

COLECCIÓN
DE TEXTOS SOBRE **Derechos
Humanos**



Grupos en situación de vulnerabilidad

Diana Lara Espinosa

GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Diana Lara Espinosa



CNDH
M É X I C O

2016

El contenido y las opiniones expresadas en el presente trabajo son responsabilidad exclusiva de su autora y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

PRIMERA EDICIÓN:

agosto, 2016 (CD)

ISBN (CD):

978-607-729-280-7

Colección de Textos sobre Derechos Humanos

PRIMERA EDICIÓN:

diciembre, 2013

ISBN OBRA COMPLETA:

978-607-8211-26-5

ISBN:

978-607-729-040-7

PRIMERA REIMPRESIÓN:

octubre, 2015

D. R. © COMISIÓN NACIONAL

DE LOS DERECHOS HUMANOS

Periférico Sur núm. 3469,
esquina Luis Cabrera,
colonia San Jerónimo Lídice,
Delegación Magdalena Contreras,
C. P. 10200, México, D. F.

DISEÑO DE LA PORTADA:

Flavio López Alcocer

DISEÑO DE INTERIORES Y FORMACIÓN:

H. R. Astorga

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	11
I. EL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN	12
1. Evolución del derecho constitucional a la no discriminación	14
2. Anotaciones sobre el derecho convencional a la no discriminación.	20
II. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DEVULNERABILIDAD	24
1. ¿Qué es la vulnerabilidad?	24
2. La vulnerabilidad como fenómeno social	26
3. Situaciones de vulnerabilidad	30
4. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio	33
5. Agentes de cambio	37
III. ACERCAMIENTO A CINCO GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD	39
1. Personas en situación de pobreza	40
<i>A. Medición de la pobreza</i>	<i>40</i>
<i>B. La pobreza como factor agravante de la vulnerabilidad.</i>	<i>42</i>
2. Mujeres	45
<i>A. El derecho a la igualdad de género</i>	<i>48</i>
<i>B. El derecho a la no discriminación por motivos de género.</i>	<i>52</i>
<i>C. El derecho a una vida libre de violencia</i>	<i>58</i>
3. Niñas, niños y adolescentes	66
<i>A. Marco conceptual</i>	<i>67</i>
<i>B. Marco jurídico internacional</i>	<i>70</i>
<i>C. Breve apunte sobre el marco jurídico interno</i>	<i>78</i>

4. Personas con discapacidad	80
A. <i>Discapacidad, una cuestión social</i>	81
B. <i>La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad</i>	84
C. <i>La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad</i>	86
6. La comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual.	88
A. <i>Discriminación por intolerancia a la diversidad sexual</i>	89
B. <i>El derecho a la no discriminación por intolerancia a la diversidad sexual.</i>	92
C. <i>El Distrito Federal: un espacio abierto a la diversidad sexual</i>	94
 V. CONSIDERACIONES FINALES.	 100
 FUENTES DE INFORMACIÓN	 104
Bibliografía	104
Documentos de acceso público	109
Documentos oficiales	110
Sentencias jurisdiccionales y recomendaciones en materia de derechos humanos	110
Tesis del Poder Judicial de la Federación	111

La reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 implicó la modificación de once de sus artículos teniendo una enorme repercusión en el sistema jurídico mexicano. Ahora existe una concepción más amplia de los mismos. Por ejemplo, los dos primeros párrafos del artículo primero incorporaron el término derechos humanos, supliendo el de garantías individuales, que implica mucho más que un cambio de palabras; la concepción de que la persona goza de los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales; la interpretación *conforme* que debe hacerse con esas disposiciones; el principio *pro persona*; la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por otra parte, se obliga al Estado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos cuando ocurran.

La inclusión expresa de las obligaciones que tienen las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, como lo es la promoción de los derechos humanos y tenerlos como eje de su actuación, debe entenderse como un elemento clave para prevenir su violación y es una encomienda directa para los organismos protectores de derechos humanos en el país, como lo es esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Una reforma de tal envergadura genera la necesidad de contar con materiales de estudio para su mejor comprensión a fin de responder a las nuevas realidades, necesidades y problemáticas que aquejan a la sociedad mexicana

y que merecen nuestra atención. Su complejidad amerita reflexiones en diversas temáticas, desde distintos enfoques y especialidades. Es por ello que resulta indispensable el permanente estudio y análisis de los derechos humanos.

La presente “Colección de textos sobre derechos humanos” es un espacio de estudios académicos que analiza diferentes contenidos relacionados con los derechos humanos que pueden contribuir a su conocimiento, debiendo la población en general estar atenta y cercana a los cambios legislativos, a las medidas administrativas que se realizan y al desarrollo jurisprudencial que se va produciendo, con la pretensión de generar una constante sinergia entre la teoría y la praxis nacional.

Entre los temas abordados hasta el momento destacan los estudios teóricos que permiten una introducción y mejor comprensión sobre el origen y la evolución histórica de los derechos humanos, así como el debate contemporáneo de los mismos. Asimismo, otros son de primordial estudio para el acercamiento a la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, los grupos en situación de vulnerabilidad y de los pueblos y comunidades indígenas. También la colección se integra con artículos que abordan los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las modificaciones incorporadas en 2011, temáticas que han sido objeto de otras *Colecciones* de esta Comisión Nacional.* Por otro lado, se pueden identificar algunos estudios que versan sobre tópicos cuyo debate nacional sigue vigente, generándose normatividad al respecto, como las reformas en materia penal, la presunción de inocencia, la prohibición de tortura y de desaparición forzada de personas y los derechos de las víctimas de los delitos.

* Colección sobre la protección constitucional de los derechos humanos y Colección sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

La presente serie se integra con los siguientes títulos: 1) *Origen, evolución y positivización de los derechos humanos*; 2) *Aproximaciones teóricas al debate contemporáneo de los derechos humanos*; 3) *La evolución histórica de los derechos humanos en México*; 4) *Los pueblos indígenas de México y sus derechos: una breve mirada*; 5) *Derecho Internacional Humanitario*; 6) *Estado de Derecho y Principio de Legalidad*; 7) *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*; 8) *Panorama general de los DESCA en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*; 9) *La desaparición forzada de personas*; 10) *La prevención y la sanción de la tortura*; 11) *Los derechos humanos de las víctimas de los delitos*; 12) *Aspectos culturales de la discriminación a la luz de algunos instrumentos internacionales de derechos humanos*; 13) *Libertad de expresión y acceso a la información*; 14) *Presunción de inocencia*; 15) *Algunas resoluciones relevantes del Poder Judicial en materia de derechos humanos*; 16) *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la acción de inconstitucionalidad de ley*; 17) *Grupos en situación de vulnerabilidad*; 18) *Los estándares internacionales de los derechos humanos: un sistema de derechos en acción*; 19) *Derechos humanos de los pueblos indígenas: el debate colonial y las Leyes de Indias de 1681*; 20) *Agua y derechos humanos*; 21) *Cultura de la legalidad y derechos humanos*; 22) *De la cultura de la legalidad a la cultura de los derechos humanos*; 23) *Diálogo jurisprudencial y protección de los derechos humanos*; 24) *El derecho a la participación y a la consulta en el desarrollo. Retos para México*; 25) *El derecho humano al voto*; 26) *La identificación y la trata de personas, un par de problemas que enfrentan las personas que migran*; 27) *La justiciabilidad del derecho al agua en México*; 28) *La personalidad jurídica en la desaparición forzada*; 29) *La trata de personas como violación a los derechos humanos: el caso mexicano*; 30) *Migración en tránsito, pobreza y discriminación en el territorio mexi-*

cano; 31) *Multiculturalidad, ciudadanía y derechos humanos en México. Tensiones en el ejercicio de la autonomía indígena*; 32) *Narrativas interdisciplinarias sobre desaparición de personas en México*; 33) *Proteccionismo, derechos humanos y seguridad social de los adultos mayores. Hacia una mejor calidad de vida*; 34) *Una mirada a los derechos de las niñas y los niños: su resignificación*, y 35) *Violaciones a los derechos humanos del imputado en la etapa de investigación*.

Esta Colección, desde la perspectiva de cada uno de los autores —a quienes agradecemos que compartan su experiencia y visión de los temas— pretende contribuir a impulsar la difusión de los derechos humanos entre todas las personas, así como a fortalecer su cumplimiento.

Al igual que todas las colecciones de esta Comisión Nacional, el lector podrá encontrar, en nuestro sitio *web*, la versión electrónica de estos títulos.

*Lic. Luis Raúl González Pérez,
Presidente de la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos*

INTRODUCCIÓN

En un mundo ideal, todas y todos tendríamos no sólo los mismos derechos, sino la posibilidad real de ejercerlos en igualdad de condiciones y oportunidades, sin distinción por causa alguna, mucho menos por aquellos motivos propios de nuestra esencia, que nos hacen ser quienes somos. Todas y todos nos respetaríamos tal como somos y celebraríamos la diversidad y la pluralidad como parte de nuestro entorno. Quizá —aún mejor— no la notaríamos, porque la conciencia de igualdad sería superior a la diferencia.

No obstante, todos los días nos enfrentamos a la desigualdad. El miedo a aquello que nos hace diferentes provoca rechazo, discriminación, intolerancia u otras tantas formas de violencia. Eso nos va colocando en situaciones que nos impiden ejercer plenamente nuestros derechos. Tristemente, de los instrumentos que tengamos para enfrentarnos a esa desigualdad, depende nuestra libertad.

Esta verdad es especialmente difícil para algunas personas, colocadas injustamente en situaciones que las sujetan a una mayor desigualdad de oportunidades y, por tanto, las discriminan y las aíslan. Así nace la injusticia.

Por ello, la lucha de todas y todos debe ser contra la desigualdad, lo mismo en la casa que en las calles, la escuela y el trabajo; debemos estar alertas a los actos discriminatorios, ofendernos tanto como quien los sufre y actuar en consecuencia.

Poniendo un pequeño grano de arena se presenta este trabajo que intenta visualizar a los grupos de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

La intención es plasmar un breve panorama del derecho a la no discriminación e intentar definir la vulnerabilidad en sí misma. Hecho esto, estudiaremos algunas condiciones que colocan a las personas en situación de vulnerabilidad a partir del análisis de cinco grupos históricamente

afectados por la discriminación, entendiéndolos como un reflejo de los demás.

Pero no nos extendamos más en notas introductorias. Pasemos al estudio que nos ocupa.

I. EL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN

Parece que la justicia consiste en igualdad, y así es, pero no para todos, sino para los iguales; y la desigualdad parece ser justa, y lo es, en efecto, pero no para todos, sino para los desiguales.

Aristóteles (*La Política*, Libro III)

Existen dos sentidos del principio de igualdad. El primero se refiere a la igualdad en la ley, es decir, a la obligación del órgano legislativo de no prever legalmente un trato distinto con base en criterios arbitrarios. No se trata de no distinguir, sino de hacerlo sólo cuando sea necesario otorgar a ciertas personas una especial protección de la ley, para asegurar el pleno ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad con las demás.¹

Lo anterior, considerando la posible existencia de medidas jurídicas y políticas que, a pesar de ser formalmente neutras, perjudiquen a algunas personas. Este tipo de trato diferenciado, doctrinalmente conocido como “discriminación indirecta”, puede prevenirse disponiendo constitucional o legalmente que sea considerada discriminatoria toda norma o acto de aplicación idéntica a todas las personas cuando produzca consecuencias perjudiciales para un grupo en particular.²

El segundo sentido de la igualdad es el *principio de no discriminación*, es decir, la prohibición al operador jurídico

¹ Cf. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *El combate a la homofobia: entre avances y desafíos*, p. 9.

² Cf. Miguel Carbonell, *La igualdad insuficiente: propuesta de reforma constitucional en materia de no discriminación*, p. 26.

de distinguir donde la ley no distingue, que implicaría dar a una persona un trato diferenciado sin fundamento legal.³

La prohibición de discriminar constituye un principio relacional y abierto. Relacional, porque no es una cualidad, sino la condición legalmente exigida para una situación entre dos o más personas o grupos de personas diversos, y abierto, porque los conceptos o rasgos que permiten realizar el juicio comparativo para evaluar si existe o no igualdad se van modificando con el transcurso del tiempo; pero, también, porque no es posible enumerar o enlistar en forma limitativa cuáles de ellos deben ser considerados relevantes o irrelevantes y que, por tanto, no deben ser tenidos en cuenta para dar un trato diferenciado.⁴

No obstante, la noción de discriminación no es abstracta, pues se refiere a una acción o abstención real, que implica la injustificada negación de derechos, la imposición indebida de cargas o deberes o el otorgamiento ilegal de privilegios.⁵

Se trata de actos u omisiones de desprecio contra una persona o grupo de personas, en virtud de un prejuicio o estigma, que se fundan en lo cultural y se extienden sistemática y socialmente, y su efecto es dañar los derechos y libertades fundamentales de la persona que sufre la discriminación, a quien se coloca en una inmerecida desventaja.⁶

Así, los actos discriminatorios excluyen a las personas que los padecen, las ponen en desventaja en el desarrollo de su vida y niegan el ejercicio igualitario de sus libertades, derechos y oportunidades; es decir, las colocan en situación de vulnerabilidad. Las someten, por tanto, a un sistemático, injusto e inmerecido estado de desventaja, provocando

³ Cf. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *El combate a la homofobia: entre avances y desafíos*, op. cit., p. 9.

⁴ Cf. M. Carbonell, op. cit., p. 9.

⁵ Cf. Natan Lerner, *Discriminación racial y religiosa en el Derecho Internacional*, p. 68.

⁶ Cf. Jesús Rodríguez Zepeda, "Una idea teórica de la no discriminación", en Carlos de la Torre Martínez, coord., *Derecho a la no discriminación*, p. 43.

que sean cada vez más susceptibles a la violación de sus derechos.⁷

Dicho muy claramente: la discriminación niega la dignidad humana y la igualdad de derechos (asumiendo una supuesta —pero inexistente— superioridad e inferioridad entre los seres humanos); se manifiesta en maltrato, abusos, exclusión, miedo y ruptura del tejido social; es tierra fértil para la violencia y un cáncer para la democracia; legitima la ley del más fuerte; disminuye la esperanza de vida, la protección contra los riesgos y el acceso a los servicios; facilita los abusos de la autoridad; afianza la pobreza; promueve el odio entre grupos y la ruptura de las familias; fortalece la intolerancia a la diversidad, y comparte la sinrazón del machismo, la intolerancia religiosa, el racismo, el antisemitismo, la homofobia,⁸ el clasismo y la xenofobia.⁹

1. Evolución del derecho constitucional a la no discriminación

Aunque al prohibir la esclavitud en el territorio nacional (artículo 2o.), el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (en adelante CPEUM) garantizó tácticamente la igualdad y, expresamente, la libertad, no fue sino hasta 1974 cuando incluyó la igualdad del hombre y la mujer ante la ley, y hasta 2001 cuando elevó a rango constitucional el *principio de igualdad y no discriminación*.

Lo primero sucedió mediante la reforma al primer párrafo del artículo 4o. constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 31 de diciembre de 1974, y lo segundo ocurrió mediante la reforma publicada en ese pe-

⁷ Vid. Ricardo Bucio Mújica y Héctor Fix-Fierro, “Presentación”, en Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. ENADIS 2010. Resultados generales*, p. 6.

⁸ Quien escribe agregaría, necesariamente, la lesbofobia, la bifobia y la transfobia.

⁹ Cf. R. Bucio Mújica y H. Fix-Fierro, “Presentación”, en *op. cit.*, p. 11.

riódico oficial el 14 de agosto de 2001,¹⁰ que prohibió cualquier forma de discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, “capacidades diferentes”, condición social, estado de salud, religión, opiniones, “preferencias”, estado civil u otra causa que atente contra la dignidad y pretenda anular o menoscabar los derechos y libertades (artículo 1o., CPEUM).

El artículo 1o. constitucional fue nuevamente reformado, mediante el Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 4 de diciembre de 2006, que cambió el término “capacidades diferentes” por el de “discapacidades” (párrafo 3o.). En el apartado correspondiente de este fascículo explicaremos los motivos de dicha enmienda, por demás acertada.

Por último, en 2011 se modificó el término “preferencias”, lo que comentaremos más adelante.

Así, el derecho a la no discriminación, consagrado en el artículo 1o. constitucional, proscribe cualquier distinción que atente contra la dignidad y tenga por objeto anular o menoscabar derechos y libertades, reconociendo la dignidad como *valor superior*, constituida en un *derecho fundamental* que debe ser siempre respetado.¹¹

Propiamente, la no discriminación es una verdadera garantía individual, consistente en el derecho subjetivo público de ser tratado en la misma forma que las demás personas, y el correlativo deber jurídico de la autoridad de garantizar un trato idéntico a quienes se encuentran en igualdad de condiciones.¹²

¹⁰ Trasladando la prohibición de esclavitud del artículo 2o. a un nuevo párrafo 2o. del artículo 1o., y agregando a éste un tercer párrafo.

¹¹ Cf. Tesis aislada I.8o.C.41 K en materia constitucional, *IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN; PRINCIPIO DE SU VIOLACIÓN POR LOS PARTICULARES*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. 5, p. 3771, registro 160554.

¹² Cf. Tesis aislada 2a. CXVI/2007 en materia constitucional, *GARANTÍA DE NO DISCRIMINACIÓN: SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVI, p. 639, registro 171156.

Por tanto, la igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo. Y la intención de incluir la prohibición de discriminar en la Constitución significa extender la garantía de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que impactan la libertad y la dignidad de las personas, y de las que se articulan en torno al uso de criterios clasificatorios (aunque la utilización de tales categorías no esté absolutamente vedada).¹³

No obstante, se trata de un principio que rige tanto a las autoridades como a los particulares (lo contrario sería subordinar la supremacía constitucional a los deseos o actos de éstos) que, por ello, deben abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, no necesariamente mediante conductas positivas, pero sí respetando los derechos a la no discriminación y a la igualdad real de oportunidades.¹⁴

Ahora bien, derivado de la reforma de 2001 y de los trabajos realizados por la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación,¹⁵ en 2003 fue emitida la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación¹⁶ (en lo

¹³ Cf. Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 37/2008 en materia constitucional, *IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVII, p. 175, registro 169877.

¹⁴ Cf. Tesis aislada I.8o.C.41 K en materia constitucional, *IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. PRINCIPIO DE SU VIOLACIÓN POR LOS PARTICULARES*, *op. cit.*

¹⁵ La Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación fue un grupo interdisciplinario de trabajo en favor de la igualdad y antidiscriminatorio, integrado por 160 personas. Inició sus labores el 27 de marzo de 2001, y después de reuniones, foros, seminarios y la revisión de estudios especializados, en noviembre de 2011 concluyó en un informe general denominado “La discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad”, cuyo anteproyecto de ley contra la discriminación fue enviado al Congreso de la Unión por el Poder Ejecutivo y, posteriormente, se convirtió en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Cf. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, “Antecedentes”, disponible en <http://www.conapred.org.mx> (Última consulta: 18 de junio de 2012).

¹⁶ Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 11 de junio de 2003, y reformada por última ocasión mediante decreto publicado en ese periódico oficial el 9 de abril de 2012.

sucesivo LFPED), destinada a la prevención y la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas, y a la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato (artículo 1o., LFPED).

Dicha Ley reconoce que corresponde al Estado promover condiciones para la eficacia real de los derechos a la libertad y a la igualdad, y le ordena a los poderes públicos federales eliminar los obstáculos que limiten su ejercicio o impidan el pleno desarrollo de las personas, o su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país. Por ello, prohíbe toda práctica discriminatoria destinada a impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades (artículos 2o. y 9o., LFPED).

Además, ordena la creación de un Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, que contribuya al desarrollo cultural, social y democrático del país; lleve a cabo acciones para prevenir y eliminar la discriminación; formule y promueva políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato, y coordine las acciones de las entidades de la administración pública federal en materia de prevención y eliminación de la discriminación (artículos 16 y 17, LFPED).

La última reforma al artículo 1o. constitucional se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el 10 de junio de 2011, y constituye —hasta el día de hoy— la más importante en materia de derechos humanos en México, pues modifica el sistema en que los protege el Estado mexicano, al cambiar el concepto *garantías otorgadas a derechos humanos constitucionalmente reconocidos*,¹⁷ y da pleno valor y vigencia a todos los derechos humanos enlistados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es Parte.

Además, la reforma de 2011 elevó a rango constitucional los principios de universalidad, interdependencia, indi-

¹⁷ Además, cambió el término “individuo” por “persona”.

visibilidad y progresividad bajo los que todas las autoridades deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (artículo 1o., párrafo tercero, CPEUM), y cambió la categoría “preferencias” como causa de discriminación prohibida, por la de “preferencias sexuales”, a fin de elevar a rango constitucional la lucha de la sociedad civil por abolir la discriminación por orientación sexual e identidad de género.

Así, el texto actual del párrafo quinto del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Cabe anotar que la definición legal de discriminación es incluso de mayor protección, y fue establecida en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación desde su publicación oficial en 2003. Dicha norma (artículo 4o., LF-PED) establece que

[...] se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

También se entenderá como discriminación la xenofobia¹⁸ y el antisemitismo¹⁹ en cualquiera de sus manifestaciones.²⁰

No se omite mencionar que la reforma constitucional de 2011 también modificó la histórica figura de “suspensión de garantías” (para casos de invasión, perturbación grave de la paz pública y otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto), prohibiendo que la hoy “restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías” afecte —entre otros derechos²¹— el principio de no discriminación, y exigiendo que tal decisión observe en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación (artículo 29, CPEUM).

Queda claro que este nuevo modelo no implica la modificación de la estructura del Estado, sino la del diseño institucional, a fin de asegurar una mejor protección de la

¹⁸ La *xenofobia* se define como el “odio, repugnancia u hostilidad hacia los extranjeros”. Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Lengua Española*, disponible en www.rae.es (Última consulta: 24 de junio de 2012).

¹⁹ El *antisemitismo* se define como la “doctrina o tendencia de los antisemitas”. Y *antisemita* se define como “enemigo de la raza hebrea, de su cultura o de su influencia”. Real Academia de la Lengua Española, *op. cit.*

²⁰ Además, conforme al artículo 149 ter (Título Tercero Bis *Delitos contra la Dignidad de las Personas*, Capítulo Único *Discriminación*) del Código Penal Federal, se aplicará una sanción de uno a tres años de prisión, o de 150 a 300 días de trabajo a favor de la comunidad y hasta 200 días multa, a quien cometa actos de discriminación “por razones de origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, embarazo, opiniones políticas o de cualquier otra índole atente contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas”.

Los actos que, en el ámbito federal, se consideran constitutivos del delito de discriminación son: negar un servicio o una prestación a la que se tenga derecho; negar o restringir derechos laborales o educativos, o limitar un servicio de salud. Y se perseguirán por querrela.

²¹ Los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, la vida, la integridad personal, la protección de la familia, el nombre, la nacionalidad, así como los derechos de la niñez y los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencias religiosas; los principios de legalidad y no retroactividad; las prohibiciones de pena de muerte, esclavitud, servidumbre, desaparición forzada y tortura, y las garantías judiciales necesarias para su protección.

Constitución, un mayor equilibrio en la división del poder y más participación de la sociedad en la toma de decisiones. Por ello, se trata del inicio de una verdadera transformación de la Constitución, que pasa de ser, básicamente, un documento político, para empezar a ser un texto jurídico.²²

2. Anotaciones sobre el derecho convencional a la no discriminación

Tal como establecen los párrafos primero y segundo del artículo 1o. constitucional, a partir de la reforma de 2011 todas las personas gozan de los derechos humanos que reconoce esa norma fundamental y los tratados internacionales de los que México es parte, conforme a los cuales se interpretarán las normas relativas a los derechos humanos, favoreciendo a las personas con la protección más amplia.

De este modo, mediante la expresión del principio *pro persona*, como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas en lo que favorezcan y brinden mayor protección a las personas, la reforma da certeza al reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos. Ello, sumado a la concreción de ciertas cláusulas constitucionales y a la obligación expresa de observar los tratados internacionales, dirige la reforma hacia la justiciabilidad y eficacia de los derechos, buscando el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y el desarrollo de cada persona.²³

Por tanto, es oportuno señalar los principales acuerdos internacionales conforme a los cuales México se obliga a

²² Cf. María del Refugio González y Mireya Castañeda, *La evolución histórica de los derechos humanos en México*, p. 57.

²³ Cf. Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos publicadas en junio de 2011 (relación de tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte en lo que se reconocen derechos humanos)”, Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes, Secretaría General de Acuerdos, y Coordinación de Asesores de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion> (Última consulta: 16 de junio de 2012).

respetar el principio de igualdad y no discriminación en lo general:²⁴

La *Declaración Universal de Derechos Humanos*²⁵ señala, en su artículo 7o., que todas las personas son iguales ante la ley y tienen, sin distinción alguna, igual derecho a su garantía y a protección contra toda discriminación o provocación a la misma.²⁶

Por su parte, la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*²⁷ establece en su artículo II que todas las personas son iguales ante la ley y tienen los mismos derechos y deberes, sin distinción de raza, sexo, idioma, credo o alguna otra.

La *Convención Americana sobre Derechos Humanos*²⁸ establece, en el párrafo primero de su artículo 1o., el compromiso de los Estados Partes de respetar los derechos y libertades que dicha Convención reconoce, y de garantizar el libre y pleno ejercicio a todas las personas que estén sujetas a su jurisdicción, sin discriminación por raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones (políticas o de otra índole

²⁴ Para contar con una referencia completa y especializada, se sugiere la revisión del cuadro *Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, en los que se reconocen derechos humanos*, diseñado por el Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; que enlista y remite al texto de los 171 instrumentos internacionales vinculatorios celebrados y ratificados por el Estado mexicano en los que se reconocen derechos humanos y que, por tanto, son aplicables en términos del artículo 1o. constitucional vigente. Disponible en Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos publicadas en junio de 2011 (relación de tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte en lo que se reconocen derechos humanos)”, *op. cit.*

²⁵ Aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

²⁶ Asimismo, conforme al artículo 23, párrafo segundo, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, “toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual”.

²⁷ Aprobada en Bogotá, Colombia, durante la IX Conferencia Internacional Americana.

²⁸ Adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, con vigencia en el ámbito internacional desde el 18 de julio de 1978. Aprobada en México por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, y publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 7 de mayo de 1981.

le), origen (nacional o social), posición económica, nacimiento u otra condición social.

En congruencia, el párrafo segundo del artículo 1o. de esa Convención define a la *persona* como “todo ser humano”, y el numeral 24 establece que todas las personas son iguales ante la ley, por lo que tienen derecho a su igual protección sin discriminación.

Conforme a la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, el derecho a la no discriminación no puede restringirse ni siquiera para los casos de suspensión temporal de las garantías (artículo 27, párrafo primero).

Cabe anotar que, según señaló recientemente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la perpetuidad de tratos discriminatorios no puede ser justificada por los Estados argumentando la existencia histórica, en sus sociedades, de intolerancia a condiciones personales como la raza, el sexo, la nacionalidad o la orientación sexual. También recordó que los Estados se encuentran obligados internacionalmente a adoptar medidas para hacer efectivos los derechos establecidos en la Convención Americana y, por tanto, a enfrentar manifestaciones intolerantes y discriminatorias. Y afirmó que el Derecho y los Estados deben ayudar al avance social o correrán el riesgo de legitimar y consolidar distintas formas de discriminación.²⁹

Ahora bien, según se acordó en el artículo 26 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*,³⁰ todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a su igual protección sin discriminación. Por ello, la ley debe prohibir la discriminación, y garantizar a todas las personas igual y

²⁹ *Vid.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile*. Sentencia de 24 de febrero de 2012 (fondo, reparaciones y costas), párrafos 119 y 120.

³⁰ Adoptado por la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 en Nueva York, con vigencia internacional a partir del 23 de marzo de 1976. Aprobado por el Senado mexicano el 18 de diciembre de 1980 y publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 20 de mayo de 1981, con vigencia en México a partir del 23 de junio de 1981.

efectiva protección contra la discriminación que tenga origen en la raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones (incluidas las políticas), origen (nacional o social), posición económica, nacimiento u otra condición social.³¹

Conforme al segundo párrafo de su artículo 2o., los Estados Partes en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*³² se comprometieron a garantizar el ejercicio de los derechos contemplados por tal instrumento, sin discriminación por raza, color, sexo, idioma, religión, opinión (política u otra), origen (nacional o social), posición económica, nacimiento u otra condición social.

Existen, claro, otras normas de carácter internacional que establecen el principio de no discriminación para defender a grupos en particular. Más adelante comentaremos las que correspondan a los temas que hemos seleccionado para el presente fascículo.

Conviene, en todo caso, señalar que la intención de todas las disposiciones jurídicas, nacionales o internacionales, que reconocen la igualdad y prohíben la discriminación, es alcanzar siempre una “igualdad sustancial”, es decir, revertir efectivamente las desigualdades y remover los obstáculos que sean necesarios, a fin de garantizar a todas las personas el pleno ejercicio de sus derechos y libertades.

Desafortunadamente, tal aspiración de justicia no puede alcanzarse sólo a través de la norma jurídica, ya que hace falta un cambio cultural y voluntad política para encauzarlo desde las instancias de poder.

³¹ Además, conforme al artículo 4o., párrafo primero, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la prohibición de discriminar por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social, no podrá ser suspendida ni siquiera en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la Nación y por cuya existencia oficialmente proclamada los Estados Partes deban adoptar disposiciones de suspensión del cumplimiento de las obligaciones fijadas en dicho Pacto.

³² Adoptado por la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 en Nueva York, con vigencia en el ámbito internacional a partir del 3 de enero de 1976. Aprobado en México por la Cámara de Senadores el 18 de diciembre de 1980, y publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 12 de mayo de 1981, con vigencia en el país a partir del 23 de junio de 1981.

II. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE VULNERABILIDAD

[...] la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

Declaración Universal de Derechos Humanos
(Preámbulo)

1. ¿Qué es la vulnerabilidad?

La Real Academia de la Lengua Española³³ define como *vulnerable* (del latín *vulnerabilis*) a quien “puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente”.

Así, siempre que una persona se encuentre en una condición en virtud de la cual pueda sufrir algún tipo de daño, está bajo una situación que la enfrenta a la *vulnerabilidad*. Por tanto, la vulnerabilidad es un estado de riesgo al que se encuentran sujetas algunas personas en determinado momento.

La vulnerabilidad representa un estado de debilidad provocado por la ruptura del equilibrio, que lleva a la persona o al grupo de personas a una espiral de efectos negativos.³⁴

Ésta tiene su origen en la noción de riesgo, es decir, en la probabilidad de que ocurran determinados acontecimientos no previsible, que puedan generar consecuencias negativas significativas sobre ciertas personas o comunidades, aumentando, incluso, su peligrosidad (en virtud de su magnitud, frecuencia, duración e historia), lo que condiciona el estado de vulnerabilidad.³⁵

³³ Real Academia de la Lengua Española, *op. cit.*

³⁴ Cf. Jacques Forster, “Invertir la espiral de la vulnerabilidad”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, p. 328.

³⁵ Cf. Karin Heitzmann *et al.*, “Criterios para evaluar las fuentes del riesgo y de la vulnerabilidad”, p. 8.

Cuando dicha vulnerabilidad o estado de mayor riesgo se presenta debido a condiciones o características individuales o de aspectos esenciales de una persona, o la imposibilita para satisfacer sus necesidades básicas o defender sus derechos, estamos frente a un posible acto de discriminación contrario a la dignidad humana que, de ejecutarse, resultará en una violación a sus derechos humanos y libertades fundamentales. En otras palabras, “la vulnerabilidad es la condición de ciertas personas o grupos por la cual se encuentran en riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos”.³⁶

Ésta no se limita a la falta de satisfacción de necesidades materiales, sino que incluye conductas discriminatorias;³⁷ es decir, actos injustos de intolerancia y rechazo a una persona o grupo de personas por ser quienes son, como resultado de prejuicios originados por la ignorancia, el miedo irracional, cuestiones culturales, formación, etcétera.

Vemos que la vulnerabilidad nace o se incrementa por intolerancia originada en prejuicios sociales contra determinados grupos de personas, en función de su condición de clase, origen étnico, preferencia sexual o cualquier otro rasgo o característica. Esos prejuicios dan origen a prácticas discriminatorias que constituyen un serio obstáculo para garantizar el respeto a la dignidad y los derechos humanos.³⁸

Por eso, al no atacar las prácticas de discriminación, se genera una cadena interminable de violación de los derechos de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, pues éstos les siguen siendo conculcados o negados; ellas son sometidas a mayor riesgo y, en consecuencia, se legitiman y perpetúan la vulnerabilidad y la marginación.³⁹

³⁶ Ricardo Hernández Forcada y Héctor Eloy Rivas Sánchez, *El VIH/SIDA y los derechos humanos. Guía básica para educadores en derechos humanos*, p. 11.

³⁷ Cf. J. Forster, *op. cit.*, p. 329.

³⁸ Cf. R. Hernández Forcada y Héctor Eloy Rivas Sánchez, *op. cit.*, p. 11.

³⁹ *Idem.*

2. La vulnerabilidad como fenómeno social

Como hemos visto, entre las causas que colocan a una persona, grupo o comunidad en situación de vulnerabilidad está el desamparo ocasionado por no contar con medios para satisfacer sus necesidades básicas.⁴⁰

Se trata de una condición que sitúa a quien la vive en desventaja para ejercer sus derechos y libertades, las cuales se convierten en un mero reconocimiento formal.⁴¹

Quizá por ello se ha generado una limitada o distorsionada noción de vulnerabilidad, al asimilarla con incapacidad o falta de iniciativa, o asegurar que es endémica o automática, como la que históricamente se ha considerado propia de las mujeres, a quienes erróneamente se les considera “débiles”.⁴²

En realidad, la vulnerabilidad depende de la capacidad de respuesta individual o colectiva frente a una situación determinada.⁴³ Pero esta capacidad, es decir, la posibilidad de enfrentar muchas de las situaciones que pueden colocarnos en condiciones de vulnerabilidad, está en función no sólo de la persona, sino de que cuente con ciertos medios y con el ejercicio efectivo de determinados derechos.

Conviene, por ello, hacer una precisión: *la vulnerabilidad no es una condición personal, es decir, no se trata de la característica de un ser humano*. Las personas *no* son por sí mismas “vulnerables”, “débiles” o “indefensas”, sino que, por una condición particular, se enfrentan a un entorno que, injustamente, restringe o impide el desarrollo de uno o varios aspectos de su vida, quedando sujetas a una situa-

⁴⁰ Cf. Eduardo San Miguel Aguirre, “La vigencia de los derechos humanos en las personas de edad”, en Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Gaceta*, p. 77.

⁴¹ Cf. R. Hernández Forcada y Héctor Eloy Rivas Sánchez, *op. cit.*, p. 11.

⁴² Cf. Mary B. Anderson, “El concepto de vulnerabilidad: más allá de la focalización en los grupos vulnerables”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, p. 338.

⁴³ E. San Miguel Aguirre, *op. cit.*, p. 77.

ción de vulnerabilidad y, por tanto, a un mayor riesgo de ver sus derechos afectados.

En otras palabras, *ni las personas ni los grupos son en sí mismos “vulnerables”, sino que pueden estar sujetos a condiciones de vulnerabilidad*, y son esas condiciones las que los sitúan en desigualdad de oportunidades frente a los demás y limitan o impiden el pleno ejercicio de sus derechos.

La vulnerabilidad se entiende, por consiguiente, como un fenómeno condicionado por el desarrollo de las relaciones sociales, y para comprenderla, prevenirla y atenderla, es necesario considerar cómo se vinculan éstas con los sucesos que generan la vulnerabilidad.⁴⁴

Afirmar lo contrario implicaría calificar a las personas como objetos, en lugar de respetarlas como sujetos de derechos, mediante adjetivos que —equivocadamente— las califican de “incapaces” por sus condiciones particulares y que, por tanto, las etiquetan y discriminan.

En virtud de lo anterior, a lo largo del presente trabajo de divulgación hablaremos siempre de *grupos o personas en situación de vulnerabilidad*, y no de “personas o grupos vulnerables”, que —por lo ya explicado— resulta un término discriminatorio e inexacto.

En congruencia con lo dicho, la Ley General de Desarrollo Social,⁴⁵ creada con el objeto formal de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales constitucionalmente reconocidos y asegurar el acceso de toda la población al desarrollo social (artículo 1o., fracción I), define a los grupos sociales en situación de vulnerabilidad como (artículo 5o., fracción VI):

⁴⁴ Cf. María de Montserrat Pérez Contreras, “Aproximación a un estudio sobre vulnerabilidad y violencia familiar”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, p. 846.

⁴⁵ Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de fecha 20 de enero de 2004. Reformada por última ocasión mediante Decreto publicado en ese periódico oficial el 1 de junio de 2012.

Aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar.

Como vemos, el mayor problema de la vulnerabilidad es que genera dificultad de resistencia cuando se presenta un fenómeno que amenaza, o graves limitaciones para reponerse cuando ha ocurrido algo que genera daño.⁴⁶

Conviene anotar aquí que la posición de desventaja en la que injustamente quedan colocadas las personas que viven en una situación de vulnerabilidad puede ser de naturaleza formal o material. Formal, por tratarse de una cuestión de desigualdad originada en una disposición legal inequitativa: la institucionalización de la desigualdad traducida en normas; o material, ya que implica no sólo la ejecución de esa desigualdad legal en las políticas públicas sino también —y como es en lo general— la producción y reproducción de la situación de vulnerabilidad en el terreno de los hechos, por falta de condiciones para el pleno goce y ejercicio de los derechos y libertades, muy a pesar de su reconocimiento en el ordenamiento jurídico.⁴⁷

De ahí que, una vez identificados los aspectos que colocan a determinadas personas en situación de desventaja o vulnerabilidad, sea indispensable establecer ciertas medidas de *discriminación positiva* o *acciones afirmativas*⁴⁸ que aseguren que se les otorgue un trato igualitario mediante

⁴⁶ *Vid.* The United Nations Office for Disaster Risk Reduction, disponible en <http://www.unisdr.org> (Última consulta: 20 de junio de 2012).

⁴⁷ *Cf.* Susana Thalia Pedroza de la Llave y Rodrigo Gutiérrez Rivas, “Los niños y niñas como grupo vulnerable: una perspectiva constitucional”, en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas, coords., *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, p. 104.

⁴⁸ Las medidas de discriminación positiva o acciones afirmativas permiten a las personas con discapacidad desarrollarse e integrarse a la vida social de forma plena. Implican normas que generan condiciones para que puedan disfrutar de sus derechos en igualdad. *Cf.* José Luis Soberanes Fernández, “Los derechos hu-

disposiciones específicas orientadas a protegerlas. No se trata, como podría parecer, de beneficios legales superiores a los de la población en general, sino de medidas determinadas, estratégicas y temporales que les garanticen igualdad y equidad frente a quienes se encuentran en indefensión o desigualdad, logrando con ello un justo equilibrio en las estructuras sociales.

El principio de no discriminación debe, por tanto, incluir la defensa del tratamiento diferenciado, sin olvidar el valor de la igualdad. Esto quiere decir que no solamente implica el derecho a un trato homogéneo, no excluyente, sin distinción o restricción arbitraria, que permita a toda persona ejercer sus derechos y libertades fundamentales, y le asegure el libre acceso a las oportunidades disponibles, sino que debe, además, garantizarle la aplicación de un tratamiento preferencial temporal hacia ella o su grupo de adscripción si es necesario para reponer y compensar daños históricos y/o la situación de debilidad y vulnerabilidad en que se encuentre en virtud de prácticas discriminatorias en su contra.⁴⁹

Lo anterior queda fijado en la Ley General de Desarrollo Social, al establecer que toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos que tiendan a disminuir la condición que genere tal desventaja (artículo 8), quedando prohibida cualquier práctica discriminatoria en la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas para el desarrollo social (artículo 2o.).

También queda establecido en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que especifica que no se consideran conductas discriminatorias las acciones legislativas, educativas o de políticas públicas positivas o compensatorias que, sin afectar derechos de terceras personas, esta-

manos en la era genómica”, en Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Gaceta*, p. 27.

⁴⁹ Cf. J. Rodríguez Zepeda, *op. cit.*, p. 45.

blezcan tratos diferenciados para promover la igualdad real de oportunidades (artículo 5o., inciso I).

El objetivo es claro: lograr la igualdad de todas y todos a partir de políticas públicas (incluidas las disposiciones normativas) que aseguren a las personas que se encuentran en alguna situación de vulnerabilidad el pleno goce y ejercicio de sus derechos humanos, asegurando que la o las condiciones que las sujetan a dicho riesgo no las coloquen en indefensión ni conduzcan a actos de discriminación o afectación de sus derechos.

3. Situaciones de vulnerabilidad

La patología de la identificación al “ideal” se entiende no sólo como defender un rasgo del “ideal”, sino que [...] aquel que no lo tiene es alguien a ser excluido.

María Elena Lora (psicoanalista)

Aunque en mayor o menor medida todas las personas podemos estar en riesgo de que nuestros derechos sean violados, existen ciertas características o condiciones que enfrentan a determinados sectores de la población a presentar mayor vulnerabilidad.⁵⁰

La adecuada identificación de las potenciales víctimas o personas que requieren ayuda adquiere especial importancia para los organismos internacionales que prestan asistencia (en particular los que operan en casos de emergencia), a fin de prever y mitigar los daños, pero también para encauzar el apoyo hacia los grupos más necesitados, dada la limitación de recursos. No obstante, la vulnerabilidad es un concepto mucho más amplio que un simple criterio para canalizar asistencia, cuya necesidad no debería ser el único ni el principal elemento de la noción de vulnerabilidad.⁵¹

⁵⁰ Cf. M. de M. Pérez Contreras, *op. cit.*, p. 847.

⁵¹ Cf. M. B. Anderson, *op. cit.*, p. 336.

De ahí la importancia de identificar aquellas condiciones que sujetan a ciertas personas a un mayor riesgo de ver sus derechos limitados o violados y, con ello, distinguir a los grupos que —en lo general y en cada cultura— se encuentran en una situación de vulnerabilidad determinada, a fin de prevenir, evitar y sancionar actos de discriminación que afecten de alguna manera su pleno desarrollo e integración social.

Queda claro que, aunque podría suceder, las condiciones que sujetan a una persona a una situación de vulnerabilidad generalmente no se presentan aisladas y, en ocasiones, unas dan lugar a otras. Tampoco, aunque pueda parecerlo, afectan exclusivamente a las minorías numéricas.⁵² Como ejemplo claro de esto se encuentran las personas con discapacidad que, según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud, constituyen 10 % de la población mundial, y las mujeres, grupo poblacional mayoritario en el planeta que, sin embargo, históricamente se ha enfrentado a la discriminación de género.

Podemos precisar que la vulnerabilidad se origina a partir de la reunión de ciertos factores internos y externos que, en conjunto, disminuyen o anulan la capacidad para enfrentarse a una situación determinada que ocasiona daño y a sus consecuencias.⁵³

Al decir “factores internos” nos referimos a características propias de la persona, como la edad, el género, el es-

⁵² No existe consenso claro sobre el concepto de “minoría”, que se ha modificado por objeciones políticas. Más allá de ello, la minoría numérica de personas en un mismo territorio no debe afectar el pleno ejercicio de sus derechos ni acallar su voz. Al contrario, la nueva visión social de los sistemas democráticos exige que las mayorías numéricas escuchen, respeten, protejan y convivan armónicamente con todos los grupos sociales e ideologías. Si a quienes constituyen grupos numéricamente menores se les reconoce su derecho a la diversidad, no se les obliga injustamente a una asimilación forzada y son escuchados y atendidos, no constituirán jamás una “voz menor” sino parte de las decisiones políticas, sociales y culturales de su entorno.

⁵³ Cf. E. San Miguel Aguirre, *op. cit.*, p. 77.

tado de salud, la presencia de algún tipo de discapacidad, etcétera, y al mencionar “factores externos”, al contexto social, como la falta de empleo, la situación económica o la falta de políticas públicas.⁵⁴

La vulnerabilidad es, pues, multifactorial. Esto significa que las características que colocan a una persona en situación de vulnerabilidad son muchas: su idiosincrasia (valores, costumbres, talentos o prácticas personales), edad o estado de salud, recursos, condición social (en virtud de estereotipos, roles y prácticas socioculturales de determinada comunidad) o cultura (convicciones, creencias o ideología).⁵⁵ Estas características inciden en la vulnerabilidad, es decir, en la falta de igualdad de oportunidades, limitaciones para satisfacer ciertas necesidades, desnutrición y enfermedad, no tener acceso a los servicios públicos, marginación, etcétera.⁵⁶

En congruencia, la Suprema Corte⁵⁷ estableció que la vulnerabilidad es una condición multifactorial, pues se refiere a situaciones de riesgo o discriminación que impiden alcanzar mejores niveles de vida y lograr bienestar.⁵⁸

Esto entraña que la vulnerabilidad puede originarse, indebidamente, por diversas causas (aunque ninguna debiera provocarla), como la pertenencia a un pueblo indígena u originario, o a condiciones como la reclusión, la pobreza, el desempleo, ser migrante, ser mujer, tener algún tipo de padecimiento, vivir con discapacidad o poseer una característica no aceptada —injustamente— en un entorno social específico.

Además, la vulnerabilidad es un fenómeno *multidimensional*, porque se manifiesta en distintas formas y modalida-

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ Cf. M. de M. Pérez Contreras, *op. cit.*, pp. 854-856.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 856.

⁵⁷ Al estudiar el contenido de la Ley General de Desarrollo Social.

⁵⁸ Cf. Tesis de Jurisprudencia P./J. 85/2009 en materia constitucional, *POBREZA, MARGINACIÓN Y VULNERABILIDAD. CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL NO CONSTITUYEN SINÓNIMOS*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, p. 1072, registro 166608.

des; *integral*, porque, independientemente de su origen, afecta muchos o todos los aspectos de la vida de quienes se encuentran en tal situación, y *progresivo*, porque, como efecto dominó, se acumula, se intensifica, agrava sus consecuencias, es cíclica y genera otras condiciones de vulnerabilidad.⁵⁹

Se trata de “un conjunto de estigmas inmerecidos, prejuicios desventajosos, estereotipos enraizados y tabúes aceptados acríticamente”, que generan el fenómeno de discriminación.⁶⁰

Y aunque en lo general se considera que las personas se encuentran en una específica situación de vulnerabilidad por su edad, raza, sexo, orientación sexual, condición económica, origen, características físicas, circunstancias culturales o políticas, esto cambia en cada región del planeta y en cada momento histórico.

Precisamente por eso, a esas categorías puede agregarse la situación familiar, el domicilio, el empleo, el nivel cultural o de formación, la pertenencia a un grupo social y la etnia o casta. Por supuesto, ninguna es válida, pero sólo analizando tales elementos se puede circunscribir a los grupos en peligro haciéndose una idea precisa del fenómeno.⁶¹

4. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Del 6 al 8 de septiembre de 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas, teniendo 189 Estados miembros, reunió a 191 países (incluidos 147 Jefes de Estado y de Gobierno), en lo que se denominó la Cumbre del Milenio.⁶²

⁵⁹ Cf. M. de M. Pérez Contreras, *op. cit.*, p. 858.

⁶⁰ Ricardo Bucio Mújica, “Presentación”, en Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. ENADIS 2010. Resultados sobre diversidad sexual, op. cit.*, p. 11.

⁶¹ Vid. J. Forster, *op. cit.*, p. 330.

⁶² Cf. Centro de Información de las Naciones Unidas: México, Cuba y República Dominicana, “Asamblea y Cumbre del Milenio”, disponible en <http://www.cinu.org.mx/ninos/html/odm.htm> (Última consulta: 11 de julio de 2012).

Como resultado de los trabajos realizados durante la Cumbre, se emitió la Resolución 55/2, denominada Declaración del Milenio,⁶³ en la que los Estados reconocieron su responsabilidad en el respeto y defensa de los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial, y sus deberes frente a quienes habitan el planeta, en particular a quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

En la Declaración del Milenio los Estados reconocieron como valores fundamentales para las relaciones internacionales del siglo XXI, la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad común, y destacaron la necesidad de trabajar por la paz, la seguridad y el desarme; la erradicación de la pobreza y el desarrollo; la protección del entorno; los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno; la *protección de las personas en situación de vulnerabilidad*; la atención a las necesidades especiales de África, y el fortalecimiento de las Naciones Unidas.

En el marco de la erradicación de la pobreza y el impulso al desarrollo, se fijaron metas específicas, posteriormente denominadas Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se diseñaron para mejorar las condiciones de vida de la población de todo el mundo y pretenden alcanzarse a más tardar en el año 2015, por lo que se requiere sumar esfuerzos a nivel internacional.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que “sintetizan la aspiración de un mundo mejor para todos”⁶⁴ y todas, se resumen en ocho líneas de acción: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria univer-

⁶³ *Declaración del Milenio*, Resolución A/RES/55/2 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas durante su quincuagésimo quinto periodo de sesiones, sin remisión previa a una comisión principal, emitida el 8 de septiembre de 2000, durante la 8a. sesión plenaria.

⁶⁴ Felipe Calderón Hinojosa, “Mensaje del Presidente”, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de Avances 2010*, p. 7.

sal; 3) promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer;⁶⁵ 4) reducir la mortalidad de las niñas y los niños menores de cinco años; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y 8) fomentar una alianza mundial para el desarrollo.⁶⁶

Se trata de la renovación del compromiso de la comunidad internacional para combatir la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo y la mortalidad infantil y materna; mejorar el nivel educativo; evitar la degradación del ambiente; erradicar la discriminación contra la mujer, y promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer.⁶⁷

Destacamos, por tanto, que el primer objetivo es erradicar la pobreza extrema y el hambre, y, para ello, las metas específicas (y secuenciales) son reducir a la mitad el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar diario; alcanzar el empleo pleno y productivo y un trabajo “decente” para todas y todos,⁶⁸ además de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padezcan hambre.⁶⁹

El segundo objetivo es lograr la enseñanza primaria universal. Para ello, los Estados se comprometieron a traba-

⁶⁵ Conforme al artículo 5o., fracción X, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el *empoderamiento de las mujeres* es un proceso por medio del cual transitan de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión, a un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía que se manifiesta en el ejercicio del poder democrático y el goce pleno de sus derechos y libertades.

⁶⁶ *Vid.* Sistema de las Naciones Unidas en México, “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, disponible en http://www.onu.org.mx/objetivos_de_desarrollo_del_milenio.html (Última consulta: 10 de julio de 2012).

⁶⁷ *Cf.* Instituto Nacional de las Mujeres, *Compartiendo las mejores prácticas del Modelo de Equidad de Género*, p. 11. *Cfr.* Centro de Información de las Naciones Unidas: México, Cuba y República Dominicana, “Asamblea y Cumbre del Milenio”, *op. cit.*

⁶⁸ Quizá el término más apropiado sea trabajo “digno”; es decir, un empleo o autoempleo voluntario que respete la dignidad humana, la integridad y la salud, y permita a la persona desarrollarse plenamente, sentirse útil, contar con un ingreso satisfactorio y conciliar el trabajo con su vida personal.

⁶⁹ *Vid.* Sistema de las Naciones Unidas en México, “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, *op. cit.*

jar para que en 2015 las niñas y los niños de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria. Además, conforme al cuarto objetivo, destinado a reducir la mortalidad de las niñas y los niños menores de cinco años, se obligaron a disminuir dicho fenómeno en dos terceras partes a más tardar en ese año.⁷⁰

El tercer objetivo es promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, por lo que, preferentemente para 2005, los Estados debieron haber eliminado las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria y, para 2015, en todos los niveles. Además, dentro de las metas se encuentra aumentar el porcentaje de mujeres que reciben remuneración por trabajo (en el sector no agrícola) y el de ocupación de puestos en el órgano legislativo nacional.⁷¹

Conforme al quinto objetivo, deben mejorarse los servicios de salud materna, especialmente mediante la asistencia de personal sanitario especializado. Esta meta incluye alcanzar en 2015 el acceso universal a la salud reproductiva; aumentar la tasa de uso de anticonceptivos y disminuir la de natalidad entre adolescentes; lograr la cobertura de atención prenatal, y satisfacer necesidades pendientes en materia de planificación familiar.⁷²

Diez años después, los Estados miembros de la Asamblea General se reunieron para hacer un balance de los progresos alcanzados hasta ese momento en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y tomar medidas para alcanzarlos en tiempo.⁷³

Con toda honestidad, y más allá de los informes oficiales, a dos años de 2015 no parece que estemos muy cerca de lograr de tales metas.

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ *Idem.*

⁷² *Idem.*

⁷³ Del 20 al 22 de septiembre de 2010, en Nueva York, Estados Unidos de América.

Hacemos referencia a estos Objetivos porque, según se desprende de lo resumido, están formulados para atacar realidades que colocan a ciertas personas en situación de vulnerabilidad y son la única vía para generar desarrollo y combatir la pobreza en el mundo.

Por desgracia, tan significativa es la celebración de un acuerdo que reconoce internacionalmente la necesidad apremiante de mejorar las condiciones de vida y garantizar los derechos humanos de la población en general como real y doloroso es el hecho de que los objetivos, metas y buenos propósitos se han quedado históricamente suspendidos en el discurso, el acuerdo, las declaraciones y los informes internacionales, sin alcanzar una aplicación verdaderamente eficaz.

5. Agentes de cambio

Es indudable que las situaciones de vulnerabilidad reducen al ámbito formal la protección jurídica de los derechos que, *de facto*, resultan desconocidos, limitados o anulados por las prácticas culturales, sociales, políticas o económicas que obedecen a intereses diversos, en los que influyen el poder y el abuso del poder.⁷⁴

Ya en 2003 la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México señaló en su *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México* que, por diversos factores inherentes a su condición, decenas de millones de mexicanas y mexicanos se encontraban en situación de vulnerabilidad y discriminación por falta de responsabilidad del Estado (tanto por atención insuficiente como por violación de sus derechos), por el desconocimiento social general de la gravedad de su situación y por preca-

⁷⁴ Cf. M. de M. Pérez Contreras, *op. cit.*, p. 858.

riedad de medios de asistencia de las organizaciones que los representan.⁷⁵

El *Diagnóstico* puso a la vista las limitaciones del aparato burocrático (por heterogéneo y desigual), sus dificultades presupuestales y la presencia de un poder fragmentado y una transición inacabada. Pero mostró una sociedad civil que, a pesar de su desigual grado de conciencia y organización, empuja buena parte de los avances alcanzados. De ahí que el *Diagnóstico* señalara que los avances adicionales que pudieran darse hacia el Estado de Derecho dependerían del empoderamiento de la ciudadanía y de las organizaciones civiles defensoras de derechos humanos.⁷⁶

Esto último en congruencia con la visión del Banco Mundial, en cuya Red de Desarrollo Urbano se ha planteado que las iniciativas sociales pueden contribuir a reducir los riesgos que generan las situaciones de vulnerabilidad, mitigando potencialmente los perjuicios asociados a las perturbaciones que lleguen a ocasionarse. Las iniciativas sociales pueden, por tanto, contribuir a disminuir el riesgo o exposición al mismo, aminorando los perjuicios de los estados de vulnerabilidad.⁷⁷

Se destaca que la participación útil y efectiva (no simbólica) de las personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad⁷⁸ en asuntos públicos y otros aspectos de la vida política, económica, social y cultural de su país es esencial para preservar su identidad y luchar contra la exclusión. Para ello, se requieren mecanismos que aseguren que la conformación de las instituciones públicas refleje la diversidad, represente adecuadamente a todas las per-

⁷⁵ Vid. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, “Capítulo 7. Grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación”, *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México*, p. 161.

⁷⁶ *Idem*.

⁷⁷ Cf. K. Heitzmann *et al.*, *op. cit.*, p. 8.

⁷⁸ Para la redacción de este párrafo me he permitido utilizar la argumentación que el texto original destina al concepto “minorías” para aplicarla al de “grupos en situación de vulnerabilidad”.

sonas y garantice que sean consultadas y tengan voz en la toma de las decisiones que las afecten a ellas mismas, a sus comunidades o al territorio donde viven.⁷⁹

En todo caso, el Estado tiene la responsabilidad de brindar una protección especial y específica a los grupos en situación de vulnerabilidad,⁸⁰ a fin de ofrecerles condiciones de igualdad respecto a las demás personas.⁸¹

Para tal fin, distinguir y medir la vulnerabilidad, sin olvidar el ámbito social, el riesgo y la variabilidad, que generan inseguridad social, resulta indispensable para alcanzar un apropiado diseño de políticas públicas que la prevengan y eviten. Determinar qué ayuda y cuándo darla es un asunto ético fundamental.⁸²

III. ACERCAMIENTO A CINCO GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

¡Triste época la nuestra! Es más fácil desintegrar un átomo que un prejuicio.

Albert Einstein

Aunque las situaciones de vulnerabilidad se modifican en el transcurso del tiempo y dependen de la cultura de cada región, es un hecho conocido que ciertos sectores de la población se han encontrado históricamente sujetos a condiciones de vulnerabilidad.

⁷⁹ Atendiendo a la nota al pie inmediata anterior, cf. Naciones Unidas, *Derechos de las minorías: Normas internacionales y orientaciones para su aplicación*, p. 14.

⁸⁰ Cabe señalar que, dependiendo de las circunstancias, las situaciones de riesgo que generan vulnerabilidad pueden gestionarse mediante actuaciones *ex ante* y/o *ex post*; es decir, antes del acontecimiento de riesgo, pudiendo eliminarlo, o una vez que éste se ha materializado, mitigando la exposición al mismo y enfrentándose a las pérdidas experimentadas. Cf. K. Heitzmann *et al.*, *op. cit.*, p. 8.

⁸¹ Cf. R. Hernández Forcada y Héctor Eloy Rivas Sánchez, *op. cit.*, p. 11.

⁸² *Vid.* Jean-Yves Duclos, “Problemas de medición de vulnerabilidad y pobreza para políticas sociales”, pp. 12-13.

Hablamos, por ejemplo, de las mujeres, las niñas y los niños, las y los adolescentes, las personas con discapacidad, quienes integran los pueblos indígenas u originarios, las personas no heterosexuales, quienes viven en situación de pobreza, las personas adultas mayores, aquellos que se encuentran en situación de explotación comercial o explotación sexual comercial, las personas migrantes, los grupos religiosos, las personas que trabajan en el hogar, las personas que viven en situación de reclusión o las personas que viven en situación de calle, entre otros grupos.

El estudio específico de cada uno implicaría una extensión con la que no se cuenta en el presente trabajo y, por ello, me permití elegir cinco grupos de personas en situación de vulnerabilidad, a los cuales pretendo hacer un pequeño acercamiento, con objeto de comprender mejor el fenómeno de la vulnerabilidad. Se trata de las personas en situación de pobreza; las mujeres; las niñas, los niños y las y los adolescentes; las personas con discapacidad, y quienes integran la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual.

1. Personas en situación de pobreza

A. Medición de la pobreza

Los métodos que permiten medir la pobreza se clasifican en aquellos que se basan en el bienestar y aquellos que no lo hacen.⁸³

Los primeros se constriñen al estudio del “bienestar económico” o “nivel de vida”, analizando los niveles de ingreso y de consumo, lo que genera indicadores imperfectos y limita la realización de comparaciones interpersonales del bienestar, además de no dar cuenta del lugar que ocu-

⁸³ *Ibid.*, p. 5.

pan los bienes no negociables y las demás necesidades inherentes al concepto real de bienestar, como la seguridad, la libertad, la paz y la salud.⁸⁴

Por su parte, los métodos no basados en el “bienestar económico” evalúan las “necesidades y funcionalidades básicas” o la “capacidad”.⁸⁵

El método de las “necesidades y funcionalidades básicas” mide factores que van desde cuestiones elementales, como la alimentación apropiada, la salud, la elusión de la morbilidad evitable y la mortalidad prematura, la alfabetización, la nutrición adecuada, la indumentaria y el alojamiento, hasta logros complejos, como la felicidad, la dignidad y la integración a la comunidad. Se trata, por tanto, de una medición basada en las “funcionalidades”, es decir, en logros multidimensionales reales de resultados definitivos y específicos, como el goce de ciertos bienes de consumo o el ejercicio de ciertos derechos, cuestiones que —cabe anotar— van más allá de las necesidades básicas, pues no se evalúan a partir de cantidades mínimas y no son generales, sino que se modifican en virtud de las personas,⁸⁶ el espacio geográfico⁸⁷ y la comunidad.⁸⁸

Y el método de la “capacidad” parte de la certeza de que lograr “funcionalidades básicas” es la fuente de la libertad para vivir como cada persona desee; por ello, se define por la posibilidad real de lograr funcionalidades. Así, no se considerará en situación de pobreza quien opte por no lograr algunas funcionalidades, siempre que, de desearlas, esté en condiciones reales (no teóricas) de alcanzarlas. Se trata, por tanto, de distinguir entre resultados y capacidad de obtenerlos, y por ende, respetar la diversidad de prefe-

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 5-6.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 7.

⁸⁶ Capacidades, nivel de salud, etcétera.

⁸⁷ Clima, tipo de suelo, etcétera.

⁸⁸ *Cf.* J.-Y. Duclos, *op. cit.*, pp. 7-8.

rencias y la individualidad para determinar qué funcionalidades obtener.⁸⁹

Entonces, podemos resumir la división de los métodos de medición de la pobreza asegurando que unos sólo evalúan el componente material de los recursos que se tienen y otros miden los satisfactores con los que se cuenta en todos los aspectos de la vida diaria, además de evaluar el nivel de igualdad de oportunidades para acceder a aquellos que libremente se ha decidido obtener.

B. La pobreza como factor agravante de la vulnerabilidad

Según el *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2000*, emitido por el Banco Mundial, la pobreza se define como una inaceptable privación de bienestar.

Esa privación se refiere a la incapacidad de satisfacer funcionalidades básicas. No obstante, los índices que generalmente se incluyen en las evaluaciones tradicionales de pobreza no contemplan capacidades como las de sentir seguridad, tranquilidad respecto del futuro o habilitación (empoderamiento), siendo que la privación de éstas genera muchas situaciones de vulnerabilidad.⁹⁰

Cabe anotar que la vulnerabilidad y la inseguridad son de naturaleza dinámica, pues están relacionadas con la anticipación de posibles cambios. La inseguridad surge de la exposición a riesgos perjudiciales para el bienestar y, la vulnerabilidad, de la posibilidad de sufrir una reducción de ese bienestar, particularmente si se está ya en un punto de referencia mínimo en el nivel de pobreza. Ambos aspectos pueden perturbar a las personas o a las comunidades, pues van desde la pérdida individual del empleo hasta el desempleo general, o cuestiones como desastres naturales.⁹¹

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 8-9.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 11.

⁹¹ *Idem.*

En el caso particular de las personas en situación de pobreza se conjugan diversas condiciones que complican más la posibilidad de combatir los aspectos que las sujetan a vulnerabilidad.

Lo anterior porque se trata de personas que, en lo general, se encuentran en situaciones ya difíciles relacionadas con su ubicación y su nivel de ingresos (entre otros aspectos), que las sujetan a un “menor nivel de activos” para su protección, es decir, a un menor acceso a la previsión y los seguros, al mercado de insumos y producción, a la protección pública y al nivel de habilitación o empoderamiento. De ahí que la pobreza se convierta en un factor agravante de la misma vulnerabilidad.⁹²

Pensemos, por ejemplo, en la imposibilidad de buscar satisfactores para necesidades como la salud y la educación cuando se carece de lo indispensable para obtener agua potable, alimentarse o vestirse. Hablamos de índices de extrema pobreza que confinan a las personas a condiciones de vulnerabilidad graves y que ponen en riesgo su integridad y su vida, por lo que el Estado está obligado a resolverlas en lo inmediato y preverlas en lo futuro.

En realidad, alrededor de dos quintas partes de los hogares de México pueden considerarse en condiciones de carencia absoluta. Esta proporción resulta especialmente injusta si la estudiamos a partir de la zona geográfica, pues se trata de más de la mitad de los hogares rurales y de casi dos terceras partes de su población, frente a un tercio de las casas urbanas y a dos quintas partes de las personas que las habitan.⁹³

Ahora bien, solucionado en lo inmediato y urgente aquello que tiene que ver con la mínima alimentación, habría que distinguir la obtención de alimentos del acceso a

⁹² *Ibid.*, p. 12.

⁹³ Cf. Enrique Hernández Laos, “Bienestar, pobreza y vulnerabilidad en México: nuevas estimaciones”, *Economía UNAM*, p. 20.

una dieta nutritiva y apropiada para cada etapa del desarrollo humano (lo que sería, en realidad, *justicia*), y más adelante, cuestionar los medios de identificación de las necesidades básicas no alimentarias, así como la especificación de bienes y servicios que logren satisfacerlas.⁹⁴

Lo cierto es que cuando no se cuenta con medios suficientes para adquirir bienes y servicios básicos se deteriora gravemente —hasta acabar con ella— la capacidad para la obtención de las funcionalidades necesarias o deseadas, lo que implica la afectación de los más variados aspectos relacionados con la vida, la salud y la integración social. De ahí que las personas en situación de pobreza se vean multifactorial y especialmente afectadas en el ejercicio de sus derechos.

Esto es, careciendo de lo elemental, como el alimento, ¿cómo puede esperarse que una persona acuda al médico o compre medicinas?, o ¿cómo sugerir a alguien que cambie su ubicación de una zona de riesgo a una segura, si esta última le es completamente inaccesible?

El problema aumenta porque, al no tener un medio viable de pronta solución, la condición de pobreza no sólo puede agravarse, sino que puede permanecer en el tiempo y transmitirse generacionalmente, pues cada vez se vuelve más complicado luchar contra sus efectos negativos y atacar las entramadas raíces de su origen multifactorial.

En otras palabras, de la situación de pobreza se desprende el riesgo de sufrir pobreza crónica y la incertidumbre de permanecer o caer en la pobreza en el futuro,⁹⁵ sea por las condiciones propias de la región (clima, fertilidad de la tierra, etcétera) o los daños ya causados (por ejemplo, en la salud de la población).

Además de todo ello, quienes se encuentran en situación de pobreza tienen que padecer actos de discrimina-

⁹⁴ *Ibid.*, p. 15.

⁹⁵ Cf. Ethan Ligon y Laura Schechter, “Measuring Vulnerability”, *The Economic Journal*, p. 95.

ción que vulneran aún más sus derechos, y contra los que la condición multifactorial y multidimensional de la vulnerabilidad dificulta gravemente la posibilidad de enfrentarse a la discriminación.

Esto se percibe fácilmente en los resultados de la *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010*,⁹⁶ según los cuales seis de cada 10 personas consideran que el nivel económico (en específico, “la riqueza”) es el factor que más divide a la sociedad; 26 % de la población nacional asegura haber sentido, por lo menos alguna vez, que sus derechos no fueron respetados por no tener dinero, y 5.6 % dijo que siente que esto le ocurrió en cierta forma.⁹⁷

¿Cuánto tiempo seguiremos permitiendo que las personas en situación de pobreza y extrema pobreza sufran por la inamovilidad del aparato estatal? ¿Cuánta injusticia necesitan ver las y los gobernantes en las condiciones de vida de la población para actuar con eficacia y usar con honestidad los recursos que el pueblo, a través de sus representantes, asigna a los programas de desarrollo social?

2. Mujeres

Artículo 1. La mujer nace libre y permanece igual al hombre en derechos... (Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana)

Olimpia de Gouges, 1791

Conforme a los datos obtenidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía durante el Censo de Población y Vi-

⁹⁶ Realizada del 14 de octubre al 23 de noviembre de 2010 por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México con el objeto de conocer y registrar las percepciones y actitudes discriminatorias existentes en México, y saber qué opinan quienes se enfrentan y se han enfrentado históricamente a las consecuencias directas de la discriminación. *Cfr.* Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. ENADIS 2010. Resultados generales, op. cit.*, pp. 6-8 y 13

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 18 y 38.

vienda 2010,⁹⁸ en ese año México tenía una población total de 112,336,538 personas, de las cuales 57,481,307 eran mujeres (51.17 %) y 54,855,231 eran hombres (48.83 %).⁹⁹

Como decíamos en su momento, cuando hablamos de las mujeres como grupo en situación de vulnerabilidad claramente no nos referimos a una minoría numérica, sino a un sector de la población que históricamente ha sufrido actos de discriminación sólo por cuestión de género.

Se ilustra lo anterior con el reporte de resultados de la *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010*, según el cual 94.8 % de la población piensa que, en mayor o menor medida, las mujeres mexicanas sufren violencia física,¹⁰⁰ frente a 4.3 % que asegura que las mujeres no son golpeadas en este país.¹⁰¹

Además, a nivel nacional, frente a 78.4 % que sabe que las mujeres no deben ser agredidas físicamente, 5.4 % considera que “se justifica” golpear a una mujer debido a infidelidad; 0.8 % “por desobedecer a su esposo o a sus padres”, 0.8 % “cuando se lo busca, lo provoca o hay un motivo”, 0.7 % “cuando comete un error o hace algo mal” y 7.6 % “no lo sabe”; además, 3.2 % no contestó.¹⁰²

Así pues, en pleno siglo XXI seguimos presenciando el fenómeno de la desigualdad por motivos de género, y en

⁹⁸ Realizado del 31 de mayo al 25 de junio de 2010.

⁹⁹ Vid. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo de Población y Vivienda 2010*, disponible en <http://www.inegi.org.mx> (Última consulta: 10 de julio de 2012).

¹⁰⁰ Se aclara que, conforme a la *ENADIS 2010*, 62.8 % de las personas encuestadas consideran que en México a las mujeres se les “pega mucho”; 22.6 % dice que se les pega “algo”, y 9.4 % contestó que se les pega “poco”. No obstante, para esta referencia se agruparon —sumando los porcentajes sin alterarlos— las respuestas de “mucho”, “algo” y “poco” porque —en el criterio de quien escribe— aceptar la existencia de “mucho” o “poca” agresión física contra las mujeres implicaría una aceptación parcial del derecho a una vida sin violencia.

¹⁰¹ Cf. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. ENADIS 2010. Resultados generales*, op. cit., p. 28.

¹⁰² Vid. “¿En qué ocasiones se justifica pegarle a una mujer? Resultado nacional”, en Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. ENADIS 2010. Resultados sobre zonas metropolitanas: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey*, p. 85.

todo el mundo se observan evidencias de que las mujeres se enfrentan a un riesgo mayor de ver sus derechos fundamentales violados, lo que significa que el Derecho otorga a las mujeres una “protección de menor seriedad e intensidad”.¹⁰³

Lo cierto es que, en general, las mujeres se enfrentan a grandes rezagos producto de muchos años de discriminación y, aun cuando han alcanzado conquistas que les permiten mostrar su potencial, todavía no se encuentran en la situación que les corresponde.¹⁰⁴

Claro ejemplo de esta situación es la subsistencia de prácticas discriminatorias contra la mujer en el trabajo, que repercuten negativamente en sus condiciones laborales. Hablamos de salarios desiguales, roles y estereotipos de género, barreras institucionales para ocupar cargos directivos y falta de programas para conciliar la vida familiar y la laboral, entre otras, a las que se suman el hostigamiento sexual y el acoso laboral, que afectan el espacio de trabajo y deterioran la productividad y la salud física y mental de la mujer.¹⁰⁵

Sin embargo, genera esperanza saber que el papel tradicionalmente desempeñado por la mujer en la sociedad mexicana se ha ido modificando en forma drástica durante las últimas décadas. Influyen en eso muchos factores, como las transformaciones sociales y económicas en el mundo, que han puesto a la mujer en el papel de proveedora parcial o única del hogar. Esto reclama una urgente modificación en las políticas públicas.¹⁰⁶

¹⁰³ Cf. Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Fernando Silva García, “Homicidios de mujeres por razón de género. El caso Campo algodoner”, en Armin von Bogdandy *et al.*, coords., *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitucionale Commune en América Latina?*, pp. 259-260.

¹⁰⁴ Cf. Instituto Nacional de las Mujeres, *op. cit.*, p. 7.

¹⁰⁵ Cf. Rocío García Gaytán, “Presentación”, en Instituto Nacional de las Mujeres, *op. cit.*, p. 5.

¹⁰⁶ Cf. María Elena Álvarez de Vicencio, “Realidad de la mujer mexicana y propuestas para mejorar su situación”, en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas, coords., *op. cit.*, pp. 127-128.

A. El derecho a la igualdad de género

Comprendido el principio de igualdad y no discriminación, y reconocida la igualdad entre hombres y mujeres, no debería requerirse norma alguna, nacional o internacional, que tuviera que especificar cuáles son los derechos de la mujer,¹⁰⁷ pues goza de todos los derechos humanos y, en teoría, debería ejercerlos en igualdad de condiciones.

Pero a pesar de lo inaceptable que resulte, el Derecho ha sido siempre un instrumento de control de la mujer, plagado de un lenguaje que la excluye y la limita, y que, por la misma dinámica con la que es diseñado, disminuye el goce y ejercicio de sus derechos, tanto por ambigüedades como por restricciones específicas.

En México la mujer no tuvo derechos políticos hasta 1947, cuando, por medio de la reforma al artículo 115 constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 12 de febrero,¹⁰⁸ se estableció el derecho de las mujeres mexicanas a votar y ser votadas, pero sólo en las elecciones de carácter municipal (es decir, no se le consideró apta para decidir el futuro de su propio país).

Fue hasta el 17 de octubre de 1953 cuando se publicó el Decreto¹⁰⁹ del Poder Constituyente Permanente por el cual se reconoció expresamente la ciudadanía de la mujer mexicana, al reformar por primera vez el artículo 34 constitucional, para quedar en los siguientes términos (hasta 1969, que se modificó lo relativo a la mayoría de edad¹¹⁰):

¹⁰⁷ Salvo por aquellos, muy específicos, que en realidad son derechos exclusivos de la mujer, como los relacionados con su salud sexual y reproductiva.

¹⁰⁸ Decreto que adiciona el párrafo primero de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰⁹ Decreto que reforma los artículos 34 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹⁰ Según la reforma oficialmente publicada el 27 de diciembre de 1969, que estableció los 18 años como edad para adquirir la ciudadanía, independientemente del estado civil.

Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

Es decir, que la mujer mexicana fue reconocida como ciudadana, en igualdad —formal— de condiciones que el hombre mexicano, con personalidad jurídica propia y derecho al voto activo y pasivo en todos los procesos electorales del país.

Pero, como adelantábamos en el primer capítulo de este trabajo, fue hasta el 31 de diciembre de 1974 cuando se elevó a rango constitucional la igualdad de género, al establecer específicamente que “el varón y la mujer son iguales ante la ley” (artículo 4o., CPEUM), y el 14 de agosto de 2001, cuando se prohibió constitucionalmente cualquier forma de discriminación motivada, entre otras causas, por el género (artículo 1o., CPEUM).

Además, la reforma de 2001 reconoció de manera expresa el derecho de la mujer indígena a gozar de condiciones de equidad respecto de los hombres, para elegir conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno (artículo 2o., apartado A, fracción III, CPEUM).

Se anota que el 2 de agosto de 2006 fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres¹¹¹ (en adelante, LGI-MH), la cual pretende proteger institucionalmente a las mujeres y a los hombres que se encuentren en alguna situación de desventaja por razón de sexo; regulando y garantizando

¹¹¹ Reformada por última ocasión mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de marzo de 2012.

la igualdad de género, proponiendo lineamientos y mecanismos institucionales para el cumplimiento de la igualdad sustantiva en lo público y lo privado, y promoviendo el empoderamiento de la mujer, bajo los principios de igualdad, no discriminación y equidad (artículos 1o. a 3o., LGIMH).

Se trata de un marco legal para la creación de un Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de instrucción: al Gobierno Federal, de establecer una política nacional en materia de igualdad; a los órganos legislativos locales, de emitir normas en el mismo sentido; a los gobiernos de las entidades federativas, de conducir la política local en materia de igualdad entre hombres y mujeres; a los gobiernos municipales, de implementar medidas congruentes con dichas políticas, y a todos ellos de establecer bases de coordinación para la integración y funcionamiento del citado Sistema Nacional (artículos 8o. y 12 a 16, LGIMH).

Los objetivos de la política nacional cuya implementación se ordena deben ser eliminar los estereotipos de género y alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres en la vida económica, la participación y la representación políticas, el acceso y goce de los derechos sociales, la vida civil, el derecho a la información y la participación social (artículos 33 a 45, LGIMH).

Además, México ha celebrado diversos instrumentos internacionales que reconocen la igualdad de género y a la mujer como titular de derechos humanos, fijando lineamientos e instancias para la protección y garantía de los mismos. Hablamos, entre otros, de la Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores¹¹² y su Protocolo;¹¹³ la Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad;¹¹⁴ la Con-

¹¹² Adoptada por la Organización de las Naciones Unidas en Ginebra, Suiza, el 20 de septiembre de 1921.

¹¹³ Concluido en Ginebra el 30 de septiembre de 1921.

¹¹⁴ Aprobada por la Organización de las Naciones Unidas en Ginebra, Suiza, el 11 de octubre de 1933.

vencción sobre Nacionalidad de la Mujer;¹¹⁵ la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer;¹¹⁶ la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer;¹¹⁷ la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer;¹¹⁸ la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada;¹¹⁹ la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹²⁰ y su Protocolo Facultativo,¹²¹ y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”.¹²²

En septiembre de 1995 México participó en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing, China, en la que 189 gobiernos adoptaron la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, encaminada a eliminar los obstáculos a la participación de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada, mediante la definición de una serie de objetivos estratégicos y que, para tal efecto, deben adoptar los gobiernos, la comunidad internacional, las Organizaciones No Gubernamentales y el sector privado.¹²³

¹¹⁵ Adoptada por la Conferencia Internacional Americana, en Montevideo, Uruguay, el 26 de diciembre de 1933.

¹¹⁶ Adoptada en la Organización de los Estados Americanos, en Bogotá, Colombia, el 2 de mayo de 1948.

¹¹⁷ Adoptada por la Organización de los Estados Americanos en Bogotá, Colombia, el 2 de mayo de 1948.

¹¹⁸ Adoptada por la Organización de las Naciones Unidas, en Nueva York, Estados Unidos de América, el 31 de marzo de 1953.

¹¹⁹ Adoptada por la Organización de las Naciones Unidas, en Nueva York, Estados Unidos de América, el 20 de febrero de 1957.

¹²⁰ Adoptada por la Organización de las Naciones Unidas, en Nueva York, Estados Unidos de América, el 18 de diciembre de 1979.

¹²¹ Adoptado por la Organización de las Naciones Unidas, en Nueva York, Estados Unidos de América, el 6 de octubre de 1999.

¹²² Adoptada por la Organización de los Estados Americanos, en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994.

¹²³ Cf. Centro de Información de las Naciones Unidas: México, Cuba y República Dominicana, “Conferencias de las Naciones Unidas sobre la Mujer”, disponible en <http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/confmujer.htm> (Última consulta: 10 de julio de 2012).

Conforme a la Declaración de Beijing, los Estados firmantes reconocen que los derechos de la mujer son derechos humanos y se manifiestan decididos a promover la igualdad, el desarrollo y la paz para todas las mujeres del mundo, en interés de la humanidad, reconociendo que la situación de la mujer no ha avanzado en aspectos importantes y que persiste la desigualdad de género. Por ello, se comprometieron a combatir las limitaciones y los obstáculos que impidan a la mujer potenciar su papel y ejercer plenamente sus derechos, incluida la participación en igualdad en los procesos de toma de decisiones y en el acceso al poder.

Se destaca el reconocimiento a la mujer, entre otros, de los derechos a la igualdad legal, de oportunidades y de acceso a recursos; la distribución equitativa de las responsabilidades familiares; la erradicación de la pobreza; el control de su salud y su fecundidad; el trabajo y alcanzar su independencia económica; la prevención y eliminación de la violencia, y la igualdad de género y de acceso a la educación, la salud y la salud sexual y reproductiva.

Para ello, la Plataforma de Acción de Beijing estableció los siguientes ejes estratégicos, todos directamente enfocados en la atención a la mujer: pobreza; educación y capacitación; salud; violencia en su contra; conflictos armados; economía; ejercicio del poder y adopción de decisiones; mecanismos institucionales para su adelanto; derechos humanos; medios de difusión; medio ambiente, y niñas.

B. El derecho a la no discriminación por motivos de género

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,¹²⁴ conocida por sus siglas

¹²⁴ Adoptada por la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York, Estados Unidos de América, el 18 de diciembre de 1979, con vigencia internacional a partir del 3 de septiembre de 1981; fue suscrita por México el 17 de julio de 1980,

en inglés como CEDAW¹²⁵ (la cuales utilizaremos en lo sucesivo), reafirma la dignidad humana y la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y reconoce que ambos principios son violados por la discriminación contra la mujer, dificultando su participación en lo político, social, económico y cultural en las mismas condiciones que el hombre, en detrimento de su pleno desarrollo y del bienestar social y familiar (Preámbulo).

La CEDAW define la discriminación contra la mujer como (artículo 1o., CEDAW):

[...] toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil en cualquier otra esfera.

Además, establece específicamente la obligación de los Estados partes de reconocer la igualdad de la mujer y del hombre ante la ley (artículo 15, CEDAW).

Por ello, los Estados partes condenan y convienen en eliminar toda forma de discriminación contra la mujer, y acuerdan tomar medidas para asegurar su pleno desarrollo y adelanto, a fin de garantizarle el goce y ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales, en igualdad con el hombre (artículos 2o. y 3o., CEDAW).

Entre las políticas que se deben fijar para tal efecto son válidas las de discriminación positiva, es decir, aquellas estrategias temporales que permiten acelerar la igualdad *de facto* —en oportunidad y trato— entre el hombre y la mujer,

aprobada por el Senado el 18 de diciembre de 1980, ratificada el 23 de marzo de 1981, publicada oficialmente el 12 de mayo de 1981, y vigente con la misma fecha que en el ámbito internacional.

¹²⁵ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

y que estarán vigentes hasta que se alcance dicho objetivo. Asimismo, pactan modificar patrones familiares y socioculturales de conducta de género para eliminar prejuicios, así como suprimir la trata y explotación sexual de las mujeres (artículos 4o. a 6o., CEDAW)

Con la intención de eliminar la discriminación contra la mujer, se obligaron a garantizarle la igualdad con el hombre para participar en todos los aspectos de la vida pública y política, tanto nacional como internacional; ingresar a cualquier nivel educativo; elegir la profesión en que desea desempeñarse; tener acceso al trabajo, a la seguridad en el empleo y a una retribución justa; el derecho a la salud; el acceso al crédito; la participación en actividades de esparcimiento, deportivas y culturales; el reconocimiento del trabajo no remunerado, y la participación en todos los niveles del desarrollo rural y sus beneficios (artículos 7o., 8o. y 10o. a 14, CEDAW).

También se comprometieron a asegurar a la mujer la igualdad con el hombre en materia de derecho a la nacionalidad; personalidad jurídica; capacidad de goce y ejercicio de sus derechos; libertades de circulación y residencia; estado civil y todo lo relacionado con el matrimonio (libre elección, derechos y obligaciones, propiedad y disolución del vínculo), y libre determinación sobre la maternidad y crianza de hijas e hijos (artículos 9o., 15 y 16, CEDAW).

En congruencia, establecieron un Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el cual tiene a su cargo examinar los informes de progresos en el cumplimiento de la CEDAW que presenten los Estados partes¹²⁶ (artículos 17 y 18, CEDAW).

En adición a los informes oficiales del cumplimiento de los instrumentos internacionales vinculatorios, que son

¹²⁶ Así como de recibir y considerar las comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas que se encuentren bajo la jurisdicción de alguno de los Estados partes y aleguen ser víctimas de un violación, por ese Estado, de cualquiera de los derechos establecidos en la CEDAW, o en nombre de esas personas o grupos de personas (artículos 1o. y 2o. del Protocolo Facultativo, CEDAW).

de entrega obligada para los gobiernos de los Estados partes, existen informes “alternativos” o “sombra” que, por iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas, presentan las organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de ofrecer a los Comités de Vigilancia una perspectiva distinta a la oficial y, con ello, permitirles una mejor comprensión de las condiciones de vida de la población.

Por tanto, con motivo del análisis de los Informes Oficiales 7o. y 8o. de México sobre el Cumplimiento de la CEDAW, realizado el 17 de julio de 2012,¹²⁷ más de 50 organizaciones de la sociedad civil presentaron 18 informes “alternativos” o “sombra” al Comité de la CEDAW. Ejemplo de ello es el informe alternativo *México. Atenco: 6 años de impunidad por tortura sexual contra mujeres*,¹²⁸ relativo a los casos de mujeres víctimas de tortura sexual en los municipios de San Salvador Atenco y Texcoco, del Estado de México, el 3 y 4 de mayo de 2006. En ese informe se denuncia el incumplimiento de México de una recomendación emitida por el Comité de la CEDAW a nuestro país para que otorgara competencia de investigación al Fiscal Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres, de la Procuraduría General de la República. De acuerdo con lo que indica el informe sombra en cuestión, a más de seis años de los hechos no ha sido sancionado penalmente elemento policiaco alguno y la Fiscalía Especial, a pesar de tener facultades para investigar, declinó su competencia en favor de las autoridades ministeriales locales, los cuales “no han garantizado el acceso de las mujeres a la justicia”.¹²⁹

¹²⁷ En el quincuagésimo segundo periodo de sesiones del Comité de la CEDAW, celebrado en Nueva York, Estados Unidos de América.

¹²⁸ Desarrollado por la Organización Mundial contra la Tortura (OMCT) y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro ProDH).

¹²⁹ Cf. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro ProDH) y Organización Mundial contra la Tortura (OMCT), *México. Atenco: 6 años de impunidad por tortura sexual contra mujeres. Informe alternativo presentado al Comité de Naciones*

Otro ejemplo es el *Informe alternativo sobre la situación de los derechos reproductivos de niñas, adolescentes y mujeres en México*,¹³⁰ en virtud del cual se denuncia que, a pesar de las múltiples recomendaciones generales que México ha recibido del Comité de la CEDAW,¹³¹ no ha cumplido sus obligaciones en materia de eliminación de la discriminación contra la mujer en el ejercicio de los derechos a la educación, al trabajo, a la salud y, en particular, a la salud sexual y reproductiva (que comprende también la planificación familiar).¹³²

Por su parte, algunas organizaciones civiles¹³³ remitieron al Comité de la CEDAW una serie de cuestionamientos en materia de mortalidad materna, reformas constitucionales, protección a la maternidad, negación de servicios a víctimas de violación sexual, anticonceptivos, educación se-

Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, disponible en <http://centroprodh.org.mx/> (Última consulta: 10 de junio de 2012).

¹³⁰ Desarrollado por 26 organizaciones de la sociedad civil; entre ellas Fundar. Centro de Análisis e Investigación, A. C.

¹³¹ México ha recibido del Comité de la CEDAW diversas recomendaciones generales por incumplimiento o vicios en el cumplimiento en materia de presentación de informes; campañas de educación y divulgación; reservas; mujeres con discapacidad; violencia contra la mujer; e igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, entre otros ámbitos. Para mejor referencia, se sugiere ver el listado completo en Observatorio Ciudadano de los Derechos de las Mujeres, “Recomendaciones generales del Comité CEDAW a México”, disponible en <http://www.amdh.org.mx>, Academia Mexicana de Derechos Humanos, Coordinación de Humanidades y Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (Última consulta: 10 de julio de 2012).

¹³² Cf. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., et al., *Informe alternativo sobre la situación de los derechos reproductivos de niñas, adolescentes y mujeres en México*, disponible en <http://fundar.org.mx/mexico/?p=7269> (Última consulta: 10 de julio de 2012).

¹³³ Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE); Católicas por el Derecho a Decidir; IPAS México; Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A. C.; Red por los Derechos Sexuales y Reproductivos (DDSER); Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad; Balance: Promoción para el Desarrollo y Juventud; Organización de Litigio Estratégico de Derechos Humanos (Litiga OLE); Academia Mexicana de Derechos Humanos; Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México; Centro de las Mujeres, A. C.; Centro de Mujeres Graciela Hierro, A. C., y Defensa Jurídica y Educación para Mujeres “Vereda Themis”, A. C.

xual, situación de las y los jóvenes, derechos sexuales y reproductivos de las mujeres privadas de la libertad y mujeres con VIH.¹³⁴

Como introducción a dichas preguntas, las organizaciones refieren al Comité de la CEDAW que, a pesar de los avances normativos en materia de derechos humanos que en los últimos años se han alcanzado en México a nivel constitucional federal, éstos no han sido implementados ni se encuentran armonizados con los estándares internacionales o con las legislaciones locales; refieren que, por ello y por la persistencia de obstáculos estructurales para lograr la garantía de los derechos de las mujeres y de políticas públicas e instituciones con perspectiva de género o garantía de protección de tales derechos, la situación de la mujer en nuestro país sigue siendo precaria.¹³⁵

Denuncian que uno de los ámbitos donde existen más retos es en el de los derechos reproductivos de las mujeres, niñas, jóvenes y adolescentes, cuya situación es de la mayor preocupación de los mecanismos nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos, lo que ha generado diversas recomendaciones en la materia al Estado mexicano, que no han sido atendidas de manera cabal por el gobierno mexicano.¹³⁶

En otros informes alternativos presentados, las organizaciones de la sociedad civil denuncian ante el Comité de la CEDAW el alarmante incremento de homicidios y desapariciones de mujeres mexicanas, así como la grave situación en que se encuentran las mujeres en México debido a violencia de género, feminicidio, trata de personas, mortalidad materna, pobreza, asesinatos de periodistas y defen-

¹³⁴ Cf. Grupo de Información en Reproducción Elegida, A. C., *et al.*, *Preguntas al Estado Mexicano*, disponible en <http://www.gire.org.mx> (Última consulta: 10 de julio de 2012).

¹³⁵ *Idem.*

¹³⁶ *Idem.*

soras de derechos humanos, y vulneración de sus derechos sexuales y reproductivos.¹³⁷

C. El derecho a una vida libre de violencia

En 1992 el Comité de la CEDAW emitió la *Recomendación General 19. Violencia contra la mujer*, donde señaló que la violencia de género constituye discriminación en el marco del artículo 1o. de la CEDAW que, conforme explicó, “incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada”, mediante la coacción, la privación de la libertad y los actos —o amenaza de realizarlos— que le generen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual.¹³⁸

Por tanto, entre otras acciones, recomendó a los Estados partes adoptar medidas apropiadas y eficaces para combatir actos de violencia por razón de género; cuidar que las leyes (contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y demás tipos de violencia contra la mujer) la protejan de manera adecuada y respeten su integridad y dignidad; proporcionar protección y apoyo apropiados a las víctimas de violencia de género, y capacitar al personal del Estado para aplicar la Convención.

Dando continuidad al contenido de la Recomendación General 19 de la CEDAW, el 20 de diciembre de 1993 la Organización de las Naciones Unidas definió como vio-

¹³⁷ Cf. Gladis Torres Ruiz, “Preparan ola de denuncias ante Comité de la CEDAW. ‘Informe sombra’ documenta agresiones contra las mexicanas”, entrevista a la profesora Gloria Ramírez, de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México, en Agencia Informativa Matrix, Canal Matrix HD Noticias CIMAC, disponible en <http://canalmatrix.wordpress.com/2012/06/06/preparan-ola-de-denuncias-ante-comite-de-la-cedaw/> (Última consulta: 10 de julio de 2012).

¹³⁸ *Ibid.* Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General 19. Violencia contra la mujer, 11o. periodo de sesiones, 1992.

lencia contra la mujer todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que ocasione o pueda ocasionar un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, y las amenazas de tales actos, así como la coacción y la privación arbitraria de la libertad, ya sea que se produzcan en la vida pública o en la privada.¹³⁹

Es importante mencionar la afirmación de la comunidad internacional, en el sentido de que la violencia contra la mujer constituye una violación a sus derechos humanos y libertades fundamentales; limita el reconocimiento, goce y ejercicio de los mismos, y, en particular, impide y anula sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, por lo que en 1994 firmó en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”,¹⁴⁰ a fin de proteger los derechos de las mujeres y garantizar su ejercicio libre y pleno (Preámbulo y artículo 5o. Belém do Pará).

La Convención de Belém do Pará define 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” (artículo 1o.).

El concepto de violencia contra la mujer incluye la agresión física, sexual y psicológica, independientemente de dónde se genere,¹⁴¹ y aquella perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes (artículo 2o., Belém do Pará).

Por ello, la Convención de Belém do Pará reconoce que “toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia,

¹³⁹ Vid. Organización de las Naciones Unidas, Resolución de la Asamblea General 48/104, del 20 de diciembre de 1993 (A/RES/48/104): *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*.

¹⁴⁰ Adoptada por la Organización de los Estados Americanos en la ciudad de Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, con vigencia internacional a partir del 5 de marzo de 1995. Ratificada por México el 12 de noviembre de 1998 y publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 19 de enero de 1999.

¹⁴¹ Dentro de la familia o unidad doméstica u otra relación interpersonal, en la comunidad u otro espacio.

tanto en el ámbito público como en el privado” y, por tanto, a ser libre de toda forma de discriminación y a “ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación” (artículos 3o. y 6o., Belém do Pará).

En congruencia, los Estados partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y se obligan a adoptar, sin dilaciones, políticas orientadas a prevenirla, sancionarla y erradicarla (artículo 7o., Belém do Pará).

La mujer, como no podría ser de otra manera, tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos comprenden, entre otros, los derechos a la vida; a la dignidad; a la integridad física, psíquica y moral; a la libertad y la seguridad personal; a no ser sometida a tortura; a la protección de su familia; a la igualdad ante la ley y a la protección ante la ley; a la libertad de asociación; a la libertad de culto; a un procedimiento legal sencillo y rápido que la ampare judicialmente ante la violación de sus derechos, y al acceso a las funciones públicas y a participar en los asuntos públicos de su país (artículo 4o., Belém do Pará).

Por tanto, los Estados partes se obligaron a tomar medidas legislativas, administrativas y judiciales para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer y asegurar que toda mujer víctima de violencia tenga acceso al resarcimiento, a la reparación del daño y a otros medios de compensación justos y eficaces, y a fomentar el conocimiento y la observancia de los derechos de la mujer a una vida libre de violencia y al respeto y protección de sus derechos humanos (artículos 7o. y 8o., Belém do Pará).

Para ello, deberán tomar en cuenta si se trata de una niña, adolescente o adulta mayor; si se encuentra en situación de vulnerabilidad en razón de su raza, condición étni-

ca, de migrante, refugiada o desplazada, o si ha sido sometida a violencia durante el embarazo, tiene discapacidad, está en situación socioeconómica desfavorable o ha sido afectada por conflictos armados o privación de la libertad (artículo 10, Belém do Pará).

Ahora bien, el 1 de febrero de 2007 fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia¹⁴² (en lo sucesivo, LGAMVLV), con el fin de establecer un sistema de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, y fijar, conforme a los principios de igualdad y no discriminación, las bases para garantizar su acceso a una vida libre de violencia y, por tanto, su desarrollo y bienestar (artículo 1o., LGAMVLV).

Para ello, la ley ordena que, bajo los principios de libertad, igualdad jurídica entre la mujer y el hombre, respeto a la dignidad humana y no discriminación, se diseñen y ejecuten medidas que garanticen la prevención, atención, sanción y erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer, y promuevan su desarrollo integral y su plena participación en todas las esferas de la vida (artículos 3o. y 4o., LGAMVLV).

Consistente con la Convención de Belém do Pará, la ley define la violencia contra las mujeres como cualquier acción u omisión basada en el género que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte (artículo 5o., fracción IV, LGAMVLV).

Por tanto, dicha violencia puede ser psicológica, física, sexual, patrimonial, económica u otra análoga que lesione o pueda dañar la dignidad, la integridad o la libertad de la mujer (artículo 6o., LGAMVLV).

¹⁴² Reformada por última ocasión por medio de Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 14 de junio de 2012.

Según la ley en cita, la *violencia psicológica* se produce por un acto u omisión que daña la estabilidad psicológica, llevando a la víctima a la depresión, al aislamiento, la devaluación de su autoestima e, incluso, al suicidio. Puede tratarse de negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación o amenazas (artículo 6o., fracción I, LGAMVLV).

Se entiende por *violencia física* infligir un daño no accidental mediante la fuerza física o un arma u objeto, cause o no lesiones (artículo 6o., fracción II, LGAMVLV).

La *violencia sexual* es todo acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima y que, por ello, atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Se trata de una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto (artículo 6o., fracción V, LGAMVLV).

Es *violencia patrimonial* la afectación a la supervivencia de la víctima mediante la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes o valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades, sean de la víctima o comunes a ella y al agresor (artículo 6o., fracción III, LGAMVLV).

La *violencia económica* es la que afecta la supervivencia económica de la víctima, pues controla el ingreso de sus percepciones económicas o impone la percepción de un salario menor por igual trabajo en el mismo centro laboral (artículo 6o., fracción IV, LGAMVLV).

La violencia, además, puede darse en distintas modalidades o ámbitos; por ello, hablamos de violencia familiar, laboral, docente, en la comunidad, institucional o feminicida (artículos 7o. a 21, LGAMVLV).

Es *violencia familiar* el abuso intencional de poder dirigido a dominar, someter, controlar o agredir por cualquier

medio a una mujer con la que el agresor tenga o haya tenido una relación de parentesco, matrimonial, de concubinato o de hecho (artículo 7o., LGAMVLV).

La *violencia laboral* y la *violencia docente* se ejercen por personas con las que se tiene un vínculo laboral, docente o análogo, con independencia de la relación jerárquica. Se trata de un acto u omisión (o serie de eventos) de abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, impide su desarrollo y atenta contra su igualdad. Se incluyen aquí el acoso sexual y el hostigamiento sexual¹⁴³ (artículo 10, LGAMVLV).

La *violencia en la comunidad* comprenden aquellos actos, individuales o colectivos, que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público (artículo 16, LGAMVLV).

La *violencia institucional* es una acción u omisión de un servidor público que discrimina o pretende dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos de las mujeres, o su acceso a políticas públicas contra la violencia (artículo 18, LGAMVLV).

Al respecto, cabe anotar que, conforme a los resultados de la *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011*,¹⁴⁴ de 39,222,045 mujeres de edades iguales o mayores a 15 años que vivían o habían vivido en pareja durante los últimos 12 meses, 25.05 % sufrió algún tipo de violencia en dicha relación; 21.93 % de

¹⁴³ El hostigamiento sexual es el ejercicio del poder en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en los ámbitos laboral y/o escolar, que se expresa en conductas verbales y/o físicas relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva. El acoso sexual, por su parte, es una forma de violencia en la que no existe la subordinación pero hay un ejercicio abusivo de poder —en uno o varios eventos— que lleva a un estado de indefensión y riesgo para la víctima (artículo 13, LGAMVLV).

¹⁴⁴ Realizada del 3 de octubre al 11 de noviembre de 2011 mediante cuestionarios dirigidos a mujeres de 15 años de edad o más, a fin de generar información estadística sobre la violencia que experimentan las mujeres en sus relaciones de pareja y en los ámbitos escolar, laboral y comunitario.

las encuestadas aseguró haber padecido violencia emocional; 12.08 % fue víctima de violencia económica; 3.72 % sufrió violencia física, y 2.33 % violencia sexual.¹⁴⁵

Tratándose de su última pareja (con o sin cohabitación), el porcentaje de mujeres en “condición de violencia en la pareja” aumentó a 46.10 %, habiendo sufrido —el total de las encuestadas— violencia emocional (42.44 %); económica (24.47 %); física (14.47 %), y sexual (7.33 %).

Además, 20.60 % de las mujeres encuestadas indicó haber sufrido por lo menos un incidente de discriminación laboral en los últimos 12 meses, entre los que se encuentran el pago (sueldo y/o prestaciones) inequitativo por el mismo trabajo realizado por varones; menores oportunidades de ascenso que ellos; disminución del salario; despido o no contratación por su edad o estado civil, y la solicitud de una prueba de embarazo.

Finalmente, la *violencia feminicida* se define como una forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producida al violar sus derechos humanos en lo público y lo privado, conformada por conductas misóginas¹⁴⁶ que pueden conllevar impunidad social y del Estado, así como culminar en homicidio (artículo 21, LGAMVLV).

Para combatir la violencia feminicida, la Secretaría de Gobernación del gobierno federal debe emitir una declaratoria de *alerta de violencia de género*¹⁴⁷ cuando: 1) lo solicite la sociedad por la perturbación de la paz social en un territorio determinado, causada por delitos del orden común

¹⁴⁵ Vid. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011*, disponible en <http://www.inegi.org.mx> (Última consulta: 19 de agosto de 2012).

Nota del INEGI: “La suma de los tipos de violencia no coincide con el total de mujeres violentadas, pues cada mujer puede padecer más de uno”.

¹⁴⁶ La LGAMVLV define a la *misoginia* como aquellas “conductas de odio hacia la mujer” que se manifiestan en “actos violentos y crueles contra ella por el hecho de ser mujer” (artículo 5o., fracción XI).

¹⁴⁷ Y notificarla al Poder Ejecutivo de la entidad federativa que corresponda (artículo 25, LGAMVLV).

contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres; 2) exista un agravio similar, que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, o 3) así lo soliciten los organismos de derechos humanos a nivel nacional o local, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales (artículos 24 y 25, LGAMVLV).

La intención de la declaratoria es coordinar un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida, a fin de garantizar la seguridad de las mujeres y el cese de la violencia en su contra, y eliminar las desigualdades producidas por normas que agravan sus derechos (artículos 22 y 23, LGAMVLV).

Por consiguiente, la declaratoria de alerta de género implica establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género¹⁴⁸ para el seguimiento respectivo; implementar acciones preventivas, de seguridad y justicia, dirigido a enfrentar y abatir la violencia feminicida; elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres; asignar recursos presupuestales para hacer frente a la contingencia, y hacer del conocimiento público el motivo de la alerta y la zona territorial que abarca. Además, la ley obliga al Estado mexicano a resarcir el daño por violencia feminicida, conforme a los parámetros internacionales en materia de derechos humanos (artículos 23 y 26, LGAMVLV).

Sin embargo, según denuncian las organizaciones de la sociedad civil ante el Comité de la CEDAW, en la práctica

¹⁴⁸ Legalmente, se define la *perspectiva de género* como la visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres que propone eliminar las causas de la opresión de género, es decir, la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género; promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres, y contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres sean igualmente valorados y gocen de igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones (artículo 5o., fracción IX, LGAMVLV).

esto no se ha ejercido plenamente, porque el delito de femicidio no ha sido homologado en los códigos penales estatales del país, y porque en diversas entidades federativas donde se presentan cada vez más casos de femicidio, el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres ha negado injustificadamente la declaratoria de alerta de género.¹⁴⁹

No omito comentar que, como sucede con otros instrumentos dedicados a proteger los derechos humanos de un grupo en situación de vulnerabilidad en particular, llama tristemente la atención que exista la necesidad de establecer disposiciones específicas para reconocer que la mujer tiene derecho a una vida libre de violencia o que los derechos de la mujer son derechos humanos, dos aspectos que —se supondría— sobraría aclarar, pues resultan obvios.

La necesaria existencia de normas de esta naturaleza obliga a la reflexión, pues permite considerar cuán graves y cotidianas son las diversas manifestaciones de discriminación y agresión contra la mujer alrededor del mundo, para que se requiera elevar la prohibición de violencia al Derecho Internacional y, de esa manera, intentar comprometer a los Estados a actuar para erradicarla.

3. Niñas, niños y adolescentes

Conforme a los datos obtenidos por el *Censo de Población y Vivienda 2010*, en ese año México tenía una población total de 112,336,538 personas, de las cuales 39,226,744 tenían entre cero y 17 años de edad (34.92 %). De ellas, 26,011,664 no habían cumplido los 12 años y 13,215,080

¹⁴⁹ Según indicó María de la Luz Estrada, representante del Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF), durante la conferencia de prensa relativa a los informes alternativos presentados al Comité de la CEDAW, que diversas organizaciones de la sociedad civil ofrecieron en el Centro de Cultura Casa Lamm el 11 de julio de 2012.

tenían entre 12 y 17 años de edad (23.16 y 11.76 % de la población nacional, respectivamente).¹⁵⁰

Vemos, pues, que cuando hablamos de niñas, niños y adolescentes nos referimos a más de la tercera parte de la población y no a una “minoría” numérica. Sin embargo, se les incluye como grupo en situación de vulnerabilidad por la indefensión en que, desafortunadamente, su edad los coloca frente a la discriminación, el abuso y las agresiones.

Por ello, niñas, niños y adolescentes requieren que el Estado les otorgue una protección especial, a fin garantizarles, *de iure* y *de facto*, el pleno goce de todos los derechos humanos constitucional e internacionalmente reconocidos.

No obstante lo anterior, los resultados de la *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010* reflejan que 65.5 % de la población considera que las niñas y los niños gozan de los derechos que les da la ley, pero un altísimo 27.6 % cree que sólo tienen los derechos que específicamente quieren darles sus padres, mientras que el 3.6 % piensa que no tienen derechos por su edad.¹⁵¹

A. Marco conceptual

De conformidad con el artículo 1o. de la Convención sobre los Derechos del Niño,¹⁵² “se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.

Por su parte, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, cuyo contenido comentaremos más adelante, establece, en su artículo 2o., la siguiente definición: “son niñas y niños las personas de hasta

¹⁵⁰ *Vid.* Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*

¹⁵¹ *Cf.* Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. ENADIS 2010. Resultados generales, op. cit.*, p. 20.

¹⁵² Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos”.

Debe destacarse que, aun cuando las declaraciones y convenciones de protección a la infancia que citaremos en el presente apartado se refieren en general al “niño” (por un histórico descuido del lenguaje de género que en la actualidad empieza a corregirse), y no distinguen entre infantes y adolescentes, en este trabajo nos referiremos siempre a los derechos de las niñas, los niños y las y los adolescentes.

Lo anterior, considerando tanto la naturaleza, el contenido, el espíritu y los objetivos de las declaraciones y convenios a los que haremos referencia, como el principio de no discriminación establecido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pues la protección que se pacta en dichos instrumentos no admite distinción por edad, sexo, nacimiento u otra condición.

No sobra anotar que en el idioma inglés la protección de dichos instrumentos se otorga a *the child*, sustantivo de género neutro (equivalente a “infante”) que incluye tanto a la niña como al niño,¹⁵³ sin distinción,¹⁵⁴ y que, englobándolos como “niños”, garantiza los derechos de todas las personas menores de 18 años de edad, por lo que incluye a las y los adolescentes.

Ahora bien, al hablar de discriminación por edad contra la infancia, se propone distinguir la discriminación *entre* niños y niñas de la discriminación *por ser* niños o niñas, y de la discriminación *entre* niños o niñas. Parece confuso, pero no lo es:

¹⁵³ Aunque hacer una diferencia por sexo no podría ser, en sentido alguno, el objetivo de un instrumento internacional de defensa y protección de los derechos de la infancia, se anota que, de haber querido hacerse una distinción, se debieron utilizar los sustantivos *girl* (niña) y *boy* (niño), lo que no sucedió.

¹⁵⁴ Por ejemplo, la versión en idioma inglés de la Convención sobre los Derechos del Niño se titula *Convention on the Rights of the Child*; en ese sentido, no olvidemos que, conforme a su artículo 54, la Convención fue firmada en los idiomas árabe, chino, español, francés, inglés y ruso, siendo sus textos “igualmente auténticos”.

Entenderemos como discriminación *entre niños y niñas* la que se genere por motivos de género dentro de ese sector poblacional; como discriminación *por ser niños o niñas*, el rechazo o violación de los derechos de las y los infantes, independientemente de su sexo, por el solo hecho de tener la edad que tienen, y como discriminación *entre niñas o niños* a las diferencias de trato entre las niñas y los niños que pertenecen a un sector, frente a aquellas y aquellos que se encuentran en alguna condición que les sujete a una situación de vulnerabilidad (como la pobreza), sometiéndolos a victimización. Lo mismo sucede tratándose de las y los adolescentes.

El objetivo de la clasificación propuesta es, por supuesto, que podamos visualizar los tipos de discriminación que pueden sufrir las niñas, los niños y las y los adolescentes, a fin de atacar los riesgos y garantizar la igualdad en el ejercicio de sus derechos.

Cabe anotar que el derecho a la no discriminación por motivos de edad vinculado a la infancia exige entender que las niñas, los niños y las y los adolescentes adquieren competencias y habilidades distintas conforme pasa el tiempo y avanzan en su desarrollo. Esto exige proporcionarles nuevos espacios de participación y atreverse a poner en tela de juicio los paradigmas de los que se ha partido en forma tradicional, para dales un injusto trato diferenciado. Sólo mediante una minuciosa revisión de ideas y un conjunto de redefiniciones sobre la infancia y los asuntos que afectan a las niñas, los niños y las y los adolescentes podrá garantizarse un trato igualitario y digno, pero también correspondiente a su edad y madurez.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Cf. Mónica González Contró, “El derecho a la no discriminación por motivos de edad: niñas, niños y adolescentes”, en Carlos de la Torre Martínez, coord., *Derecho a la no discriminación*, p. 434.

B. Marco jurídico internacional

Aclarando que algunos instrumentos internacionales se refieren al “niño” y que, por la naturaleza de los mismos, nosotros entenderemos siempre ese término como “niñas, niños y adolescentes”, se hacen las siguientes anotaciones relacionadas con el Derecho Internacional:

En 1924 la Sociedad de Naciones aprobó la Declaración de los Derechos del Niño¹⁵⁶ o Declaración de Ginebra,¹⁵⁷ en virtud de la cual se reconoció que la humanidad debe dar “al niño” lo mejor de sí, con independencia de su raza, nacionalidad o creencia. Y, por ello, declararon que “el niño” debe contar con condiciones apropiadas de desarrollo material y espiritual; ser alimentado, ayudado, integrado y protegido; recibir atención médica; ser el primero en recibir socorro en caso de calamidad; tener medios para sobrevivir; ser protegido de la explotación, y ser educado sobre su deber de poner sus mejores cualidades al servicio del prójimo. Es decir, anunció la necesidad de una protección especial para asegurar el bienestar de las niñas, los niños y las y los adolescentes.

En 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoció la igualdad de derechos para todas las personas, sin distinción por nacimiento u otra condición (artículo 2o.), y que todos los “niños” tienen derecho a igual protección social (artículo 25).

Pero aun cuando la Declaración Universal protege a todas las personas, la Asamblea General de las Naciones Unidas llegó al convencimiento de que las niñas y los niños requieren una protección especial dirigida a sus necesidades particulares.

¹⁵⁶ Redactada por Eglantyne Jebb, fundadora de la organización internacional *Save the Children*.

¹⁵⁷ Adoptada por la V Asamblea de la Sociedad de Naciones Unidas el 24 de setiembre de 1924.

Como consecuencia,¹⁵⁸ en 1959 aprobó la Declaración Universal de los Derechos del Niño,¹⁵⁹ destinada a asegurar a las niñas y los niños una infancia feliz y a gozar plenamente de todos sus derechos y libertades. En dicha Declaración se estableció que todo “niño” debe disfrutar de los derechos en ella incluidos, sin excepción, distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, sea propia o de su familia (principio I).

Asimismo, determinó que el “niño” debe gozar de una protección especial y disponer de oportunidades y servicios para desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable, “normal”¹⁶⁰ y en condiciones de libertad y dignidad (principio II).

La Declaración Universal de los Derechos del Niño protege a las niñas, los niños y las y los adolescentes contra toda práctica que fomente la discriminación, y les prevé educarse en un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz, fraternidad universal y con plena conciencia del deber de consagrar sus energías y aptitudes al servicio de sus semejantes (principio X).

Asimismo, garantiza sus derechos al nombre, a la nacionalidad, a la seguridad social, a la salud, a los servicios médicos, a la alimentación, a la vivienda, a la educación gratuita y obligatoria, al pleno desarrollo de la personalidad (por tanto, al amor y a la comprensión), al cuidado de sus

¹⁵⁸ Además de decidir en 1953 que el Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para los Niños siguiera cumpliendo sus funciones, ahora como un organismo especializado y permanente para proteger a la infancia, al que se denominó Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

¹⁵⁹ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959.

¹⁶⁰ Quien escribe no comparte el uso de la palabra “normal” para calificar las características, comportamientos, conductas o formas de vida de las personas, ya que considera que dicha palabra genera un estándar elitista de lo socialmente aceptable y niega la dignidad de lo que se asume diverso.

padres¹⁶¹ (en lo posible), a un ambiente de afecto y seguridad moral y material, al respeto a su interés superior, al juego y a la recreación, a la prioridad para recibir protección y socorro y a no sufrir discriminación, así como a no trabajar antes de una edad mínima adecuada, a no dedicarse a empleos que los perjudiquen (en su salud, educación o desarrollo), a no ser objeto de trata y a recibir protección (contra abandono, crueldad y explotación) (principios III a IX).

Ahora bien, en 1966 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁶² estableció que todo “niño” tiene derecho a ser inscrito inmediatamente después de su nacimiento; a tener un nombre y a adquirir una nacionalidad, así como a las medidas de protección familiar, social y estatal que su condición requiera, sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento (artículo 24).

En ese año, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁶³ estableció como derechos de “los niños y adolescentes” la adopción de medidas especiales para su protección y asistencia, sin discriminación por razón de filiación u otra condición; ser protegidos de la explotación económica y social; no tener empleos nocivos para su moral o que pongan en riesgo su salud, su vida o su desarrollo, y la existencia de límites legales de edad para el trabajo (artículo 10, párrafo tercero).

¹⁶¹ Recordando que se puede tratar de padre y madre, de padres o madres, de familias monoparentales, o de tantas otras opciones de vínculos familiares tan válidas como posibles, siempre que se proteja y garantice el interés superior de las niñas, los niños y las y los adolescentes.

¹⁶² Adoptado por la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 en Nueva York, con vigencia internacional a partir del 23 de marzo de 1976. Aprobado por el Senado mexicano el 18 de diciembre de 1980 y publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 20 de mayo de 1981, con vigencia en México a partir del 23 de junio de 1981.

¹⁶³ Adoptado por la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 en Nueva York, con vigencia en el ámbito internacional a partir del 3 de enero de 1976. Aprobado en México por la Cámara de Senadores el 18 de diciembre de 1980, y publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 12 de mayo de 1981, con vigencia en el país a partir del 23 de junio de 1981.

En 1979 se inició la discusión sobre el diseño de una nueva declaración en la materia, la cual llevó a la firma, en 1989, de la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁶⁴ (en adelante CDN), en cuyo Preámbulo se reconoció que en todos los países del mundo hay “niños” viviendo en condiciones excepcionalmente difíciles (sobre todo en países en desarrollo) y que, por tanto, necesitan especial consideración y la cooperación internacional para mejorar sus condiciones de vida.

Como decíamos, la Convención define al “niño” (las niñas, los niños y las y los adolescentes) como todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que haya alcanzado antes la mayoría de edad conforme a la legislación que le sea aplicable (artículo 1o., CDN).

Al firmarla, los Estados partes se comprometen a garantizar los derechos de cada “niño” (niña, niño y adolescente) que se encuentre bajo su jurisdicción, sin distinción por raza, color, sexo, idioma, religión, opinión (política o de otra índole), origen (nacional, étnico o social), posición económica, impedimentos físicos, nacimiento u otra condición propia o de sus padres o representantes legales, y a tomar medidas para asegurar su protección contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición; las actividades; las opiniones expresadas, o las creencias de sus padres, tutores o familiares (artículo 2o., CDN).

También reconocen su derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, y se comprometen a atender a su interés superior, además de asegurar su bienestar y el pleno ejercicio de sus derechos, y respetar los derechos, responsabilidades y de-

¹⁶⁴ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25, del 20 de noviembre de 1989; con vigencia a nivel internacional a partir del 2 de septiembre de 1990 (conforme a su artículo 49). Publicada en México en el *Diario Oficial* de la Federación el 25 de enero de 1991. Modificada en 1995 para cambiar el número de miembros del Comité de los Derechos del Niño de 10 a 18.

beres de sus padres o de quienes integren su familia ampliada o comunidad (artículos 3o. a 5o. y 27, CDN).

Según lo que estipula la Convención, el “niño” (las niñas, los niños y las y los adolescentes) tiene derecho a: la vida; la inmediata inscripción; un nombre y una nacionalidad (y conservarlos); conocer a sus padres y ser cuidado por ellos (en la medida de lo posible y siempre que no sufra maltrato o descuido); preservar su identidad y sus relaciones familiares, y no ser trasladado ilícitamente al extranjero ni ser ilegalmente retenido ahí (artículos 6o. a 12, CDN).

Bajo ninguna circunstancia se negará a un “niño” (niña, niño o adolescente) indígena o perteneciente a una minoría étnica, religiosa o lingüística, el derecho a su propia vida cultural, a profesar y practicar su religión o a emplear su idioma (artículo 30, CDN).

Los “niños” (niñas, niños y adolescentes) también tienen garantizados sus derechos a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que les conciernan (que será atendida conforme a su edad y madurez); a la libertad de expresión en lo general; a la información; a las libertades de pensamiento, conciencia y religión (y el respeto al derecho de sus padres y representantes para guiarlos conforme a sus creencias); a las libertades de asociación y reunión pacífica; a la privacidad,¹⁶⁵ y a no recibir ataques ilegales a su honra o reputación (artículos 12 a 17, CDN).

También son derechos de los “niños” (niñas, niños y adolescentes) el descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas propias de su edad y la libre participación en la vida cultural y las artes (artículo 31, CDN).

Conforme a la Convención, los padres y, en su caso, los representantes legales, tienen obligaciones comunes respecto a la crianza y desarrollo de los “niños” (niñas, niños y adolescentes). Para ello, los Estados proporcionarán a

¹⁶⁵ No sufrir injerencias arbitrarias o ilegales a su vida privada, familia, domicilio o correspondencia.

los primeros asistencia, y tomarán medidas que protejan a los segundos contra toda forma de perjuicio, abuso (físico o mental), descuido, trato negligente, maltrato, explotación o abuso sexual, y para aquellos temporal o permanentemente privados de su medio familiar, asegurarán la protección y asistencia especial del Estado (artículos 18 a 20, CDN).

Además, la Convención sobre los Derechos del Niño les asegura el respeto a su interés superior, estableciendo un marco convencional de actuación para casos de adopción y necesidad de ser refugiados, y reconoce su derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud; al tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud, y a beneficiarse de la seguridad social. También acuerda que se tomen las medidas necesarias para que los “niños” (niñas, niños y adolescentes) con discapacidad¹⁶⁶ disfruten de una vida plena, con respeto a su dignidad, y reciban la asistencia que requieran (artículos 21 a 26, CDN).

Los Estados partes se comprometen a garantizar a los “niños” (niñas, niños y adolescentes) el derecho a la educación primaria obligatoria y gratuita; a fomentar la educación secundaria y hacer accesible la profesional, y a asegurarse de que la disciplina escolar respete la dignidad humana (artículo 28, CDN).

La educación deberá enfocarse a desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física hasta el máximo de las posibilidades de cada “niño” (niña, niño y adolescente); inculcarle el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el medio ambiente, así como el respeto a sus padres, su identidad cultural, su idioma y los valores (propios, nacionales y de las demás civilizaciones), y prepararlo para asumir una vida responsable en

¹⁶⁶ Aunque la Convención sobre los Derechos del Niño aún se refiere al “niño impedido” (*disabled child*), aquí usamos el lenguaje correcto, es decir, “personas con discapacidad” (según explicaremos en el apartado sobre los derechos de las personas con discapacidad). No olvidemos que este instrumento se firmó 17 años antes que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de género y amistad entre naciones, personas indígenas y pueblos originarios,¹⁶⁷ y grupos nacionales y religiosos (artículo 29, CDN).

Los Estados deben, además, adoptar medidas para proteger a los “niños” (niñas, niños y adolescentes) del uso ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, e impedir que se les utilice en su producción y tráfico ilícito (artículo 33, CDN).

También deben asegurar su bienestar, protegiéndolos de toda forma de explotación. Por ello, garantizarán que no sufran explotación o abuso sexual, explotación económica, y que no desempeñen trabajos que pongan en riesgo su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social (artículos 32, 34 y 36, CDN).

Con la finalidad de evitar la explotación económica y laboral acuerdan establecer una edad legal mínima para el empleo, regular los horarios y las condiciones de trabajo, y estipular sanciones para el incumplimiento de ambas disposiciones. Para evitar la explotación sexual, se comprometen a tomar medidas nacionales, bilaterales y multilaterales que impidan la incitación o la coacción para que un “niño” (niña, niño o la o el adolescente) se dedique a cualquier actividad sexual ilegal, sufra explotación para realizarla o se le utilice en espectáculos o materiales pornográficos (artículos 34 y 36, CDN).

Además, los Estados partes tomarán las medidas que sean necesarias para impedir el secuestro, venta o trata de “niños” (niñas, niños y adolescentes), y velarán por que no sufran tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículos 35 y 37, CDN).

Al firmar la Convención, los Estados partes se comprometieron a respetar a los “niños” (niñas, niños y adolescen-

¹⁶⁷ La Convención utiliza el término “grupos étnicos”, que se considera inapropiado.

tes) las normas de Derecho Internacional Humanitario que les sean aplicables ante conflictos armados, y a darles protección y cuidado especial como miembros de la sociedad civil, así como quienes no hayan cumplido los 15 años de edad no participarán directamente en las hostilidades, por lo que no se les reclutará, y si tienen entre 15 y 17 años, se dará prioridad a los de más edad (artículo 38, CDN).

Aceptaron tomar medidas para promover —en un ambiente que fomente la salud, el autorrespeto y la dignidad— la recuperación física y psicológica y la reintegración social de los “niños” (niñas, niños y adolescentes) víctimas de abandono, explotación o abuso; tortura u otras formas de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, o conflictos armados (artículo 39, CDN).

Conforme a la Convención, los “niños” (niñas, niños y adolescentes) sólo pueden sufrir privación de la libertad en virtud de un procedimiento legal, y exclusivamente como último recurso y por el periodo más breve que proceda. Bajo ninguna circunstancia se les podrá imponer la pena capital o la prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación. Si están en reclusión, se les separará de las personas adultas (a menos que pueda afectar su interés superior); salvo casos excepcionales, tendrán derecho a mantener contacto con su familia por correspondencia y visitas personales, y siempre tendrán derecho a la asistencia que requieran (empezando por la jurídica) y a impugnar la legalidad de la privación de su libertad (artículo 37, CDN).

Además, en todo momento se les garantizará un trato digno y, por tanto, respetuoso y humano, que fortalezca su respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales de las demás personas, que tome en cuenta su edad y las necesidades propias de ésta, y que comprenda la importancia de promover su reintegración y les ayude a asumir una función constructiva en la sociedad (artículos 37 y 40, CDN).

C. Breve apunte sobre el marco jurídico interno

Como decíamos, la Constitución general de nuestro país establece en su artículo 1o. la prohibición de toda discriminación por motivos de edad (entre otras causas) que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar derechos y libertades.

En congruencia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha destacado la importancia de respetar y garantizar los derechos de las personas que, debido a su condición o circunstancias personales, se encuentren en situación de vulnerabilidad, con especial atención a las niñas, los niños y las y los adolescentes, pues difícilmente pueden protegerse y cuidarse *per se* de actos o ataques contra su desarrollo, su dignidad y su integridad (física, psíquica y social).¹⁶⁸

El actual artículo 4o. constitucional establece, además, que en todas las decisiones del Estado se velará y cumplirá el principio del interés superior de la niñez (garantizando plenamente sus derechos), el cual debe guiar el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas correspondientes. Asimismo, reconoce el derecho de las niñas y los niños a la satisfacción de sus necesidades en materia de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, para su desarrollo integral, y ordena al Estado que otorgue facilidades para el cumplimiento de los derechos de la niñez (artículo 4o., párrafos octavo y décimo, CPEUM).

Como señalamos en el primer capítulo de este trabajo, la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías (para casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o grave peligro o conflicto) en ningún caso podrá afectar los derechos de la niñez (artículo 29, CPEUM).

¹⁶⁸ *Vid.* Recomendaciones 53/2004, 54/2004 y 55/2004 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, emitidas los días 30 y 31 de agosto de 2004, sobre casos de abuso sexual y maltrato a menores en escuelas públicas.

Ahora bien, en mayo de 2000 fue publicada la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes¹⁶⁹ (en adelante, LPDNNA), reglamentaria del artículo 4o. constitucional, con el propósito de garantizarles la tutela y el respeto a sus derechos constitucionales, específicamente un desarrollo pleno e integral, es decir, la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad (artículos 1o. y 3o., LPDNNA).

Lo anterior, de acuerdo con los principios del interés superior de la infancia; vivir en familia, como espacio primordial del desarrollo; tener una vida libre de violencia; corresponsabilidad de los miembros de la familia, Estado y sociedad; tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales; no discriminación (por ninguna razón o circunstancia), e igualdad, sin distinción de raza, edad, sexo, religión, idioma o lengua, opinión política o de cualquier otra índole, así como por origen étnico, nacional o social, posición económica, discapacidad, circunstancias de nacimiento o cualquiera otra condición propia o de sus ascendientes, tutores o representantes legales (artículo 3o., LPDNNA).

Por ello, la ley garantiza a las niñas, los niños y las y los adolescentes los derechos a la vida; a la igualdad y a la no discriminación; a vivir en condiciones de bienestar y a tener un sano desarrollo psicofísico; a la integridad, a la libertad y a la protección contra el maltrato y el abuso sexual; a la identidad;¹⁷⁰ a vivir en familia; a la salud; a la atención de las discapacidades; a la educación; al descanso y al juego; a la libertad de pensamiento; al derecho a una cultura pro-

¹⁶⁹ En el *Diario Oficial* de la Federación del 29 de mayo de 2000. Fue reformada por última ocasión mediante Decreto publicado en ese periódico oficial el 19 de agosto de 2010.

¹⁷⁰ Incluidos los derechos al nombre, a los apellidos, a la nacionalidad, a la inscripción, a conocer la filiación y a pertenecer a un grupo cultural (véase el artículo 22, LPDNNA).

pia; a la participación; a la libre expresión, información, reunión y asociación; al debido proceso, y a la prioridad en el ejercicio de todos sus derechos y libertades (artículos 14 a 47, LPDNNA).

4. Personas con discapacidad

En buena teoría, si no existiese barrera alguna en el ambiente que la rodea, una persona con una deficiencia no sería una persona con discapacidad.

Jorge Ballesteros

La Organización Mundial de la Salud estima que 10 % de la población mundial tiene algún tipo de discapacidad. En 2008, ese porcentaje equivalía a 650 millones de personas y, para 2011, a más de 1,000 millones (sin considerar a las y los familiares inmediatos, cuya vida —como es obvio— se ve afectada por la discapacidad), cifra que va en aumento, ante el envejecimiento de la población, el incremento de las enfermedades crónicas y el hecho de que 80 % de las personas con discapacidad habita países pobres que, desafortunadamente, están menos preparados para atender sus necesidades.¹⁷¹

Hablamos, pues, de la minoría (numérica) más grande del mundo que, por la existencia o deficiencia en la aplicación de normas internas que regulen específicamente sus derechos,¹⁷² en muchos países se enfrenta a desigualdad de oportunidades frente a la demás población y, por tanto, a obstáculos jurídicos, físicos y sociales para recibir educa-

¹⁷¹ Cf. Secretaría de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, “El tratado sobre los derechos de los discapacitados cierra la brecha en la protección de los derechos humanos”, DPI/2507B-Mayo de 2008, disponible en <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=614> (Última consulta: 3 de agosto de 2011). Vid. Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, *Informe Mundial sobre la Discapacidad*, 2011.

¹⁷² Según estimación de la Unión Interparlamentaria, sólo la tercera parte de los países cuenta con normas internas especializadas en las materias de discriminación y discapacidad. Vid. Inter-Parliamentary Union, disponible en <http://www.ipu.org> (Última consulta: 10 de agosto de 2011).

ción, desplazarse, conseguir empleo (aunque cuenten con calificación suficiente), tener acceso a la información, gozar de un adecuado cuidado médico y sanitario, integrarse y participar en la sociedad con plena aceptación, entre otros.¹⁷³

Se destaca que, conforme al *Censo de Población y Vivienda 2010*, en ese año en México había 5,739,270 personas con alguna limitación para realizar sus actividades cotidianas, equivalente a 5.13 % de la población nacional (5.10 % de las mujeres y 5.15% de los hombres). De ellas, 3,347,849 presentaba dificultades para caminar o moverse; 1,561,466 para ver; 694,464 para escuchar; 477,104 para hablar o comunicarse; 315,598 para atender el cuidado personal; 252,942 para poner atención o aprender, y 490,472 tenían una discapacidad intelectual.¹⁷⁴

A. Discapacidad, una cuestión social

A propuesta de México y gracias a la participación y liderazgo de su diplomacia, el 13 de diciembre de 2006 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Con-

¹⁷³ Cf. Secretaría de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, “¿Por qué una Convención?”, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, disponible en <http://www.un.org/spanish/disabilities> (Última consulta: 15 de agosto de 2011).

¹⁷⁴ De conformidad con los “Tabulados del Cuestionario Ampliado” del *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010* denominados: “Población total y su distribución porcentual según condición y causa de limitación en la actividad para cada entidad federativa y sexo” (Población con discapacidad 2), “Población total y su distribución porcentual según condición y causa de limitación en la actividad para cada tamaño de localidad y grupos de edad” (Población con discapacidad 3), “Población con limitación en la actividad y su distribución porcentual según causa para cada tamaño de localidad y tipo de limitación” (Población con discapacidad 5) y “Población con limitación en la actividad y su distribución porcentual según causa para cada entidad federativa y tipo de limitación” (Población con discapacidad 6), elaborados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, que al respecto anota lo siguiente: “La suma de los distintos tipos de limitación en la actividad puede ser mayor al total por aquella población que tiene más de una limitación”.

Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo de Población y Vivienda 2010*, disponible en <http://www.inegi.org.mx> (Última consulta: 10 de julio de 2012).

ención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹⁷⁵ (primera integral sobre esta temática¹⁷⁶ y primer tratado sobre derechos humanos del siglo XXI), que considera una amplia gama de situaciones a las que se enfrentan las personas con discapacidad, y tiene como propósitos promover, proteger y asegurar el goce pleno e igualitario de los derechos y libertades de las personas con discapacidad, y el respeto a su dignidad inherente.¹⁷⁷

Uno de los objetivos principales de la Convención es generar un cambio en la forma de considerar socialmente a las personas con discapacidad, para reconocer a cada una su carácter de titular y sujeto de derechos, así como la facultad y capacidad de tomar decisiones sobre su vida y su total participación en la formulación e implementación de políticas públicas susceptibles de afectarlas. Se trata de entender que *las barreras que sufren las personas con discapacidad son un problema creado por la sociedad*. De ahí que la Convención no se limite a cuestiones relacionadas con el

¹⁷⁵ Y su Protocolo facultativo, ambos publicados en el *Diario Oficial* de la Federación el 2 de mayo de 2008, con vigencia a partir del día siguiente.

¹⁷⁶ Hasta inicios de 2008 sólo se contaba con un instrumento internacional de protección a los derechos de las personas con discapacidad: la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (aprobada el 7 de junio de 1999 en Guatemala, durante el 29o. periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos). Es decir, una convención regional (que sólo beneficia a las personas de ciertos países americanos) cuyo alcance se limita a prevenir y eliminar ese tipo de discriminación. Cf. Pablo Óscar Rosales, "La nueva Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad", publicado en SJA11/4/2007-JA2007-II-817, Programa Universidad y Discapacidad, Universidad de Buenos Aires, disponible en <http://www.uba.ar/extension/universidadydiscapacidad/download/convenionddhh.pdf> (Última consulta: 20 de julio de 2011).

Había otros documentos sobre la materia, pero no contaban con vinculatoriedad, como las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993. Aunque ya existían siete tratados internacionales vinculatorios y reconocidos por las Naciones Unidas que, en teoría, debían proteger plenamente a las personas con discapacidad, por no contener derechos específicos para ellas, en la práctica las dejaban en invisibilidad y desprotección.

¹⁷⁷ Cf. Diana Lara Espinosa, *La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, pp. 14-18.

acceso al entorno físico, sino que plantee determinaciones sobre temas más amplios, como los relativos a la igualdad y la eliminación de obstáculos legales y sociales impuestos a la participación, las oportunidades, la salud, la educación, el empleo o el desarrollo personal.¹⁷⁸

Por ello, tal vez la aportación más importante de la Convención sea *entender la discapacidad como una cuestión social, no médica*; esto es, aceptar que lo que históricamente ha limitado el desarrollo personal, cultural, económico, de salud, etcétera, de las personas con discapacidad no son sus características físicas, sino la manera en que la sociedad actúa al respecto, por ignorancia, miedo o creencias falsas sobre sus capacidades y potencialidades.¹⁷⁹

Según este modelo social y de derechos humanos, se reconoce que *la discapacidad es el resultado de la interacción con un ambiente inaccesible*, considerando que es la sociedad la que “inhabilita” a las personas con discapacidad en el libre ejercicio de sus derechos y libertades.¹⁸⁰

Este concepto, de indispensable comprensión por los poderes públicos (y la sociedad en general) para asegurar el respeto a la dignidad humana, debe verse reflejado en la protección de los derechos de las personas con discapacidad, pero también en el lenguaje. De ahí la exigencia de omitir el uso de eufemismos como “personas con capacidades diferentes”, o términos discriminatorios como “inválidos”, “incapacitados” o “discapacitados”. Estos últimos tres se consideran vejatorios, por calificar a la persona y asumir la esencialmente incapaz, en lugar de entender que tiene una dificultad que, de no enfrentar barreras externas, le permitiría gozar plenamente de sus derechos.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 18.

¹⁷⁹ *Ibid.*, pp. 18-20.

¹⁸⁰ Cf. Secretaría de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, “El tratado sobre los derechos de los discapacitados cierra la brecha en la protección de los derechos humanos”, *op. cit.* Vid. Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, *op. cit.*

Sobre el primer concepto conviene recordar que —según decíamos en el primer capítulo de este trabajo— el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional fue reformado mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 4 de diciembre de 2006, con lo que cambió el término “capacidades diferentes” por el de “discapacidades”.

La decisión, según señala la “Exposición de Motivos” de dicha reforma, se funda en la conclusión de la Organización Mundial de la Salud que indica que “capacidades diferentes” tenemos todos, por lo que el término correcto es el de “persona con discapacidad”; asimismo, se funda en el reconocimiento de que el uso de un lenguaje incorrecto en la materia puede atentar contra la integridad de las personas con discapacidad.

Reiteramos, pues, que el uso —indebido— de términos que califiquen a las personas o pretendan ser condescendientes con cuestiones individuales que nos parezcan limitativas (la percepción como base de un juicio: un error común que implica discriminación) atenta contra la dignidad humana. Es indispensable, por tanto, utilizar el lenguaje correcto, apegado a la verdad científica y, en todo momento, acorde a los derechos humanos.

B. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante CDPD) define a las personas con discapacidad como “aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (artículo 1o., párrafo segundo, CDPD).

En congruencia con sus objetivos, la Convención se firmó bajo los principios de respeto a la dignidad inherente; independencia y autonomía individual; no discrimina-

ción; participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; respeto por la diferencia y aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; igualdad de oportunidades; accesibilidad; igualdad de género, y respeto a la evolución de las facultades de las niñas, los niños y las y los adolescentes con discapacidad, y de su derecho a preservar su identidad (artículos 1o. y 3o., CDPD).

Estos principios, que rigen el contenido general y orientan la interpretación y aplicación de la Convención, se refieren, básicamente, a respetar el valor de la persona y su capacidad para hacerse cargo de su propia vida y sus decisiones; gozar de efectiva y plena movilidad; no sufrir distinción, exclusión o restricción por motivo alguno; respetar su condición; subsanar las desventajas y garantizar su integración a la comunidad; asegurar la plena participación en el desarrollo social y en la toma de decisiones; vencer las barreras para ello (en primer lugar, por las físicas), y auxiliar y respetar el desarrollo físico y emocional de las niñas, los niños y las y los adolescentes con discapacidad.

En ese sentido, los Estados partes se obligaron, en lo general, a adoptar las estrategias y medidas necesarias para asegurar y promover el ejercicio pleno —sin discriminación— de los derechos y las libertades de las personas con discapacidad (artículo 4o., CDPD), y en lo particular, se comprometieron a garantizar una serie —no limitativa— de derechos que consideran situaciones específicas a las que se enfrentan las personas con discapacidad: igualdad y no discriminación; accesibilidad; vida; seguridad y protección en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias; igual reconocimiento como personas ante la ley; acceso a la justicia; libertad y seguridad; protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; protección contra la explotación, la violencia y el abuso; protección de la integridad personal; libertad de desplazamiento y derecho a una nacionalidad; derecho a vivir de forma inde-

pendiente e inclusión en la comunidad; movilidad personal; libertad de expresión y de opinión, y acceso a la información; respeto a la privacidad, y respeto al hogar y la familia (artículos 5o. y 9o. a 23, CDPD).

Asimismo, la Convención garantiza —en igualdad— los derechos de las personas con discapacidad a la educación; a la salud; a la habilitación y rehabilitación; al trabajo y al empleo; a un nivel de vida adecuado y a protección social; a la participación en la vida política y pública, y a la participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte (artículos 24 a 30, CDPD).

También prevé instrumentos para la toma de conciencia y, dada la especial situación de vulnerabilidad en que se encuentran, incluye una protección específica para las mujeres, las niñas, los niños y las y los adolescentes con discapacidad (artículos 6o. y 7o., CDPD).

C. La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad

Con motivo de la Convención, en 2011 fue emitida la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad¹⁸¹ (en adelante, LGIPD), destinada a la promoción, protección y garantía del ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad, para asegurar su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades (artículo 1o., LGIPD).

La Ley General, de acuerdo con la terminología pactada en la Convención, define a la *persona con discapacidad* como aquella que por razón congénita o adquirida presenta una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, permanentes o temporales, que al interactuar

¹⁸¹ Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 30 de mayo de 2011. Vigente a partir del día siguiente y sin reformas al día de hoy.

con las barreras impuestas por el entorno social puede ver impedida su inclusión plena y efectiva (artículo 2o., fracción XXI, LGIPD); por otro lado, define la *discriminación por motivos de discapacidad* como cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que pretenda o logre obstaculizar, menoscabar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier ámbito (artículo 2o., fracción IX, LGIPD).

En específico, reconoce el derecho de las personas con discapacidad a gozar de todos los derechos incluidos en el orden jurídico mexicano, sin distinción alguna generada por características propias de la condición humana o que atenten contra su dignidad, para lo cual deben establecerse medidas contra la discriminación y acciones afirmativas positivas que hagan posible su integración social y, en consecuencia, impulsen su derecho a la igualdad de oportunidades (artículo 4o. LGIPD).

Por ello, las políticas públicas en la materia se regirán, entre otros aplicables, por los principios de equidad; justicia social; igualdad de oportunidades; respeto a la evolución de las facultades de las niñas, los niños y las y los adolescentes con discapacidad, y a su derecho a preservar su identidad; respeto a la dignidad inherente y la autonomía individual, incluidas la libertad para tomar decisiones y la independencia; participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; respeto por la diferencia y la aceptación de la discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; accesibilidad; no discriminación; igualdad de género, y transversalidad¹⁸² (artículo 5o., LGIPD).

¹⁸² La “transversalidad” se define como “el proceso mediante el cual se instrumentan las políticas, programas y acciones, desarrollados por las dependencias y entidades de la administración pública, que proveen bienes y servicios a la población con discapacidad con un propósito común y basados en un esquema de acción y coordinación de esfuerzos y recursos en tres dimensiones: vertical, horizontal y de fondo” (artículo 2o., fracción XXVIII, LGIPD).

La Ley en estudio reconoce como derechos de las personas con discapacidad, en forma enunciativa y no limitativa, gozar del más alto nivel de salud posible; rehabilitación y habilitación (bajo criterios de calidad, especialización, género y gratuidad o precio asequible); derecho al trabajo en igualdad y equidad, y derecho a la educación sin discriminación y, en su caso, a educación especial para alcanzar un desempeño académico equitativo y una vida independiente (artículos 7o., 11, 12 y 15, LGIPD).

También considera los derechos a la accesibilidad universal, lo cual comprende el libre desplazamiento en condiciones respetuosas y seguras; a la vivienda digna, que considere sus necesidades de accesibilidad; al acceso al transporte y medios y tecnologías de información y comunicación; a mayor índice de su desarrollo humano, incluida la mejora continua de sus condiciones de vida; al deporte, la cultura, la recreación, el desarrollo de las capacidades artísticas y la protección de los derechos de propiedad intelectual, y al acceso a los servicios turísticos, recreativos y de esparcimiento (artículos 16, 18, 19, 21, 24, 25 y 27, LGIPD).

Además, reconoce los derechos a recibir un trato digno y apropiado en los procedimientos administrativos y judiciales en que sean parte, con asesoría y representación jurídica gratuita; libertad de expresión y opinión, y derecho a la información (artículos 28 y 32, LGIPD).

6. La comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual

Defender la diversidad sexual implica defender la vida democrática de nuestras sociedades.

Marta Lamas

Se entiende por *diversidad sexual* la pluralidad de prácticas y creencias relacionadas con la expresión sexual en las culturas del mundo, aunque —por saber tan poco del tema—

equivocadamente hemos limitado el concepto de lo “diverso” a lo “no heterosexual”.¹⁸³

Una vez separada la función reproductiva de la esencia conceptual de la sexualidad humana, lo “natural” se disocia de la heterosexualidad. Así, podemos reconocer claramente la dignidad y la legitimidad de todas las expresiones sexuales libres, cuyo único límite ético es la existencia de responsabilidad y consenso de las personas involucradas (que deben ser capaces de comprender y tomar decisiones sobre su vida sexual).¹⁸⁴

A. Discriminación por intolerancia a la diversidad sexual

Conforme a los datos generados por la *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010*, quienes se dijeron no heterosexuales (52 %) refieren que “el principal problema” para las personas homosexuales y bisexuales es la discriminación. En realidad, lo piensan también —aunque lo definen con otras palabras¹⁸⁵— 26.2 %, que considera que es la falta de aceptación; 6.2 %, que piensa que son las críticas o burlas, y 6.1 %, que dice que es el respeto.¹⁸⁶

Por otro lado, 42.8 % de las personas no heterosexuales contestaron (a preguntas independientes) que la Policía es el sector más intolerante respecto a la homosexualidad y la bisexualidad; 35.3 % afirmó en ese sentido que lo es su iglesia o congregación; 19.8 % manifestó que lo es el Gobierno local; 19.1 % mencionó que lo es el Gobierno Federal; 19.7 % se refirió a el o a la agente de su colonia o barrio; 15.1 % dijo que lo son los medios de comunicación; 11.3 % expresó que lo son los servicios de salud; 10.6 % señaló

¹⁸³ Cf. Marta Lamas, “Qué es la diversidad sexual”, *Letra S*, p. 9.

¹⁸⁴ *Idem*.

¹⁸⁵ Se trata de una pregunta abierta.

¹⁸⁶ Cf. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. ENADIS 2010. Resultados generales, op. cit.*, p. 46.

que lo es su propia familia, y 7.6 % apuntó que lo son sus amistades.¹⁸⁷

Quizá la forma más común de discriminación contra la diversidad sexual, en la que incurren incluso quienes se presentan públicamente como tolerantes, es la *discriminación tácita*, consistente en asumir que todas las personas son heterosexuales y que lo conocido como “diverso” es una mera excepción.

Esta concepción “heterocéntrica” genera dificultades para las personas no heterosexuales, que se ven obligadas a “integrarse” a un ambiente que, en principio, no considera su existencia. Sucede en el hogar, en el trabajo y en los grupos sociales, donde la no heterosexualidad es motivo de aclaración o confidencia, mientras que la heterosexualidad se presupone y, por ello, todas las acciones y vínculos sociales están destinados a su cotidianidad.

Como es obvio, este fenómeno “homogeneizante” no es monopolio de la familia o de las relaciones sociales (que siempre asumen la heterosexualidad en sus integrantes), sino que se ve claramente reflejado en la publicidad, los formatos de registro o inscripción a escuelas o grupos sociales o deportivos, las solicitudes de empleo, los contratos privados y, muy especialmente, en la política, donde la no heterosexualidad se considera un factor de riesgo para el triunfo electoral.

Así, dada la supuesta predominancia de la orientación heterosexual (que, en realidad, puede ser simplemente un signo de la sumisión a ciertas concepciones religiosas), existe un desconocimiento y un gran rechazo a la diversidad sexual, lo que repercute en actitudes de odio que producen acciones discriminatorias, tanto en el aspecto jurídico como en el social.¹⁸⁸

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 48.

¹⁸⁸ Cf. Josefina Alventosa del Río, *Discriminación por orientación sexual e identidad de género en el Derecho Español*, p. 36.

Dichas actitudes se traducen en la aversión, repulsión o temor patológico e irracional a ciertas personas en virtud de su orientación sexual o identidad de género, esto es: *homofobia*, cuando el rechazo se dirige a las personas homosexuales o a la homosexualidad; *lesbofobia*, cuando es hacia las mujeres lesbianas o hacia el lesbianismo; *bifobia*, respecto de las personas bisexuales o la bisexualidad, y *transfobia*, cuando es a las personas transexuales o transgénero, o a la transexualidad o transgeneridad.¹⁸⁹

En todos los casos, el comportamiento discriminatorio contra la diversidad sexual puede verse reflejado tanto en el ámbito institucional como en el social, lo que implica el riesgo de que se produzcan graves violaciones a los derechos humanos.¹⁹⁰

Una de sus más claras manifestaciones es la promoción de maltrato físico o psicológico contra quien asuma públicamente no ser heterosexual.¹⁹¹

La *discriminación por intolerancia a la diversidad sexual* es, por tanto, toda distinción, exclusión, restricción o favoritismo basados en la preferencia sexual, la orientación sexual o la identidad sexual que tenga por objeto o dé como resultado la anulación o disminución de la igualdad o del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos y las libertades fundamentales, y se manifiesta en actos que violentan la vida privada, la integridad, la seguridad personal, la dignidad y, en ocasiones, la vida.¹⁹²

Como en otros casos, este tipo de discriminación se agrava por la discriminación motivada por el género, la raza, la edad, la religión, la discapacidad, el estado de salud o la condición económica.¹⁹³

¹⁸⁹ *Ibid.*, pp. 36 y 39.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 36.

¹⁹¹ Cf. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. ENADIS 2010. Resultados generales*, op. cit., p. 45.

¹⁹² *Idem.*

¹⁹³ *Idem.*

Si bien es cierto que las personas homosexuales, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero e intersexuales viven en forma cada vez más visible y con mayor participación pública,¹⁹⁴ también lo es que aún se enfrentan a muchos problemas por la discriminación contra la diversidad sexual que, en ocasiones, las conduce a alejarse de sus comunidades para evitar las burlas, las agresiones físicas, las violaciones y los crímenes de odio.¹⁹⁵

No ayuda a resolver esto que las autoridades carezcan de una clara visión de los derechos humanos, porque la actuación intolerante de un gobierno no respetuoso de la diversidad fomenta la discriminación y agrava la situación de afectación, con lo que se produce una doble violación a los derechos de las personas homosexuales, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero e intersexuales.

Lo anterior quiere decir, que si el proyecto democrático no genera por sí mismo condiciones para el ejercicio pleno de la libertad sexual, será necesario impulsar acuerdos sociales que eduquen contra la intolerancia a la diversidad sexual humana, promuevan el respeto a la misma e impidan la discriminación.¹⁹⁶

B. El derecho a la no discriminación por intolerancia a la diversidad sexual

Como decíamos en el primer capítulo del presente trabajo, cuando el principio de no discriminación fue elevado a rango constitucional en 2001 incluyó, entre las motivaciones

¹⁹⁴ Las y los jóvenes asumen cada vez más temprano su orientación sexual —que conocen alrededor de los 10 años de edad— y se expresan con más libertad al respecto. Cf. Luis Perelman Javnozón, “Introducción”, en Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. ENADIS 2010. Resultados sobre diversidad sexual*, op. cit., p. 16.

¹⁹⁵ Cf. R. Bucio Mújica, “Presentación”, en Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. ENADIS 2010. Resultados sobre diversidad sexual*, op. cit., p. 11.

¹⁹⁶ Cf. M. Lamas, op. cit., p. 9.

significativas para la discriminación prohibida, las “preferencias”, categoría que se cambió en 2011 por la de “preferencias sexuales”, aún vigente (artículo 1o., párrafo quinto, CPEUM). Además, desde 2003 existe una definición legal de discriminación prohibida que incluye las distinciones basadas en las preferencias sexuales (artículo 4o., LFPED).

Así, en México queda constitucional y legalmente prohibida toda discriminación motivada, entre otras causas, por las preferencias sexuales, prohibición que, según el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, incluye la orientación sexual y la identidad sexo-genérica.¹⁹⁷

Al respecto, en 2009 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que los derechos a la intimidad, a la propia imagen y a la identidad personal y sexual se encuentran comprendidos dentro de los derechos personalísimos. De este modo, por tratarse de derechos inherentes a la persona (ajenos a la injerencia de los demás) se configuran como derechos de defensa y garantía esencial para la condición humana.¹⁹⁸

En ese sentido, la Corte reconoció que del libre desarrollo de la personalidad —derivado de la dignidad humana— se desprenden la libertad y la autonomía para elegir la forma de vida, incluido el ejercicio de la sexualidad. Y que la orientación sexual, como parte de la identidad de la persona, es un elemento relevante en su proyecto de vida que, en ningún caso, deberá limitar la búsqueda y el logro de su felicidad. Por ende, el derecho fundamental a la identidad sexual, es decir, el derecho a ser quien se es en la propia conciencia y en la opinión de los demás en la perspectiva sexual, se inscribe dentro del derecho a la autodeterminación e incide

¹⁹⁷ Cf. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *El combate a la homofobia: entre avances y desafíos*, op. cit., p. 9.

¹⁹⁸ Tesis aislada LXVII/2009 en materia civil y constitucional, *DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXX, p. 7, registro 165821.

en el libre desarrollo de las personas y en la determinación de sus relaciones afectivas y/o sexuales.¹⁹⁹

Sobre la materia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la orientación sexual se encuentra ligada al concepto de libertad, y que el derecho a la no discriminación por orientación sexual incluye la libre expresión y el proyecto de vida. También, que la vida privada comprende, entre otros ámbitos de protección, la vida sexual y el derecho a establecer y desarrollar relaciones con otros seres humanos, lo que se relaciona de manera directa con la forma en la que cada quien se ve y en que elije proyectarse a los demás.²⁰⁰

De los fundamentos plasmados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se desprende que las consideraciones basadas en estereotipos por la orientación sexual resultan inadmisibles, y que la autoridad del Estado comete un acto de discriminación cuando toma una decisión con fundamento en la orientación sexual, puesto que basa su determinación en consideraciones que no utilizaría tratándose de personas heterosexuales.²⁰¹

C. El Distrito Federal: un espacio abierto a la diversidad sexual

Característica internacionalmente reconocida del Distrito Federal es su constante esfuerzo por contar con normas innovadoras en materia de derechos humanos y cada vez más cercanas a las aspiraciones de quienes luchan por defender la igualdad y la no discriminación.

¹⁹⁹ Cf. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de inconstitucionalidad A.I. 2/2010*, Sentencia de fecha 16 de agosto de 2010, párrafos 263 y 264.

²⁰⁰ Cf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, párrafos 133, 136 y 162.

²⁰¹ *Ibid.*, párrafos 111 y 154. Cabe anotar que en el párrafo 111 de esa Sentencia la Corte Interamericana de Derechos Humanos definió los estereotipos por la orientación sexual como las preconcepciones de los atributos, conductas o características que supuestamente tienen las personas en virtud de su orientación sexual.

El Distrito Federal se ha vuelto un verdadero oasis jurídico en la defensa de los derechos relacionados con la diversidad sexual. Por ello, nos permitimos hacer las siguientes anotaciones sobre la legislación vigente en esa entidad:

El artículo 2o. del Código Civil para el Distrito Federal²⁰² (en adelante CCDF) establece, desde 2008, que:

A ninguna persona por razón de edad, sexo, embarazo, estado civil, raza, idioma, religión, ideología, orientación sexual, identidad de género, expresión de rol de género, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, carácter físico, discapacidad o estado de salud, se le podrá negar un servicio o prestación a la que tenga derecho, ni restringir el ejercicio de sus derechos cualquiera que sea la naturaleza de éstos.²⁰³

El mismo precepto define la *identidad de género* como la convicción personal de pertenecer al género masculino o femenino, que es inmodificable, involuntaria y puede ser distinta al sexo original. En cuanto a la *expresión de rol de género*, menciona que es el conjunto de manifestaciones relacionadas con la vestimenta, la expresión corporal o verbal, y el comportamiento²⁰⁴ (artículo 135 bis, segundo y cuarto párrafos, CCDF).

²⁰² Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 25 de mayo de 2000.

²⁰³ Aunque no es objeto de esta investigación el estudio de los tipos penales relacionados con la discriminación, es oportuno referir que el derecho a no ser discriminado también está protegido en el Distrito Federal por la vía penal con base en el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal, que impone la pena de uno a tres años de prisión o de 25 a 100 días de trabajo en favor de la comunidad y de 50 a 200 días multa, a quien incurra en el delito de discriminación

[...] por razón de edad, sexo, estado civil, embarazo, raza, procedencia étnica, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, características físicas, discapacidad o estado de salud o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

²⁰⁴ El concepto de “identidad de género” presupone el de “género”, definido como el conjunto de contenidos socioculturales que se asignan al sexo biológico, es decir,

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte determinó que garantizar la identidad personal²⁰⁵ incluye el respeto a la *identidad sexual*, a la que definió como la manera en que cada quien se proyecta frente a sí y ante la sociedad desde su perspectiva sexual, primordialmente con base en sus sentimientos y convicciones más profundos de pertenencia o no al sexo que legalmente le fue asignado al nacer. Y estableció que, siendo la sexualidad un elemento esencial de la persona y de su psique, la autodeterminación sexual forma parte del ámbito propio y reservado de lo íntimo.²⁰⁶

Las definiciones del Código Civil para el Distrito Federal previamente citadas fueron incluidas en 2008 a dicha norma,²⁰⁷ como parte de una reforma integral que estableció el derecho a la emisión de una nueva acta de nacimiento por *reasignación para la concordancia sexo-genérica*, a fin de obtener el reconocimiento legal de la identidad de género cuando es distinta al sexo asignado al nacimiento (artículos 35 y 135 bis, CCDF).

Conforme a la norma en estudio, la reasignación para la concordancia sexo-genérica es el proceso de intervención profesional mediante el cual se obtiene la concordancia entre los aspectos corporales y la identidad de género. Puede incluir, de manera parcial o total, entrenamiento de expresión de rol de género, administración de hormonas,

a las características biológicas que distinguen a hombres y mujeres. El género asume, por tanto, la supuesta existencia de comportamientos, actitudes y sentimientos masculinos y femeninos. Lógicamente, sus contenidos se modifican en cada momento histórico y según la sociedad en que se establezcan. Cf. J. Alventosa del Río, *op. cit.*, p. 32.

²⁰⁵ A la que en la misma tesis define como el derecho a ser uno mismo, en la propia conciencia y en la opinión de los demás, es decir, es la forma en que nos vemos a nosotros mismos y nos proyectamos y individualizamos ante la sociedad.

²⁰⁶ Cf. Tesis aislada LXVII/2009, *op. cit.*

²⁰⁷ En virtud de modificación emitida a través del *Decreto por el que se reforma y adiciona el Código Civil para el Distrito Federal; se adiciona el Código de Procedimientos Cíviles para el Distrito Federal y se adiciona el Código Financiero del Distrito Federal*, publicado en las páginas 3 a 6 de la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 10 de octubre de 2008; vigente 30 días hábiles después conforme estableció su artículo segundo transitorio.

psicoterapia de apoyo y/o intervenciones quirúrgicas (artículo 135 bis, párrafo tercero, CCDF).

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte consideró que, tratándose de la identidad sexual y de género, los factores subjetivos que definen a una persona (sentimientos, proyecciones, ideales) tienen preeminencia sobre los objetivos (caracteres físicos o morfológicos). Y sabiendo que cada quien desarrolla su personalidad con base en la visión que tiene de sí mismo, debe darse carácter preponderante al sexo psicosocial frente al morfológico, a fin de respetar plenamente el derecho a la identidad y no afectar ni la visión de sí mismo ni su proyección ante la sociedad.²⁰⁸

Sobre esto último, destacó que la plena identificación que de sí misma tenga cada persona, y el correspondiente reconocimiento legal de su identidad (caso de la reasignación de concordancia sexo-genérica), le permitirá proyectarse en todos los aspectos de su vida como quien realmente es, en ejercicio pleno de sus derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la identidad personal y sexual, a la salud (en su concepción integral), a la propia imagen, a la vida privada e intimidad, y por tanto, a la dignidad humana y a la no discriminación.²⁰⁹

El Pleno estableció asimismo que, a partir del reconocimiento de los derechos a la identidad personal, sexual y de género, la persona se proyecta frente a sí misma y dentro de una sociedad. Por esa razón la reasignación sexual que decida una persona transexual para adecuar su estado psico-

²⁰⁸ Cf. Tesis aislada LXXI/2009 en materia civil, *REASIGNACIÓN SEXUAL. PREEMINENCIA DEL SEXO PSICOSOCIAL FRENTE AL MORFOLÓGICO PARA RESPETAR A PLENTUD LOS DERECHOS DE IDENTIDAD SEXUAL Y DE GÉNERO DE UNA PERSONA TRANSEXUAL*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXX, p. 20, registro 165693.

²⁰⁹ Cf. Tesis aislada LXXIV/2009 en materia civil, *REASIGNACIÓN SEXUAL. NO EXISTE RAZONABILIDAD PARA LIMITAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE UNA PERSONA TRANSEXUAL, IMPIDIÉNDOLE LA ADECUACIÓN DE SUS DOCUMENTOS DE IDENTIDAD, BAJO EL PRETEXTO DE PRESERVAR DERECHOS DE TERCEROS O EL ORDEN PÚBLICO*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXX, p. 19, registro 165694.

social a su físico y, de ahí, vivir en el sexo con el que se identifica plenamente y ser reconocida como tal por las demás personas, constituye una expresión de la individualidad —respecto a su percepción sexual y de género— que influye decisivamente en su proyecto de vida y en sus relaciones en la sociedad, por lo que es parte del pleno ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad.²¹⁰

Además, el Pleno avaló el derecho a la confidencialidad de la información relacionada con el acta primigenia en los casos de reasignación para la concordancia sexo-genérica, señalando que, en términos constitucionales, la identidad otorga a cada persona el derecho a que no se conozcan ciertos aspectos de su vida, y la propia imagen otorga el derecho a decidir libremente la forma en que cada persona elige mostrarse frente a los demás. Por consiguiente, cada quien tiene derecho a decidir lo relacionado con la publicidad de los datos relativos a su persona, familia, pensamientos o sentimientos.²¹¹

Ahora bien, en el año 2009 el Código Civil para el Distrito Federal fue nuevamente reformado²¹² con la intención específica de reconocer derechos de igualdad congruentes con el principio de no discriminación por diversidad sexual.

La mencionada reforma incluye la constitución, en el Distrito Federal, de un *matrimonio igualitario*, es decir, la unión libre —y con formalidad legal— de dos personas (con independencia de su sexo) para realizar una comuni-

²¹⁰ Cf. Tesis aislada LXIX/2009 en materia civil, *REASIGNACIÓN SEXUAL. ES UNA DECISIÓN QUE FORMA PARTE DE LOS DERECHOS AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXX, p. 17, registro 165698.

²¹¹ Cf. Tesis aislada LXVII/2009, *op. cit.*

²¹² Por medio del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal y del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, publicado en las páginas 525 y 526 de la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 29 de diciembre de 2009; vigente 45 días hábiles después conforme estableció su artículo primero transitorio.

dad de vida procurándose respeto, igualdad y ayuda mutua (artículo 146, CCDF).

En el mismo sentido, se estableció un *concubinatio igualitario*, al regular dicha institución como la que conforman dos personas (con independencia de su sexo) que, sin impedimentos legales para contraer matrimonio, han cohabitado en forma constante y permanente por un periodo mínimo de dos años o tienen un hijo o una hija en común; lo que a partir de esa fecha les otorga derechos y obligaciones recíprocos (artículo 291 bis, CCDF).

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que, en respeto a la dignidad humana, es indispensable que el Estado reconozca no sólo la orientación sexual de las personas, sino también las uniones que decidan adoptar (sociedades de convivencia, pactos de solidaridad, concubinatos o matrimonio). Por ello, conforme estipuló la Corte, la decisión legislativa de incluir en la institución del matrimonio a las parejas del mismo sexo refuerza los postulados constitucionales que reconocen derechos fundamentales.²¹³

Además, señaló que, siendo la regulación de la institución civil del matrimonio una atribución del órgano legislativo local ordinario, la Constitución Federal autoriza que su tradicional conceptualización pueda ser modificada conforme a la realidad social, redefiniéndola de acuerdo con los vínculos humanos que constituyan relaciones erótico-afectivas existentes, y desvinculándola de la función procreativa como fin último para dar prioridad a los lazos afectivos, sexuales, de identidad, solidaridad y compromiso mutuos de quienes desean tener una vida en común. Dicho

²¹³ Cf. Tesis aislada XXVIII/2011 en materia constitucional, *MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LA REFORMA AL ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009, NO CONTRAVIENE EL CONTENIDO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXXIV, 877, registro 161268.

en otras palabras, que el matrimonio no es un concepto inmutable.²¹⁴

Cabe anotar que, según al artículo 121 de la Constitución General, en cada entidad federativa se debe dar entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los demás. Y, de acuerdo con lo que establece la fracción IV del mismo numeral, los actos del estado civil ajustados a las leyes de una entidad federativa tienen validez en las otras.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Siempre que hablamos de grupos en situación de vulnerabilidad surgen tres cuestiones básicas: 1) la existencia de condiciones que colocan a una persona o grupo en desventaja frente a la demás población; 2) la exigencia de que el Estado y la sociedad modifiquen estereotipos que generan discriminación, y 3) las normas de protección de derechos que pretenden subsanar las situaciones de vulnerabilidad y sus consecuencias.

Si hay esta conciencia de la necesidad de generar igualdad a través del respeto a la diferencia y de proporcionar asistencia a quienes la requieran para que ejerzan sus derechos plenamente, ¿por qué seguimos hablando de grupos en situación de vulnerabilidad?, ¿por qué no logramos alcanzar la igualdad?

Tal vez ésta debería ser la pregunta que inicie un nuevo trabajo de investigación y no la que lo concluya. Reflexionemos sobre su contenido.

Subrayamos que la vulnerabilidad es multifactorial y multidimensional, además de señalar que se compone de

²¹⁴ Cf. Tesis aislada XXVI/2011 en materia constitucional, *MATRIMONIO. NO ES UN CONCEPTO INMUTABLE*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXXIV, p. 881, registro 161263.

factores externos e internos que, en conjunto, generan desigualdad.

Los factores internos, es decir, aquellos relacionados con la persona o el grupo en cuestión, tienen que ver con aspectos esenciales del ser humano. Nadie puede atreverse a sugerir que lo esencial deba ser modificado para alcanzar la “integración” social. El derecho de todas y todos a ser quienes somos, a conservar nuestra identidad y a buscar nuestra felicidad es irrenunciable e incuestionable.

Los factores externos, en cambio, sí deben ser modificados. Hablamos de un sinnúmero de cuestiones que, de dar un pequeño giro, podrían cambiar radicalmente las cosas. No se trata de que una persona viva en una zona de riesgo, sino de que haya zonas seguras para habitar que le sean económica y realmente accesibles. No quiere decir que carezca de empleo, sino de que existan suficientes oportunidades para emplearse u obtener ingresos legales por cuenta propia, independientemente del nivel académico que posea. No se trata de que no haya terminado la educación secundaria, sino de que su comunidad cuente con la infraestructura y los recursos suficientes y adecuados para prestar los servicios educativos dentro de la región y, asimismo, que su familia cuente con lo indispensable como para que no se vea en la necesidad de dejar la escuela.

Es decir, que lo propiamente material debe ser solucionado mediante acciones del Estado que generen una verdadera y efectiva igualdad de oportunidades, mucho más allá de leyes, tratados o planes de acción, de espíritu loable pero nula o escasa práctica.

Analizándolo desde el derecho a la identidad, no se trata del origen o el idioma, el género o la ideología, la edad o la orientación sexual, sino de que la sociedad y el Estado no consideren dañino, peligroso o despreciable lo diverso, y que aprendamos a convivir con ello, a celebrarlo, a integrarnos a una pluralidad libre y abierta, propia de la democracia y la justicia.

Lo externo, por tanto, determina en qué grado nuestras condiciones personales nos sujetarán a una situación de vulnerabilidad, y no al revés.

El cambio, entonces, tiene que venir de la sociedad. El primer paso es lograr que todas y todos tengamos conocimiento de nuestros derechos y de los derechos de las demás personas, que sepamos que nada está por encima de la dignidad humana, y que es tanto nuestra obligación respetarla como nuestro derecho exigir que se respete.

Si entendemos esto, si nos ponemos en el lugar de las otras personas y defendemos a su lado los derechos que les corresponden y su pleno ejercicio, no habrá Estado que no responda. Porque, aunque es su responsabilidad actuar por la defensa de los derechos humanos, no basta con su labor, ya que ésta tiene que formar parte, necesariamente, de una serie de acciones colectivas bien recibidas y apoyadas por una sociedad abierta, plural, democrática y verdaderamente respetuosa de la diversidad.

Vencidos los estereotipos, las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos tendrán, por fin, un nivel de cumplimiento que será capaz de generar certeza, tranquilidad, seguridad, armonía y justicia. Las demás violaciones a los derechos, si se producen, podrán ser atacadas con eficacia y equidad.

Sigue siendo, quizá, una ilusión. Pero es válida. De la certeza de que el contenido esencial de los instrumentos internacionales de los derechos humanos puede llegar a ser, en algún momento, plenamente efectivo, están hechos los esfuerzos para su conformación.

Para concluir el presente trabajo de investigación, me parece indispensable destacar cuatro aspectos:

1. La vulnerabilidad no es una condición personal sino social. Ni las personas ni los grupos son “vulnerables”. Pueden estar injustamente sometidos a situaciones de vulnerabilidad, que es distinto.

2. A pesar de que la vulnerabilidad se compone de factores externos e internos que, en conjunción, generan situaciones de riesgo, la sola existencia de ciertas condiciones individuales o de grupo no debería someter a la desigualdad. No se trata de que no haya diversidad sino de que la diferencia no nos impida ejercer plenamente nuestros derechos. Siempre debe haber instrumentos para la igualdad efectiva. De eso se trata la justicia.
3. La vulnerabilidad es un estado de desventaja, porque toda persona que se halle en esa condición queda injustamente en riesgo de sufrir discriminación y la grave violación de sus derechos. Si trabajáramos por una verdadera igualdad, lograríamos disminuir las condiciones materiales que sujetan a las personas a vulnerabilidad; además, acabaríamos con los estereotipos que hacen que la identidad sea sometida a criterios de aceptación que, por sí mismos, son contrarios a la dignidad humana. Ser quien se es nunca sería motivo de vejaciones.
4. La discriminación no surge motivada por cuestiones esenciales de la persona que la padece, sino por intolerancia. Ya es tiempo de entender que el racismo, la misoginia, la homofobia, la bifobia, la transfobia, la xenofobia y tantas otras conductas discriminatorias son problemas de quien las genera, fomenta y utiliza para generar más violencia. Esto es algo que no puede aceptarse como “cultural” y que debe resolverse.

De poco sirven los grandes tratados y convenciones si no atacamos una cultura clasista y discriminadora que hoy se sigue transmitiendo generacionalmente.

Como decíamos al introducir este trabajo, en un mundo ideal todas y todos tendríamos los mismos derechos y la misma posibilidad real de ejercerlos, y todas y todos nos respetaríamos tal como somos y celebraríamos la diversidad y la pluralidad.

Busquemos el mundo ideal. Trabajemos en conjunto por ello.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

- ÁLVAREZ DE VICENCIO, María Elena, "Realidad de la mujer mexicana y propuestas para mejorar su situación", en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas, coords., *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001 (Serie Doctrina Jurídica, núm. 64).
- ALVENTOSA DEL RÍO, Josefina, *Discriminación por orientación sexual e identidad de género en el Derecho Español*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Gobierno de España, 2008.
- ANDERSON, Mary B., "El concepto de vulnerabilidad: más allá de la focalización en los grupos vulnerables", *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Cambridge Journals, vol. 19, núm. 124, Cambridge University Press, agosto de 1994.
- BUCIO MÚJICA, Ricardo, "Presentación", en Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. ENADIS 2010. Resultados sobre diversidad sexual*. México, Conapred/Secretaría de Gobernación, 2011.
- BUCIO MÚJICA, Ricardo y Héctor Fix-Fierro, "Presentación", en Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. ENADIS 2010. Resultados generales*. 2a. ed. México, Conapred/Secretaría de Gobernación, 2011.
- CALDERÓN HINOJOSA, Felipe, "Mensaje del Presidente", en *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de Avances 2010*. México, Presidencia de la República, Gobierno Federal, 2011.
- CARBONELL, Miguel, *La igualdad insuficiente: propuesta de reforma constitucional en materia de no discriminación*. México, Universidad Nacional Autónoma de México/

- Comisión Nacional de Derechos Humanos/Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2009.
- CENTRO DE INFORMACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: MÉXICO, CUBA Y REPÚBLICA DOMINICANA, disponible en <http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/confmujer.htm> (Última consulta: 10 de julio de 2012).
- , “Asamblea y Cumbre del Milenio”, disponible en <http://www.cinu.org.mx/ninos/html/odm.htm> (Última consulta: 11 de julio de 2012).
- CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN, “Antecedentes”, disponible en <http://www.conapred.org.mx> (Última consulta: 18 de junio de 2012).
- , *El combate a la homofobia: entre avances y desafíos*. México, Conapred, 2012.
- DUCLOS, Jean-Yves, “Problemas de medición de vulnerabilidad y pobreza para políticas sociales”, *Serie de Informes sobre Redes de Protección Social*. Washington, núm. 230, Unidad de la Protección Social/Red de Desarrollo Humano/World Bank Institute, 2001.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y Fernando Silva García, “Homicidios de mujeres por razón de género. El caso Campo algodonero”, en Armin von Bogdandy *et al.*, coords., *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?* México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional Max Planck/Institut Für Ausländisches Öffentliches Rechts und Völkerrecht, 2010, tomo II.
- FORSTER, Jacques, “Invertir la espiral de la vulnerabilidad”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Cambridge Journals, vol. 19, núm. 124, Cambridge University Press, agosto de 1994.
- GARCÍA GAYTÁN, Rocío, “Presentación”, en Instituto Nacional de las Mujeres, *Compartiendo las mejores prácticas del Modelo de Equidad de Género*. México, Inmujeres-Dirección General de Transversalización de la Perspectiva de Género, diciembre de 2010.
- GONZÁLEZ, María del Refugio y Mireya Castañeda, *La evolución histórica de los derechos humanos en México*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011 (Colección de Textos sobre Derechos Humanos).

- GONZÁLEZ CONTRÓ, Mónica, “El derecho a la no discriminación por motivos de edad: niñas, niños y adolescentes”, en Carlos de la Torre Martínez, coord., *Derecho a la no discriminación*. México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación/Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- HEITZMANN, Karin *et al.*, “Criterios para evaluar las fuentes del riesgo y de la vulnerabilidad”, *Serie de Informes sobre Redes de Protección Social*. Washington, núm. 218, Unidad de la Protección Social/Red de Desarrollo Humano/World Bank Institute, 2002.
- HERNÁNDEZ FORCADA, Ricardo y Héctor Eloy Rivas Sánchez, *El VIH/SIDA y los derechos humanos. Guía básica para educadores en derechos humanos*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos/Letra S, 2007.
- HERNÁNDEZ LAOS, Enrique, “Bienestar, pobreza y vulnerabilidad en México: nuevas estimaciones”, *Economía UNAM*, vol. 3, núm. 9. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Economía, septiembre de 2006.
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, *Compartiendo las mejores prácticas del Modelo de Equidad de Género*. México, Inmujeres-Dirección General de Transversalización de la Perspectiva de Género, diciembre de 2010.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION. <http://www.ipu.org> (Última consulta: 10 de agosto de 2011).
- LAMAS, Marta, “Qué es la diversidad sexual”, *Letra S*. México, núm. 115, 2 de febrero de 2006.
- LARA ESPINOSA, Diana, *La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012 (Colección de Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, Fascículo 10).
- LERNER, Natan, *Discriminación racial y religiosa en el Derecho Internacional*. 2a. ed. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002.
- LIGON, Ethan y Laura Schechter, “Measuring Vulnerability”, *The Economic Journal*. California, Royal Economic Society, vol. 113, núm. 486, marzo de 2003.
- NACIONES UNIDAS, *Derechos de las minorías: Normas internacionales y orientaciones para su aplicación*. Nueva York

- y Ginebra, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2010.
- OBSERVATORIO CIUDADANO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES, "Recomendaciones generales del Comité CEDAW a México". Academia Mexicana de Derechos Humanos, Coordinación de Humanidades/Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en <http://www.amdh.org.mx> (Última consulta: 10 de julio de 2012).
- OBSERVATORIO CIUDADANO NACIONAL DEL FEMINICIDIO *et al.*, Conferencia de prensa relativa a los informes alternativos presentados al Comité CEDAW en Centro de Cultura Casa Lamm, 11 de julio de 2012.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, "Capítulo 7. Grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación", en *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México*. México, Naciones Unidas, 2003.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y Rodrigo Gutiérrez Rivas, "Los niños y niñas como grupo vulnerable: una perspectiva constitucional", en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas, coords., *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001 (Serie Doctrina Jurídica, núm. 64).
- PERELMAN JAVNOZON, Luis, "Introducción", en Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. ENADIS 2010. Resultados sobre diversidad sexual*. México, Conapred/Secretaría de Gobernación, 2011.
- PÉREZ CONTRERAS, María de Montserrat, "Aproximación a un estudio sobre vulnerabilidad y violencia familiar", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, nueva serie, año XXXVIII, núm. 113, mayo-agosto de 2005.
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*. 22a. ed. Madrid, disponible en www.rae.es.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, "Una idea teórica de la no discriminación", en Carlos de la Torre Martínez, coord., *Dere-*

cho a la no discriminación. México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación/Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

ROSALES, Pablo Óscar, “La nueva Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, en SJA11/4/2007-JA2007-II-817, Programa Universidad y Discapacidad, Universidad de Buenos Aires, disponible en <http://www.uba.ar/extension/universidadydiscapacidad/download/convencionddhh.pdf> (Última consulta: 20 de julio de 2011).

SAN MIGUEL AGUIRRE, Eduardo, “La vigencia de los derechos humanos en las personas de edad”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Gaceta*. México, año 10, núm. 119, junio de 2000.

SECRETARÍA DE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, “El tratado sobre los derechos de los discapacitados cierra la brecha en la protección de los derechos humanos”, DPI/2507B, mayo de 2008, disponible en <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=614> (Última consulta: 3 de agosto de 2011).

_____, “¿Por qué una Convención?”, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, disponible en <http://www.un.org/spanish/disabilities> (Última consulta: 15 de agosto de 2011).

SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MÉXICO, “Objetivos de Desarrollo del Milenio”. México, ONU México, disponible en http://www.onu.org.mx/objetivos_de_desarrollo_del_milenio.html (Última consulta: 10 de julio de 2012).

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “Los derechos humanos en la era genómica”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Gaceta*. México, año 14, núm. 169, agosto de 2004.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos publicadas en junio de 2011 (relación de tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte en lo que se reconocen derechos humanos)”, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Centro de Documentación y Análisis-Archivos y Compilación de Leyes-Secretaría General de Acuerdos-Coordínación de Asesores de la

- Presidencia, disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion> (Última consulta: 16 de junio de 2012).
- THE UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION, <http://www.unisdr.org> (Última consulta: 20 de junio de 2012).
- TORRE MARTÍNEZ, Carlos de la, coord., *Derecho a la no discriminación*. México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación/Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- TORRES RUIZ, Gladis, “Preparan ola de denuncias ante Comité de la CEDAW. ‘Informe sombra’ documenta agresiones contra las mexicanas”, entrevista a la profesora Gloria Ramírez, de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México, en Agencia Informativa Matrix, Canal Matrix HD Noticias CIMAC, disponible en <http://canalmatrix.wordpress.com/2012/06/06/preparan-ola-de-denuncias-ante-comite-de-la-cedaw/> (Última consulta: 10 de julio de 2012).
- VALADÉS, Diego y Rodrigo Gutiérrez Rivas, coords., *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001 (Serie Doctrina Jurídica, núm. 64).

Documentos de acceso público

- CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ (Centro ProDH) y Organización Mundial contra la Tortura (OMCT), México. *Atenco: 6 años de impunidad por tortura sexual contra mujeres. Informe alternativo presentado al Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, disponible en <http://centroprodh.org.mx/> (Última consulta: 10 de junio de 2012).
- FUNDAR, CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN, A. C., et al., *Informe alternativo sobre la situación de los derechos reproductivos de niñas, adolescentes y mujeres en México*, disponible en <http://fundar.org.mx/mexico/?p=7269> (Última consulta: 10 de julio de 2012).

GRUPO DE INFORMACIÓN EN REPRODUCCIÓN ELEGIDA, A. C., et al., *Preguntas al Estado Mexicano*. México, GIRE, disponible en <http://www.gire.org.mx> (Última consulta: 10 de julio de 2012).

Documentos oficiales

CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. ENADIS 2010. Resultados generales*. 2a. ed. México, Conapred/Secretaría de Gobernación, 2011.

———, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. ENADIS 2010. Resultados sobre diversidad sexual*. México, Conapred/Secretaría de Gobernación, 2011.

———, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. ENADIS 2010. Resultados sobre zonas metropolitanas: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey*. México, Conapred/Secretaría de Gobernación, 2011.

Declaración del Milenio, Resolución A/RES/55/2 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas durante su quincuagésimo quinto periodo de sesiones, sin remisión previa a una comisión principal, emitida el 8 de septiembre de 2000 durante la 8a. sesión plenaria.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Censo de Población y Vivienda 2010*, disponible en <http://www.inegi.org.mx> (Última consulta: 10 de julio de 2012).

———, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011*, disponible en <http://www.inegi.org.mx> (Última consulta: 19 de agosto de 2012).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución de la Asamblea General 48/104, del 20 de diciembre de 1993 (A/RES/48/104): Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD Y BANCO MUNDIAL, *Informe Mundial sobre la Discapacidad*, 2011.

Sentencias jurisdiccionales y recomendaciones en materia de derechos humanos

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Recomendaciones 053/2004, 054/2004 y 055/2004, emitidas el

30 y 31 de agosto de 2004, sobre casos de abuso sexual y maltrato a menores en escuelas públicas.

COMITÉ SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, Recomendación General 19. Violencia contra la mujer, 11o. periodo de sesiones, 1992.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile*. Sentencia de 24 de febrero de 2012 (fondo, reparaciones y costas).

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Acción de inconstitucionalidad A.I. 2/2010, Sentencia de fecha 16 de agosto de 2010.

Tesis del Poder Judicial de la Federación

Tesis aislada 2a. CXVI/2007 en materia constitucional, *GA-RANTÍA DE NO DISCRIMINACIÓN. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL*, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 4 de julio de 2007; visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, agosto de 2007, t. XXVI, p. 639, registro 171156.

Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 37/2008 en materia constitucional, *IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)*, aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 2 de abril de 2008, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, abril, 2008, t. XXVII, p. 175, registro 169877.

Tesis de Jurisprudencia P./J. 85/2009 en materia constitucional, *POBREZA, MARGINACIÓN Y VULNERABILIDAD. CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL NO CONSTITUYEN SINÓNIMOS*, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1 de julio de 2009, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, agosto de 2009, t. XXX, p. 1072, registro 166608.

Tesis aislada LXVII/2009 en materia civil y constitucional, *DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDEN-*

- TIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA*, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 19 de octubre de 2009, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, diciembre de 2009, t. XXX, p. 7, registro 165821.
- Tesis aislada LXIX/2009 en materia civil, *REASIGNACIÓN SEXUAL. ES UNA DECISIÓN QUE FORMA PARTE DE LOS DERECHOS AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD*, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 19 de octubre de 2009, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, diciembre, 2009, t. XXX, p. 17, registro 165698.
- Tesis aislada LXXI/2009 en materia Civil, *REASIGNACIÓN SEXUAL. PREEMINENCIA DEL SEXO PSICOSOCIAL FRENTE AL MORFOLÓGICO PARA RESPETAR A PLENITUD LOS DERECHOS DE IDENTIDAD SEXUAL Y DE GÉNERO DE UNA PERSONA TRANSEXUAL*, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 19 de octubre de 2009, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, diciembre de 2009, t. XXX, p. 20, registro 165693.
- Tesis aislada LXXIV/2009 en materia civil, *REASIGNACIÓN SEXUAL. NO EXISTE RAZONABILIDAD PARA LIMITAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE UNA PERSONA TRANSEXUAL, IMPIDIÉNDOLE LA ADECUACIÓN DE SUS DOCUMENTOS DE IDENTIDAD, BAJO EL PRETEXTU DE PRESERVAR DERECHOS DE TERCEROS O EL ORDEN PÚBLICO*, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 19 de octubre de 2009, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, diciembre de 2009, t. XXX, p. 19, registro 165694.
- Tesis aislada XXVI/2011 en materia constitucional, *MATRIMONIO. NO ES UN CONCEPTO INMUTABLE*, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 4 de julio de 2011 (con motivo de la acción de inconstitucionalidad 2/2010), y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, agosto de 2011, t. XXXIV, p. 881, registro 161263.

- Tesis aislada XXVIII/2011 en materia constitucional, *MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LA REFORMA AL ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009, NO CONTRAVIENE EL CONTENIDO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 4 de julio de 2011 (con motivo de la acción de inconstitucionalidad 2/2010), y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, agosto de 2011, t. XXXIV, p. 877, registro 161268.
- Tesis aislada I.8o.C.41 K en materia constitucional, *IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, PRINCIPIO DE. SU VIOLACIÓN POR LOS PARTICULARES*, emitida por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, libro III, diciembre de 2011, t. 5, p. 3771, registro 160554.

Grupos en situación de vulnerabilidad, fue editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional. La copia se realizó en 1,000 discos.

Presidente

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi

María Ampudia González

Mariano Azuela Güitrón

Ninfa Delia Domínguez Leal

Rafael Estrada Michel

Mónica González Contró

David Kershenobich Stalnikowitz

Carmen Moreno Toscano

María Olga Noriega Sáenz

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

Norma Inés Aguilar León

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Secretario Ejecutivo

Héctor Daniel Dávalos Martínez

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Manuel Martínez Beltrán

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez



CNDH
M É X I C O



Diana Lara Espinosa

Licenciada en Derecho y Especialista en Derecho Constitucional por la Facultad de Derecho de la UNAM; Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales, y Doctoranda por la Universidad de Castilla-La Mancha, en Toledo, España. Actualmente es docente en la UNAM.