaba al recién creado feminicidio. Con ello, la figura específica del feminicidio —que requiere la acreditación de más elementos que únicamente el sexo de la víctima y victimario— queda sin posibilidades de aplicación en la práctica, pues simplemente en base al principio de economía procesal, no existe razón alguna para que se investiguen aquellos complejos elementos adicionales, si la pena a ser aplicada es exactamente la misma que del homicidio calificado.

Es similar el caso de Guanajuato, al menos en los casos de feminicidios cometidos por cónyuges o convivientes, pues el tipo penal de feminicidio que se ha introducido en el Código Penal de Guanajuato⁵⁹ exige la acreditación de violencia previa, mientras el tipo penal de homicidio en razón de parentesco, sancionado con la misma pena⁶⁰, simplemente requiere acreditar el matrimonio o la convivencia.

Más grave es el caso de Campeche, donde el delito de feminicidio tipificado en el nuevo Código Penal de la entidad⁶¹ *no contempla pena alguna*, sino que señala que “el delito de feminicidio se sancionará conforme a lo dispuesto por la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”. Esta disposición, convierte a la disposición en una ley penal en blanco, que no sólo se remite a otro cuerpo legal en un aspecto tan fundamental como la pena, sino que se remite a un cuerpo legal que no contempla la figura del feminicidio —ni ningún otro delito—, y por consiguiente no contempla pena alguna.⁶²

Ahora bien, al analizar los elementos que configuran el tipo penal de feminicidio en las diversas entidades federativas, existe una amplia variedad de formulaciones, y algunas de ellas suponen una severa restricción de los casos que pueden ser calificados como feminicidio.⁶³ En Tamaulipas, por ejemplo, el tipo penal exige que se ejerza “violencia extrema” contra la víctima, así como la concu-

IV.- Exista o haya existido una relación de afecto entre la víctima y el agresor;

V.- Se haya realizado por violencia familiar; o

VI.- La víctima se haya encontrado en estado de indefensión.

⁵⁹ Decreto Legislativo N.º 168, mediante el cual se modifica el nombre y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Guanajuato. Aprobado por el Congreso de Guanajuato el 26 de mayo y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el 3 de Junio de 2011 (Sin embargo, la norma entró en vigor el 1 de septiembre del mismo año, fecha en la que también entró en vigencia el nuevo proceso penal acusatorio en la entidad). El feminicidio se tipifica en el art. 153.a del Código Penal, en los siguientes términos:

Art. 153 a.- Habrá feminicidio cuando la víctima sea mujer y sea incomunicada o violentada sexualmente, vejada o mutilada o haya existido violencia intrafamiliar del activo contra ella.

El homicidio así cometido, será considerado calificado para efectos de su punibilidad.

⁶⁰ De acuerdo al art. 156 del Código Penal de la entidad.

⁶¹ El nuevo Código Penal de Campeche entró en vigor en septiembre de 2012, y contempla el feminicidio en su artículo 160.

⁶² La formulación original de la iniciativa de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia (en adelante, Ley General), presentada en febrero de 2006, sí contemplaba la tipificación del delito de feminicidio a nivel federal, pero esta disposición no resultó aprobada en definitiva, y la Ley General sólo contempla una definición de “violencia feminicida”, sin carácter penal.

⁶³ Esta variedad de formulaciones está también presente al comparar las diversas legislaciones latinoamericanas, siendo los casos más extremos los de países como Costa Rica, Chile o Perú, donde el femicidio únicamente comprende los crímenes cometidos por parejas o ex parejas.

rrerencia de “razones de género” que se limitan a dos supuestos: indicios de violencia física reiterada o antecedentes de violencia moral o acoso del sujeto activo hacia la víctima.⁶⁴ Aunque ninguna de estas expresiones supone la existencia de una relación previa entre víctima y victimario, la propia redacción de los supuestos parece requerirla. Por ejemplo, en un caso de violación y homicidio de una mujer por parte de un desconocido, la violación acreditaría el “uso extremo de violencia”, pero esa misma violencia no podría probar la “violencia física reiterada”, pues se estaría utilizando la misma violencia para acreditar ambos elementos del tipo. Esto supone exigir actos de violencia física –que deben ser reiterados- ejercidos de forma previa a la violación –o a las lesiones infamantes, en su caso-, con lo cual parece necesario que el sujeto activo tenga una relación previa con la víctima. Y al exigir antecedentes de violencia moral o acoso es aún más claro, pues la expresión “antecedentes” alude directamente a actos ocurridos con anterioridad al crimen.

Estos ejemplos muestran que, a pesar que el Comité CEDAW ha recomendado que la tipificación del feminicidio “se base en elementos objetivos que permitan su adecuada calificación en los códigos penales locales”⁶⁵, los problemas de la adecuada tipificación no se limitan a tales elementos, pues incluso en algunos casos –como en Guerrero- el problema no se encuentra tanto en la tipificación del feminicidio, sino en la introducción de otra norma que anula sus efectos.

Las organizaciones de mujeres, en particular aquellas que conforman el OCNF, han sido activas promotoras de la tipificación del feminicidio, pero también han criticado abiertamente las leyes e iniciativas que han considerado inadecuadas, como ocurrió con la iniciativa de tipificación de Guanajuato, que estas organizaciones llamaron a no aprobar⁶⁶, o el tipo penal de Tamaulipas, fuertemente rechazado desde el OCNF. También se ha promovido una tipificación adecuada de esta figura en el país a través de la *Campaña nacional por la tipificación del feminicidio que México requiere*, iniciada en abril de 2011 por el OCNF, la Comisión Especial de Feminicidios de la Cámara de Diputados, la Red de Investigadoras por la Vida y la Libertad de las Mujeres –presidida por Marcela Lagarde- y otras organizaciones⁶⁷. Al respecto, cabe destacar que las organizaciones de mujeres no sólo han enfatizado una adecuada tipificación de esta figura, sino también que se implementen los protocolos de investigación necesarios y apropiados para salvaguardar el derecho al acceso a la justicia de las víctimas y sus familias.⁶⁸

⁶⁴ El art. 377 bis del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, establece:

Art. 377 bis. Comete delito de feminicidio el hombre que dolosamente, y con uso extremo de violencia, prive de la vida a una mujer por razones de género.

Será sancionado con prisión de 30 a 50 años y multa de mil a cinco mil días de salario mínimo.

Existen razones de género de parte del sujeto activo cuando se realice por alguno de los supuestos siguientes:

I. Si la víctima presenta indicios de violencia física reiterada; o

II. Que existan antecedentes de violencia moral o acoso del sujeto activo en contra de la mujer.

Existe el uso extremo de la violencia, a la víctima cuando:

I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo; o

II. Se le hayan infligido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones, previa o posterior a la privación de la vida.

⁶⁵ CEDAW, 2012: párr. 19.a.

⁶⁶ Torres, 2011, 18 de mayo.

⁶⁷ Camacho, 2011, 13 de abril.

⁶⁸ En este sentido, por ejemplo, el *Protocolo de investigación ministerial, policial y pericial del delito de feminicidio*, publicado en

La incipiente aplicación del tipo penal de feminicidio en México

Para evaluar la aplicación de los tipos penales de feminicidio en México y conocer los criterios que se comienzan a aplicar en la esfera judicial para acreditar los elementos de estas nuevas figuras, sería necesario al menos examinar tanto los casos investigados y terminados por este delito —incluyendo especialmente sentencias condenatorias o absolutorias—, así como los casos de muertes de mujeres no calificados como feminicidios y que son investigados bajo figuras tradicionales como homicidio o asesinato.

Sin embargo, junto a las dificultades de acceso a la información judicial en diversas entidades federativas,⁶⁹ es necesario considerar que la mayor parte de las leyes que tipifican el feminicidio en México han sido aprobadas en los años 2011 y 2012, por lo cual, la vigencia de estos nuevos tipos penales es muy reciente, e incluso en varias entidades, esta figura aún no ha sido utilizada —y eventualmente, nunca lo será, como se ha visto en el apartado anterior⁷⁰—. Por ello, en este apartado únicamente se comentarán incipientes líneas jurisprudenciales que se encuentran en las primeras sentencias dictadas en el Estado de México y el Distrito Federal⁷¹, y que apuntan a dos aspectos controvertidos en la interpretación y aplicación de esta figura: primero, la restricción de la aplicación a los crímenes cometidos en la esfera de las relaciones de pareja o familia y, segundo, la peligrosa extensión de la aplicación de esta nueva figura a homicidios cometidos por mujeres.⁷²

Tomando en consideración las primeras diez sentencias dictadas en el Estado de México, todas ellas condenatorias, por delitos de feminicidio cometidos contra ocho mujeres y dos niñas,⁷³ es interesante destacar que todas ellas corresponden a casos en que el crimen había sido cometido por un conocido, pareja o familiar de la víctima. En el caso del Distrito Federal, aunque el número de sentencias dictadas por feminicidio es menor, también allí la mayor parte de los feminicidios que se investigan como tales han sido cometidos por conocidos de las víctimas.⁷⁴

la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 25 de octubre de 2011, que regula la actuación de los diversos organismos —Ministerio Público, Policía y Poder Judicial— frente a estos casos.

⁶⁹ Como se desprende también de las dificultades de acceso a tal información desde organismos judiciales a nivel nacional, como el Programa de Equidad de Género en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (M. Talamás, c.p., 20/11/2012).

⁷⁰ En este sentido, los medios de comunicación no informan sobre aplicación alguna del tipo penal de feminicidio en los Estado de Guanajuato, Tamaulipas ni Guerrero.

⁷¹ Se examina estas normativas porque la legislación sobre feminicidio en el Estado de México y en el Distrito Federal se encuentran dentro de las primeras aprobadas y aplicadas en México, y responden a modelos distintos de tipificación. El Estado de México ha sido el primero en dictar condenas por el delito de feminicidio y lo ha hecho en un mayor número: la primera sentencia por este delito en el Estado de México —y en el país— fue dictada en diciembre de 2011, nueve meses después de la creación de una Fiscalía especializada y la aprobación del nuevo tipo penal en la entidad; y al mes de octubre de 2012, tal Fiscalía informa de 19 sentencias condenatorias por este delito (Fuente: Subprocuraduría para la atención de delitos vinculados a la Violencia de Género, Procuraduría General de Justicia del Estado de México (2012). Dossier sobre el delito de feminicidio en el Estado de México, Octubre de 2012). En tanto, la tipificación del Distrito Federal, si bien no ha tenido tanta aplicación como en el Estado de México, se ha reproducido ampliamente en otras entidades —con ciertas variaciones— como Morelos, Veracruz, Colima, Chiapas, Durango, Tabasco y Sinaloa.

⁷² Este análisis se hace considerando las sentencias que han sido dadas a conocer a través de los medios de comunicación —atendidas las dificultades de acceso a la versión pública de las mismas tanto en el Estado de México como en el Distrito Federal.

⁷³ Un recuento de estos casos se encuentra en Huerta, 2012, 14 de junio.

⁷⁴ Pantoja, 2012, 9 de marzo.

Esto puede indicar tanto la realidad del feminicidio en dichas entidades federativas, o más bien indicar la tendencia de la política de persecución penal que existe en los casos de feminicidios, que no debe desvincularse de la mayor facilidad de reconocer y calificar como feminicidios tales casos, comparados con aquellos en que el agresor es un desconocido. En tal sentido, es necesario tener presente que la impunidad –como consecuencia de la ausencia o deficiente investigación– suele afectar más severamente a aquellos feminicidios que ocurren “en la esfera pública” –como por ejemplo, en el caso de *Campo Algodonero*– en que los cuerpos de las mujeres son encontrados a menudo en el espacio público, y aparentemente son cometidos por *desconocidos* de la víctima. En estos casos, la investigación es más compleja que cuando se trata de una mujer asesinada en su casa o por personas de su entorno cercano, cuando el autor será normalmente un *conocido* de la víctima y a menudo es identificado por familiares o amistades, o hasta puede entregarse personalmente a la justicia, facilitando la investigación.

La mayor presencia de sentencias en feminicidios cometidos por conocidos –que es un fenómeno común también en el resto de los países continente que tipifican el femicidio/feminicidio– deja un margen de duda respecto de la efectividad del funcionamiento del sistema de justicia respecto de aquellos cometidos por desconocidos, cuestión que reviste gravedad si se considera que, en el actual contexto de violencia en México se ha incrementado el número de asesinatos de mujeres vinculados con la acción del crimen organizado, muchos de los cuales constituyen feminicidios. Este contexto, además, a menudo propicia herramientas para complejizar la comisión de feminicidios íntimos o de pareja, por ejemplo, a través de sicarios, fenómeno que no sólo se presenta en México sino también en varios países centroamericanos afectados por formas de violencia similares.⁷⁵

Otro de los aspectos que llama la atención en las primeras sentencias es la aplicación del tipo penal de feminicidio a crímenes cometidos por mujeres, un tema que ha sido objeto de debate teórico a nivel comparado.⁷⁶ En el Distrito Federal se ha dictado una sentencia por feminicidio contra una joven que mató a su madre⁷⁷ y en el Estado de México, a una joven que asesinó a su novia⁷⁸.

El caso del Distrito Federal, a pesar de su excepcionalidad, fue tomado como “ejemplo” de feminicidio en las declaraciones del Fiscal de Homicidios de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal a la prensa, ya que evidenciaba el contenido de “odio” en estos delitos, pues la acusada habría declarado que odiaba a su madre⁷⁹. Sin duda, estos casos plantean dudas sobre el nivel de comprensión de la violencia contra las mujeres en general, como un fenómeno que posee características propias que la diferencian de otras formas de violencia en la esfera doméstica, así como del resto de formas de violencia en las relaciones de pareja.

⁷⁵ Carcedo, 2010.

⁷⁶ Diana Russell no se refiere a ellos como femicide, aunque reconoce que muy excepcionalmente puede haber casos de asesinatos contra mujeres por el hecho de serlo, cometidos por mujeres, como por ejemplo, los casos en que las suegras participan de los asesinatos por dote, en que las mujeres son asesinadas por la familia de su marido, por considerar insuficiente su dote (Russell, 2009, p. 28). Ver también Larrauri, 2009: 6; Laurenzo, 2005: 17.

⁷⁷ Alvarado, 2012, 8 de noviembre.

⁷⁸ El Universal, 2012, 21 de febrero.

⁷⁹ Pantoja, 2012, 9 de marzo.

En el caso del Estado de México, la pena más severa dentro de las 10 primeras condenas⁸⁰ fue precisamente la de 58 años de prisión impuesta a la joven que asesinó a su novia, única mujer condenada por feminicidio entre aquellos primeros casos⁸¹. Si bien no es posible analizar en detalle las circunstancias de cada caso, sólo considerando la información que proveen los medios de comunicación, esta severidad es llamativa si se considera la gravedad que revestían otros de los casos, como los dos en que las víctimas habían sido niñas –menores de cinco años– y además había habido violencia sexual, casos en los que las penas impuestas no han superado los 40 años de prisión⁸². La severidad del sistema penal hacia las lesbianas ya ha sido documentada en algunos estudios⁸³ que indican que, al igual que factores raciales y socioeconómicos, ser lesbiana es un factor que hace más probable que una mujer sea juzgada, condenada o condenada a una pena privativa de libertad y, en tal caso, también a condenas más largas⁸⁴.

Lo anterior ha resuelto, por la vía de la práctica jurisprudencial, la que fuera una de las controversias sobre la figura teórica del femicidio / feminicidio, y la posibilidad de que pudiera ser cometido por una mujer.⁸⁵ También en España, donde la actual legislación ha agravado las sanciones en diversos delitos cometidos contra mujeres en el contexto de relaciones de pareja⁸⁶ –aunque no al homicidio–, se ha debatido si la agravación se aplicaría también a los delitos cometidos por mujeres, esto es, relaciones entre lesbianas. A nivel jurisprudencial, sin embargo –a diferencia de lo ocurrido hasta ahora en México–, se ha sostenido que tales sanciones agravadas no son aplicables a parejas lésbicas,⁸⁷ sin perjuicio de que tales actos –al igual que la violencia en parejas gays– se sancionen de acuerdo a las normas de violencia doméstica. Esta opción deja como únicos sujetos activos posibles a los hombres, lo cual se ajustaría tanto a las finalidades preventivas de la norma –al dirigir el mensaje a los potenciales agresores⁸⁸ – como a la mayor lesividad en estas conductas, como ha señalado el Tribunal Constitucional español, al lesionar la seguridad, libertad y dignidad de las víctimas⁸⁹.

Gran parte de estos problemas son consecuencia de una comprensión penal de la violencia contra las mujeres que tiende a “la transformación de un problema social de violencia machista en hechos puntuales”, sin entender las especificidades de la violencia estructural contra las mujeres.⁹⁰

⁸⁰ Considerando que en 8 de los 10 primeros casos, la condena impuesta fue de 40 años de prisión, es decir, la pena mínima prevista para el feminicidio (Huerta, 2012, 14 de junio).

⁸¹ El Universal, 2012, 21 de febrero.

⁸² Huerta, 2012, 14 de junio.

⁸³ Streib, 1995; Robson, 1992 y 2004.

⁸⁴ Robson, 2000: 208.

⁸⁵ Russell, 2001.

⁸⁶ A través de la ya referida Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género. La agravación es aplicable a los delitos de lesiones agravadas (art. 148), malos tratos (art. 153), amenazas de un mal no constitutivo de delito (art.171) y coacciones (art. 172).

⁸⁷ En este sentido, la Sentencia 66/2010 de la Audiencia Provincial de Cantabria de 2 de marzo, que revocó la sentencia del Juzgado Penal N.º. 2 de Santander, que había condenado en 2009 a una mujer por maltratar a su esposa.

A pesar de ello, de acuerdo al CCPJ, del total de las personas enjuiciadas por los Juzgados de Violencia sobre la Mujer en el primer trimestre de 2012, un 1,2% son mujeres (61 mujeres frente a 4.750 hombres enjuiciados).

⁸⁸ Ruiz, 2006: 44.

⁸⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 9/2008.

⁹⁰ Bodelón, 2012: 353.

Conclusiones

Las recomendaciones formuladas a México sobre la tipificación del delito de feminicidio constituyen el reconocimiento de que la existencia de esta figura en el ordenamiento jurídico penal mexicano es parte de las medidas legislativas que el Estado debe adoptar para cumplir adecuadamente con instrumentos internacionales de derechos humanos como la CEDAW y el PIDCP.

Sin embargo, la implementación de las recomendaciones referidas a la tipificación del feminicidio supone mayores dificultades que cuando se trata de figuras penales expresamente consagradas en los instrumentos internacionales –como ocurre con la tortura y otros crímenes–, pues el feminicidio es una noción amplia desarrollada desde la sociología y antropología feministas, y no se encuentra recogido explícitamente en tales instrumentos. La diversidad en su contenido se ha visto reflejada en las variadas formas que adopta su tipificación a nivel latinoamericano, ya sea bajo la denominación de femicidio o de feminicidio.

La implementación de estas recomendaciones en México se ha transformado en un intenso proceso de tipificación –favorecido también por diversos factores políticos y jurídicos– que ha dado lugar a figuras que presentan, al igual que entre los diversos países latinoamericanos, importantes diferencias entre unas y otras entidades federativas y a nivel federal. Las diversas configuraciones penales –consecuencia de la legítima autonomía normativa penal de las entidades–, sin embargo, en algunos casos dificultan, restringen e incluso impiden la sanción penal de tales crímenes en la práctica, lo que pone de manifiesto los límites de la implementación de esta figura en el país.

Tales dificultades y obstáculos se deben, en algunos casos, a deficiencias en la configuración objetiva de la figura, que suponen problemas para su acreditación –como en Guanajuato y Tamaulipas–, aspecto que ya ha sido abordado por las más recientes recomendaciones sobre tipificación del feminicidio en México⁹¹-. Sin embargo, los problemas más graves asociados a la tipificación exceden a estos aspectos, y se hallan en la virtual inaplicabilidad de algunas de estas figuras por la existencia de otras normas que les quitan toda posibilidad de aplicación práctica –como en Guerrero– o por la ausencia de elementos tan fundamentales para la correcta configuración del delito, como la pena –en el caso de Campeche.

Las tendencias de la incipiente aplicación de estas nuevas figuras, en tanto, también plantean preguntas respecto de los límites de la implementación de las recomendaciones sobre la tipificación. La aplicación mayoritaria de este nuevo delito a crímenes cometidos por conocidos puede ser consecuencia de los desafíos que supone de la persecución penal de aquellos cometidos por desconocidos. En tanto, la aplicación de las sanciones agravadas sobre violencia contra las mujeres a mujeres que agreden a otras mujeres, como ya ha ocurrido en algunas entidades federativas, puede constituir una forma de discriminación contra las mujeres por su orientación sexual⁹² y, en todo caso, una utilización que no se compadece con los fines que han tenido las recomendaciones sobre la penalización del feminicidio.

⁹¹ Comité CEDAW, 2012.

⁹² Bodelón *et al.*, 2009: 255.

La aplicación del delito de feminicidio a mujeres que matan a otras mujeres, desde mi perspectiva constituye una desviación del sentido de una normativa especialmente creada para sancionar la violencia contra las mujeres. Desde una perspectiva social e histórica, las mujeres se encuentran una posición más vulnerable no en abstracto o por sí mismas, sino en el contexto las relaciones sociales con o ante los hombres. Incluso es posible reconocer que la violencia en el ámbito de las parejas gays y de las parejas lésbicas merece un tratamiento específico, pero aquel no es homologable al de la violencia machista⁹³, ni en lo privado ni en lo público.

Estas cuestiones reflejan algunas de las dificultades que supone la implementación de las recomendaciones sobre la tipificación del feminicidio en México, así como sus límites. Si bien tales recomendaciones constituyen un reconocimiento fundamental de lo que implica el adecuado cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres por parte del Estado mexicano, la tipificación se transforma, a su vez, en un nuevo desafío. Probablemente, serán necesarias recomendaciones adicionales de organismos internacionales a fin de precisar el contenido y la extensión que debe tener esta nueva figura penal para favorecer su aplicación atendida la impunidad que mayormente afecta a estos casos, así como su relación con las –hasta ahora prácticamente no abordadas– sanciones por el proceder negligente de las autoridades encargadas de su investigación.

Bibliografía

- Acale, María (2006). *La discriminación hacia la mujer por razón de género en el Código Penal*, Editorial Reus, Madrid.
- Adolfi, Laura; Giusti, Sara; Breveglieri, Agnese; Ottaviani, Elisa; Karadole, Cristina; Venneri, Virginia y Verucci, Cinzia (2010). *Il costo di essere dona: Indagini sul femicidio in Italia. I dati del 2010*. Casa delle donne per non subire violenza di Bologna.
- Bodelón, Encana (2012). *Violencia de género y la respuesta de los sistemas penales*, Editorial Didot, Buenos Aires.
- Bodelón, Encarna; Bonet, Margarita; Garrido, Lorena; Heim, Daniela; Igareda, Noelia y Toledo, Patsilí (2009). La limitada perspectiva de género en la Sentencia del Tribunal Constitucional 59/2008. Comentarios a la STC 59/2008, de 14 de mayo, cuestión de inconstitucionalidad del artículo 153.1 del Código Penal. En: Nicolás, Gemma y Bodelón, Encarna (Comps.), *Género y Dominación. Críticas feministas del derecho y el poder*, Desafío(s) 7, Ed. Anthropos, Barcelona, pp. 247 – 262.
- Campbell, Jacquelyn y Runyan, Carol (1998). Femicide: Guest Editors Introduction. *Homicide Studies*, Vol. 2 (4), pp. 347-352.
- Carcedo, Ana (Coord.) (2010). *No olvidamos ni aceptamos: Femicidio en Centroamérica 2000-2006*, CEFEMINA, San José de Costa Rica.
- Carcedo, Ana y Sagot, Montserrat (2000). *Femicidio en Costa Rica. 1990-1999*, Organización Panamericana de la Salud - Programa Mujer, Salud y Desarrollo, San José de Costa Rica.

⁹³ Bodelón *et al.*, 2009: 251.

CMDPDH (2007). *Feminicidio en Chihuahua. Asignaturas pendientes*, México.

Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) (2008). *Feminicidio. Monitoreo sobre femicidio/feminicidio en Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y República Dominicana*, Lima.

CDH (2010). *Examen de los Informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el Artículo 40 del Pacto: México*. CCPR/C/MEX/CO/5, 7 de abril de 2010.

CDH (2012). *Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, Rashida Manjoo. *Adición: Informe resumido de la reunión del grupo de expertos sobre los asesinatos de mujeres por motivos de género*, 16 de mayo de 2012, A/HRC/20/16/Add.4.

Comité CEDAW (2012), *Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México*, 52º periodo de sesiones. CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 7 de agosto de 2012

Comité CEDAW (2006). *Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México*, 36º periodo de sesiones.

Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), España (2011). *Informe sobre víctimas mortales de la violencia de género y de la violencia doméstica en el ámbito de la pareja o ex pareja en 2011*.

Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) (2004). Dictamen N.º 1485/2004, sobre el “Anteproyecto de Ley Orgánica integral de medidas contra la violencia ejercida sobre las mujeres”, de 24 de junio de 2004.

Crawford, María y Gartner, Rosemary. (1992). *Women killing: Intimate femicide in Ontario, 1974-1990*, Women We Honour Action Comitee. Toronto - Ontario.

Fregoso, Rosa-Linda y Bejarano, Cynthia (Eds.) (2010). *Terrorizing Women. Femicide in the Americas*, Duke University Press, Durham / Londres.

Giari, Sonia (2008). *Femminicidio. Ricerca sulla stampa italiana nell'anno 2007*. Casa delle donne per non subire violenza di Bologna.

Gimbernat, Enrique (2004). Prólogo. En: *Código Penal*, 10ª edición, Tecnos, Madrid.

González-Méndez, Rosaura y Santana-Hernández, Juana (2012). Professional opinions on Violence against Women and Femicide in Spain, *Homicide Studies* 2012, 16 (1) pp. 41 – 59.

Hosseini, Rana (2009). Asesinatos “por honor” en Jordania. En: Agudelo, Irene y Largaespada, Ruth (Eds.), *Fortaleciendo la comprensión del femicidio. De la investigación a la acción*, Program for Appropriate Technology in Health, InterCambios, Medical Research Council of South Africa, World Health Organization; Washington D.C., pp. 119 – 126.

Incháustegui, Teresa y López, María (Coords.) (2011) *Feminicidio en México. Aproximación, tendencias y cambios, 1985 – 2009*, México: ONU Mujeres, Instituto Nacional de las Mujeres (México), Comisión Especial para el Seguimiento de los Feminicidios de la LXI Legislatura, Cámara de Diputados.

Instituto Centro Reina Sofía (ICRS) (2010). *Informe: Mujeres asesinadas por su pareja. España (2000-2009)*. Instituto Universitario para el Estudio de la Violencia / ICRS.

Instituto Centro Reina Sofía (ICRS) (2007). *Mujeres asesinadas por su pareja. España, 2007*.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH) (2006). *I Informe Regional: Situación y análisis del femicidio en la región centroamericana*, San José de Costa Rica.

Juliano, Dolores (2006). *Les altres dones. La construcció de l'exclusió social. Els discursos que ens uneixen i ens separen*, Institut Català de les Dones, Barcelona.

Karadole, Cristina (2007). *Femminicidi in Italia nel corso del 2006: indagine sulla stampa*. Casa delle donne per non subire violenza di Bologna / Università degli Studi Roma Tre.

Kluger, Viviana (2003). Casarse, mandar y obedecer en el Virreinato del Río de la Plata: Un estudio del deber-derecho de obediencia a través de los pleitos entre cónyuges. *Fronteras de la Historia*, Vol. 8, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, pp. 131 - 151.

Kumar, Virendra (2009). Muertes por dote (quema de la novia) en la India. En: Agudelo, Irene y Largaespada, Ruth (Eds.), *Fortaleciendo la comprensión del femicidio. De la investigación a la acción*. Program for Appropriate Technology in Health, InterCambios, Medical Research Council of South Africa, World Health Organization; Washington D.C., pp. 127 – 134.

Lagarde, Marcela (2005). El feminicidio, delito contra la humanidad. En: CEFIRM, *Feminicidio, justicia y derecho*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión – LIX Legislatura México, pp. 151 – 164.

Landau, Simha y Hattis-Rolef, Susan (2001). Intimate femicide in Israel: Temporal, social and motivational patterns, *European Journal of Criminal Policy and Research*, Vol. 6, pp. 75 - 90.

Laporta, Elena (2013). España: una restringida acepción de la “violencia de género” y los feminicidios. En: Heinrich Böll Stiftung - Unión Europea. *Feminicidio: Un fenómeno global. De Madrid a Santiago*, Bruselas, Bélgica, pp. 38 – 40.

Larrauri, Elena (2009). Igualdad y violencia de género. Comentario a la STC 59/2008. *InDret: Revista para el Análisis del Derecho* 1 / 2009.

Laurenzo, Patricia (2005). La Violencia de Género en la Ley Integral. Valoración político-criminal. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 07-08, pp. 1 - 23.

Maldonado, Alba Estela (2005). *Feminicidio en Guatemala. Crímenes contra la Humanidad. Investigación Preliminar*. Bancada de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca del Congreso de la República de Guatemala, Guatemala.

Maqueda, María Luisa (2006), La violencia contra las mujeres: una revisión crítica de la Ley Integral, *Revista Penal*, núm. 18, pp. 176 – 187.

Monárrez, Julia (2009). *Trama de una injusticia. Femicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*, El Colegio de la Frontera Norte, Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.

Monárrez, Julia (2000). La cultura del feminicidio en Ciudad Juárez. *Frontera Norte*, Vol. 12, N.º 23, enero – junio 2000, pp. 87 – 117.

Nieto-Navia, Rafael (2011). El valor jurídico de las recomendaciones de los Comités de Derechos Humanos y el bloque de constitucionalidad, 18 *International Law*, *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, pp. 155 - 190.

Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF) ante el Comité CEDAW “*Feminicidio e impunidad en México: Un contexto de violencia estructural y generalizada*”, de fecha 17 de julio de 2012

Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF) (2011). *Una mirada al feminicidio en México 2010 – 2011*, México.

Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF) (2010), *Una mirada al feminicidio en México 2009 – 2010*, México.

- Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF) (2008), *Una mirada al feminicidio en México 2007 - 2008*, México.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2011). *Global Study on Homicide 2011. Trends, contexts, data*.
- Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA) (2006). *El feminicidio en El Salvador. Análisis de los protocolos – registros*, San Salvador.
- Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual / Corporación La Morada (2004). *Femicidio en Chile*, Corporación La Morada, Santiago de Chile.
- Robson, Ruthann (2004). Lesbianism and the Death Penalty: A “Hard Core” Case. *Women Studies Quarterly* (32: 3 – 4): Women, Crime and Criminal Justice, pp.181 – 191.
- Robson, Ruthann (2000). Crime and Criminology. En: Zimmerman, Bonnie (Ed.), *Lesbian Histories and Cultures: an encyclopedia*, Garland Publishing Inc., Nueva York, pp. 206 – 209.
- Robson, Ruthann (1992). *Lesbian (Out)Law: Survival Under the Rule of Law*. Firebrands Books, Universidad de Michigan; Ann Arbor – Michigan.
- Russell, Diana (2009). Femicidio: politizando el asesinato de mujeres. En: Agudelo, Irene y Largaespada, Ruth (Eds.), *Fortaleciendo la comprensión del feminicidio. De la investigación a la acción*, Program for Appropriate Technology in Health, InterCambios, Medical Research Council of South Africa, World Health Organization; Washington. D.C., pp. 41 – 48.
- Russell, Diana y Caputi, Jane (1990). ‘Femicide’: Speaking the unspeakable. *Ms.*, Septiembre-Octubre / 1990, pp. 34 – 37.
- Russell, Diana y Harnes, Roberta (Eds.) (2006). Femicidio: una perspectiva global, UNAM, México. Originalmente publicado en 2001, *Femicide in Global Perspective*, Serie Athene Vol. 57, Teachers College Press. Nueva York.
- Russell, Diana y Radford, Jill (Eds.) (2006). *Feminicidio. La política del asesinato de las mujeres*, UNAM, México. Originalmente publicado en 1992: *Femicide: the politics of women killing*, Twayne Eds, Nueva York.
- Segato, Rita (2011). Femi-geno-cidio como crimen en fuero internacional de los derechos humanos: el derecho a nombrar el sufrimiento en el derecho. En: Fregoso, Rosa-Linda, Bejarano, Cynthia y Lagarde, Marcela (Eds.), *Feminicidio en América Latina*, UNAM – Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, pp. 249 – 277.
- Segato, Rita (2006). *Qué es un feminicidio. Notas para un debate emergente*. Serie Antropología, Brasilia
- Spinelli, Barbara (2006). *Violenza Sulle Donne: Parliamo di Femminicidio. Spunti di riflessione per affrontare a livello globale il problema della violenza sulle donne con una prospettiva di genere*. Giuristi Democratici.
- Stevens and Sons (1935). (Sin título) *The Law Quarterly Review*, Vol. 51.
- Streib, Victor (1995) Death Penalty for Lesbians. *The National Journal of Sexual Orientation Law*, Vol. 1, 1, pp. 105 – 127.
- Toledo, Patsilí (2013). La violencia contra las mujeres y el femicidio/feminicidio a nivel global y latinoamericano: Las persistentes cifras que interpelan a los Estados. En: Heinrich Böll Stiftung - Unión Europea. *Feminicidio: Un fenómeno global. De Madrid a Santiago*, Bruselas, Bélgica, pp. 5 – 8.
- Toledo, Patsilí (2010). Tipificación del femicidio / feminicidio: Otra vía hacia el abandono de la neutralidad de género en el Derecho penal frente a la violencia contra las mujeres. En: Bodelón, Encarna y Heim, Daniela (Coords.), *Derecho, Género, Igualdad*, Vol. 2, Grupo Antígona, de la Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 163 – 178.

Toledo, Patsilí (2009). Leyes sobre Femicidio y violencia contra las mujeres. Análisis comparado y problemáticas pendientes. En: Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual, *Tipificación del feminicidio en Chile. Un debate abierto*, Andros, Santiago de Chile. pp. 41 a 50.

Toledo, Patsilí (2009). *Feminicidio*. Consultoría para la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, Ciudad de México.

Subprocuraduría para la atención de delitos vinculados a la Violencia de Género, Procuraduría General de Justicia del Estado de México (2012). Dossier sobre el delito de feminicidio en el Estado de México, Octubre de 2012

Widyono, Monique. (2009) Introducción. En: Agudelo, Irene y Largaespada, Ruth (Eds.), *Fortaleciendo la comprensión del femicidio. De la investigación a la acción*. Program for Appropriate Technology in Health, InterCambios, Medical Research Council of South Africa, World Health Organization; Washington D.C., pp. 15 – 39.

Sentencias

México, Sentencia del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. Amparo en revisión 83/2012. 20 de septiembre de 2012. [TA]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 2; Pág. 1333.

España, Sentencia del Tribunal Constitucional 59/2008, de 14 de Mayo de 2008, Cuestión de Inconstitucionalidad del Artículo 153.1 del Código Penal (en su redacción vigente, resultante de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre).

España, Audiencia Provincial de Cantabria, Sentencia 66/2010 de 2 de marzo.

Artículos de prensa

Alvarado, Noel (2012, 8 de noviembre). Dieron 30 años a mujer que asesinó a su madre, La Prensa. Policía. <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2763180.htm> [Consultado el 10 de febrero de 2013]

Camacho, Fernando (2011, 13 de abril). La Jornada, Promueven campaña sobre correcta tipificación del delito de feminicidio, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2011/04/13/sociedad/050n2soc> [Consultado el 10 de febrero de 2013]

El Universal (2012, 21 de febrero). Mujer asesina a su novia en Edomex; pasará 58 años en la cárcel, El Mexicano. Nacional. <http://www.el-mexicano.com.mx/informacion/noticias/1/2/nacional/2012/02/21/548891/mujer-asesina-a-su-novia-en-edomex-pasara-58-anos-en-la-carcel.aspx> [Consultado el 10 de febrero de 2013].

Gómez, Ricardo (2011, 12 de enero). Desechan declarar alerta por feminicidios en el Edomex. El Universal. <http://www.eluniversal.com.mx/primer/36174.html> [Consultado el 10 de febrero de 2013].

Huerta, Josué (2012, 14 de junio). Feminicidios a castigo, El Universal, <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/112045.html> [Consultado el 10 de febrero de 2013].

Pantoja, Sara (2012, 9 de marzo). PGJDF: lidera odio en los feminicidios. El Universal. <http://www.eluniversaldf.mx/alvaroobregon/nota43264.html> [Consultado el 10 de febrero de 2013].

Torres, Gladis (2011, 18 de mayo). Llamen a no aprobar “fast track” ley de feminicidio en Guanajuato, Cimac Noticias, <http://www.cimacnoticias.com.mx/site/11051807-Llamen-a-no-aprobar.47056.0.html> [Consultado el 10 de febrero de 2013].

Esta página ha sido intencionalmente dejada en blanco.

RECOMENDACIONES INTERNACIONALES A MÉXICO
EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.
CONTRASTES CON LA SITUACIÓN EN EL PAÍS
1ra edición

Se terminó de imprimir en los talleres de
Impretei, SA de CV, en agosto de 2014.
Almería 17, Col. Postal, 03410,
México, DF. Tel. 5696 2503

Se imprimieron 1400 ejemplares
más sobrantes para reposición.

Esta página ha sido intencionalmente dejada en blanco.



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

México

Alejandro Dumas 165, Colonia Polanco, México, DF, 11560

Tel +5255 5061 6350 • Fax +5255 5061 6358

Correo-e: ocnudh@ohchr.org

www.hchr.org.mx

facebook: Onudh Mexico • Twitter: @ONUDHMexico

Visita también: www.recomendacionesdh.mx

