



DEFONDHO

REVISTA TRIMESTRAL DE DIFUSIÓN DE DERECHOS HUMANOS

DICIEMBRE 2018 #14



RECOMENDACIONES INTERNACIONALES

Diagnóstico y ruta de salida de la crisis


30
años

CENTRO PRODH

Directorio

Mario Ernesto Patrón Sánchez
DIRECTOR

Santiago Aguirre Espinosa
SUBDIRECTOR

EQUIPO ACTUAL DEL CENTRO PRODH

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Alejandra Govea Briseño
Bernardo Padrón Samaniego
Hiram Gutiérrez Bautista
Inés Casarrubias Gámez
Isaías Gonzalo Flores Romero
José de Jesús Maldonado García
José Luis Alvarado Rodríguez
Mireya López Cruz
María del Consuelo López Juárez
María del Rosario Reyes Jiménez
Marisol Zamora Morales

ÁREA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Claudia Elizabeth Nátera Lara
Diana Lynn Irene Cortese
Yeny Santiago Alcaraz

ÁREA DE DEFENSA INTEGRAL

Araceli Magdalena Olivos Portugal
Daniela Aguirre Luna
Gabriela Carreón Lee
Gabriela Rodríguez Limas
Leopoldo Luis Martínez Delgado
Luis Eliud Tapia Olivares
Melissa Zamora Vieyra

ÁREA INTERNACIONAL

María Luisa Aguilar Rodríguez
Sofía de Robina Castro
Stephanie Erin Brewer

ÁREA DE EDUCACIÓN

Alba Yutzil García Ríos
Meyatzin Velasco Santiago

ÁREA DE COMUNICACIÓN Y ANÁLISIS

Adazahira Chávez Pérez
David Eduardo Mirafuentes Ortega
Carlos Naim Camacho Velázquez
Narce Dalia Santibañez Alejandre
Xosé Roberto Figueroa Rivera

Desde su creación en 1988 por la Compañía de Jesús, el CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ A.C. (Centro Prodh) ha defendido, promovido e incidido en la vigencia y el respeto de los derechos humanos en el país.

La misión del Centro Prodh es defender los derechos humanos de personas y colectivos excluidos, en situación de vulnerabilidad o empobrecidos, para contribuir en la construcción de una sociedad más justa, equitativa y democrática en la que se respete plenamente la dignidad humana.

Serapio Rendón 57-B, Col. San Rafael,
México D.F. Tels: (0155) 5546 8217, (55) 5566
7854, (55) 5535 6892 / Fax: ext. 108

Contenido

01 Editorial | Legado ominoso

02 Crisis de derechos humanos, herencia de un sexenio que termina

05 Desapariciones, tortura y ejecuciones: ¿qué nos falta para romper la impunidad?

07 Urgente, desmilitarizar la seguridad

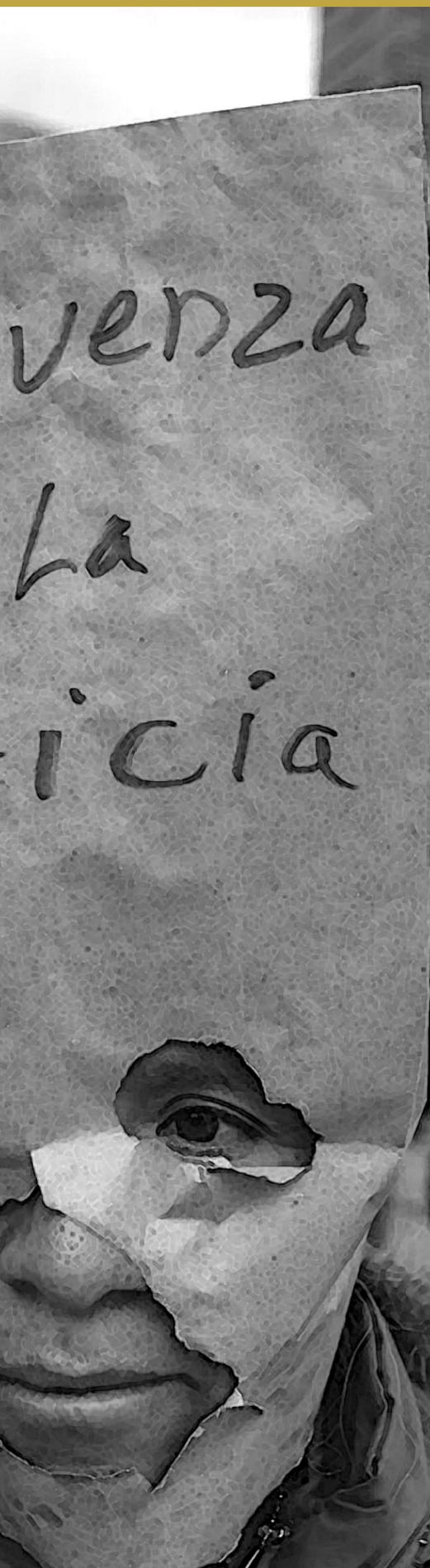
09 Impunidad, el punto central

11 Personas defensoras, en permanente riesgo

13 Proteger a quienes defienden la vida

15 Ayotzinapa: el papel de los organismos de derechos humanos en la supervisión de violaciones a derechos humanos





LA CONTINUA PRESENCIA DE NOTICIAS SOBRE GRAVES VIOLACIONES A derechos humanos en México es habitual tanto en medios de comunicación nacionales como en los de otros países. También lo son las expresiones y rostros concretos de esa crisis: las madres en búsqueda de sus personas desaparecidas, las familias que buscan justicia para quienes sufrieron la pérdida de la vida, las personas injustamente encarceladas que buscan limpiar su nombre y los hombres y las mujeres buscando reparación al proyecto de vida truncado por los abusos de las autoridades.

Esta situación tiene hondas raíces, destacadamente la impunidad de las desapariciones forzadas y ejecuciones arbitrarias cometidas en décadas pasadas especialmente contra opositores políticos y las fallas estructurales en el sistema de procuración de justicia.

Una parte significativa de las víctimas de esta inhumana crisis de violencia –que abarca cada vez más rincones de la geografía mexicana y se ensaña particularmente con los más desfavorecidos– no han sido personajes pasivos, sino personas que remontan su dolor para emprender acciones que ayuden a revertir la situación y prevenir que siga ocurriendo.

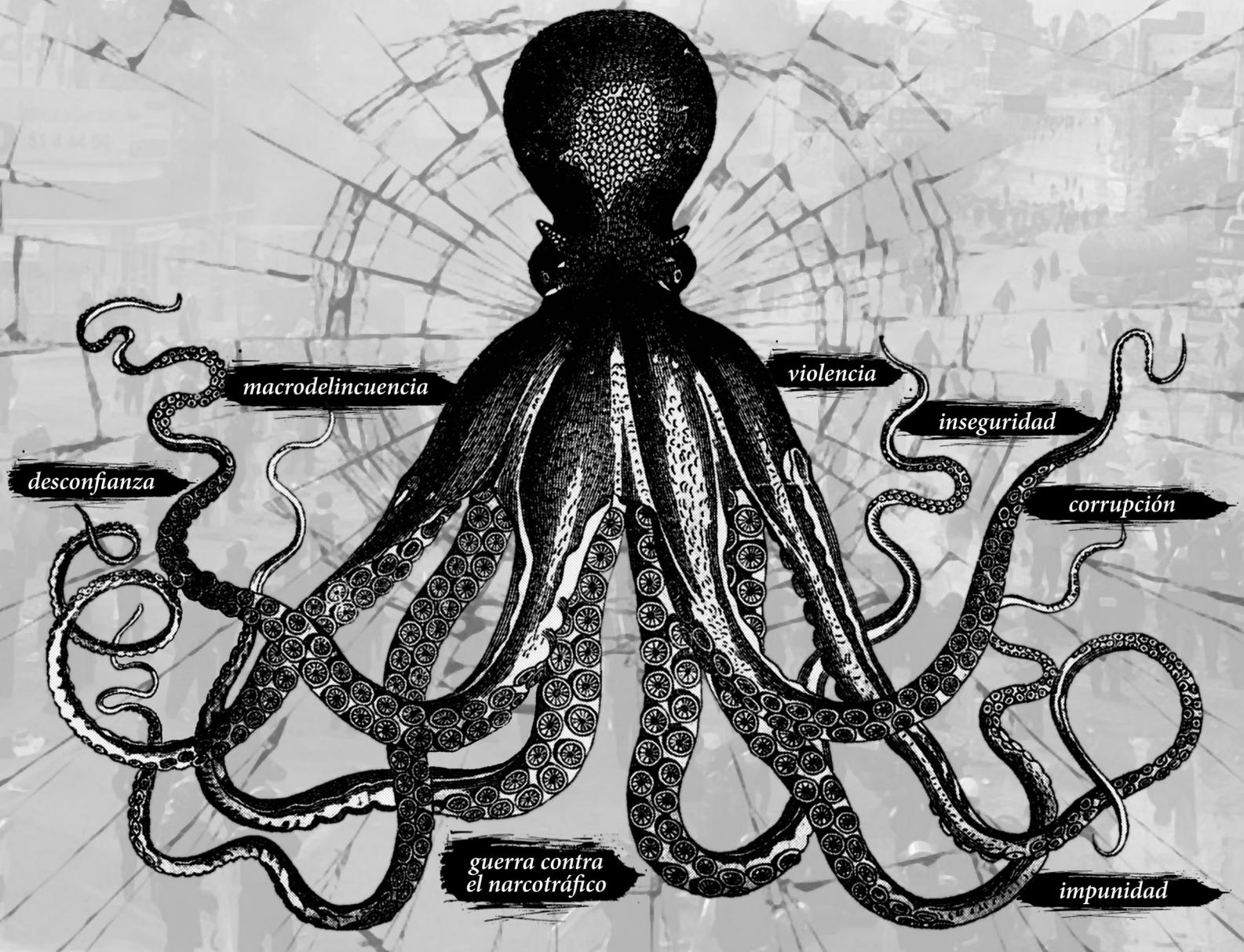
Para las víctimas, sin duda, las organizaciones defensoras de derechos humanos han sido grandes aliadas. Y, utilizando su enorme capacidad técnica y su legitimidad, los mecanismos internacionales de derechos humanos han tenido un papel destacadísimo en el diagnóstico de un amplio espectro de temáticas de la grave crisis y en ofrecer sus habilidades para elaborar rutas de salida a la situación partiendo de la garantía a los derechos humanos.

Así, México ha recibido a una variedad de relatores –tanto del sistema interamericano como de las Naciones Unidas– que han venido a encontrarse con autoridades de los tres niveles de gobierno, sociedad civil organizadas y víctimas de las graves violaciones a derechos humanos. Algunos de sus aportes se han recogido en las nuevas leyes generales que se han dictado –como la relativa a la tortura y la de desapariciones–, pero aún quedan en sus documentos muchos elementos que han de tomarse en cuenta a la hora de diseñar las hojas de ruta que cambien la situación que hoy padecemos.

Justo hoy que vivimos un tiempo de alternancia política bajo la esperanza de una transición y cambio para el país, acudir al legado que nos han dejado los mecanismos internacionales de derechos humanos nos permite descubrir una agenda de transformación.

MARIO PATRÓN SÁNCHEZ

DIRECTOR DEL CENTRO PRODH



Crisis de derechos humanos, herencia de un sexenio que termina

La grave crisis de violencia y derechos humanos que caracterizó al sexenio 2012-2018, detonada principalmente por la “Guerra contra el Narcotráfico”, ha hecho que los sistemas y organismos internacionales de derechos humanos volteen sus ojos hacia México y hagan presencia. Pero, ¿cuáles son las cifras y componentes que se deben enfrentar?

AUNQUE LAS ORGANIZACIONES DE derechos humanos llevábamos tiempo advirtiendo de este tema, la imagen que se proyectaba a la comunidad internacional era el éxito de las reformas estructurales prometidas y aprobadas por el presidente Enrique Peña Nieto. Sin embargo, la masacre de Tlatlaya en junio de 2014 –en la que elementos del Ejército ejecutaron a por lo menos 12 civiles que ya se habían rendido– y la desaparición forzada masiva de normalistas de Ayotzinapa, en septiembre del mismo año, develaron el rostro interno de México. Después se sumaron los escándalos de corrupción a los más altos niveles del Gobierno federal, así como las acusaciones contra 14 gobernadores y ex gobernadores por malversación de fondos a gran escala.

El trabajo de los organismos internacionales de derechos humanos se intensificó entonces y ayudó a nombrar y visibilizar los componentes de la crisis que hoy se hereda. Por ejemplo, tras su visita *in loco* en 2015 a México, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) advirtió que esta crisis se caracteriza por una situación extrema de inseguridad y violencia; graves violaciones, en especial desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura; niveles críticos de impunidad y una atención inadecuada e insuficiente a las víctimas y familiares. La visita del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, en octubre del mismo año, tuvo un diagnóstico coincidente.

Desde el Centro Prodh hemos advertido de cuatro componentes de esta crisis que deberán ser enfrentados en el sexenio que nace:

1) **La macroadelincuencia.** Es decir, los profundos vínculos entre el poder político y el crimen organizado, que afectan a amplias parcelas de la economía formal y cotidiana y de la vida política. El Estado –en sus distintos niveles– ha actuado por acción, omisión, contubernio y aquiescencia. Esto ha llevado a que México sea el segundo país con más muertes violentas en el mundo (de acuerdo con el Instituto de Estudios Estratégicos de Londres) y a que ocupe el lugar 140 de 163 países en el Índice de Paz Global 2018¹ del Institute for Economics and Peace.

2) **Corrupción.** Fuerzas de seguridad, partidos políticos, poder legislativo, poder judicial y funcio-

narios, además de empresarios, participan de un sistema de corrupción política y económica que permea a todas las instituciones. En México, por lo menos el 90% de los delitos no se denuncian principalmente por desconfianza en las autoridades, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2017; mientras tanto, de acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) que cada año realiza la organización Transparencia Internacional, México ocupó el puesto 135 de las 180 naciones evaluadas.

3) **Graves violaciones a derechos humanos.** Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2017 fue el año más violento de las últimas dos décadas: hasta noviembre pasado –a cifra más reciente– se habían cometido 23 101 homicidios violentos, faltando por contar los crímenes de diciembre. La cifra supera los cometidos en todo 2011, cuando se intensificó la guerra que declaró el expresidente Felipe Calderón.

Y para el momento del cierre del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) –abril de 2018– se contaban con 37 435 expedientes de personas desaparecidas en México. Como si eso fuera poco, datos de la PGR revelan que únicamente de personas procesadas penalmente en el fuero federal, en promedio 6 denuncian cada día que fueron torturadas al ser detenidas.

4) **Con menos del 1 por ciento de los delitos castigados** –como lo reveló el Índice de Impunidad de México (IGI-MEX)– la impunidad es el cuarto factor que sostiene e incentiva la grave crisis que se padece hoy. Y la cuestión va empeorando: México ocupa el lugar 66 de 69 países en el combate contra la impunidad; es decir, es el cuarto país con mayores índices de impunidad. Ya para ese año, nuestro país lideró la lista de naciones en América Latina con el más alto índice de impunidad.

Es este país el que ha recibido –no sin resistencias cada vez más notorias de las autoridades– a los distintos mecanismos internacionales de derechos humanos, que han señalado las falencias institucionales que sostienen la crisis. 

1. <https://bit.ly/2oUMXRd>

Visitas y exámenes de mecanismos internacionales a México

2012-2018		
FECHAS	ÓRGANO/MECANISMO	TEMAS DESTACADOS
28 de septiembre al 2 de octubre de 2015	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Grave crisis de derechos humanos • Desapariciones forzadas • Ejecuciones extrajudiciales • Tortura
5 al 7 de octubre de 2015	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein	<ul style="list-style-type: none"> • Graves violaciones a derechos humanos • Impacto de la violencia • Impunidad • No matar al mensajero

EXÁMENES DE ÓRGANOS DE TRATADO		
FECHAS DE INFORME	ÓRGANO	OBJETO DE LA REVISIÓN Y PRINCIPALES RECOMENDACIONES
5 de marzo de 2015	Comité contra las Desapariciones Forzadas	<ul style="list-style-type: none"> • Marco normativo • Contexto de desapariciones generalizadas
3 de julio de 2015	Comité de los Derechos del Niño	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto de violencia, el narcotráfico y la lucha contra el crimen organizado
15 de diciembre de 2017	Subcomité para la Prevención de Tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes	<ul style="list-style-type: none"> • Tortura generalizada
17 de abril 2018	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a recursos judiciales para hacer valer derechos • Violencia contra defensores y mujeres • Empresas y derechos humanos • Derechos de pueblos indígenas

PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DE NACIONES UNIDAS Y SISTEMA INTERAMERICANO		
FECHAS DE INFORME	ÓRGANO/MECANISMO	OBJETO DE LA REVISIÓN Y PRINCIPALES RECOMENDACIONES
28 de abril de 2014	Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns	<ul style="list-style-type: none"> • Graves amenazas al derecho a la vida • Deficiencias del sistema jurídico • Falta de rendición de cuentas
29 de diciembre de 2014	Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez	<ul style="list-style-type: none"> • Tortura generalizada
16 al 24 de enero de 2017	Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos, Michel Forst	<ul style="list-style-type: none"> • Extrema violencia • Impunidad • Infiltración de elementos criminales en fuerzas de seguridad e instituciones de justicia
27 de abril de 2017	Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta • Transparencia • Principios Rectores • Defensores
2 al 12 de mayo 2017 2 de agosto de 2017	Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Léo Heller	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho humano al agua potable y el saneamiento • Presupuestos federales
8 al 17 de noviembre de 2017	Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas Victoria Tauli-Corpuz	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas constitucionales • Autoadscripción • Autonomía, libre determinación y participación política • Derecho a determinar sus prioridades de desarrollo • Consulta y consentimiento • Violencia, impunidad y acceso a la justicia • DESCA • Desplazamiento forzoso
27 de noviembre al 4 de diciembre de 2017	Relatores Especiales sobre la promoción del derecho a la libertad de opinión y expresión de la CIDH y ONU, Edison Lanza y David Kaye	<ul style="list-style-type: none"> • Profunda crisis de seguridad • Violencia contra los periodistas. • Ataque generalizado a las raíces de la vida democrática

Desapariciones, tortura y ejecuciones: ¿qué nos falta para romper la impunidad?



Uno de los rostros más conocidos de la crisis de derechos humanos en México son las graves violaciones contra la integridad, vida y libertad de las personas, reflejadas en las desapariciones forzadas, la tortura y las ejecuciones arbitrarias y extrajudiciales.

ESTOS TEMAS FUERON EJES DEL INFORME sobre México publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) tras su visita al país en 2015¹, que contiene una serie de recomendaciones sobre estas tres problemáticas y recomendaciones estructurales en materia de seguridad ciudadana, acceso a la justicia, acceso a información y protección de grupos en situación de vulnerabilidad en el contexto de la crisis de graves violaciones a derechos humanos.

Asimismo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, tras visitar México en 2015, emitió 14 recomendaciones prioritarias para el país², incluyendo varias dirigidas

a combatir las graves violaciones y a reformar las estructuras de impunidad que las fomentan.

Algunas de las recomendaciones de la CIDH y del Alto Comisionado coinciden con las de relatorías de las Naciones Unidas que han visitado México durante este sexenio, incluyendo las relatorías sobre tortura y sobre ejecuciones extrajudiciales. Enseguida señalamos algunas de las recomendaciones de estos mecanismos y su estado de cumplimiento. Otras relacionadas se analizan en otros de los artículos en esta edición de *DeFondho*.

Leyes generales sobre tortura y desapariciones forzadas

Al observar la fragmentación y múltiples deficiencias en los marcos normativos vigentes hasta meses recientes, tanto el Alto Comisionado como la CIDH y otros mecanismos han recomendado a México que

1. El informe está disponible en <https://bit.ly/1To7Toa>. Recomendamos visitar la página multimedia que resume los hallazgos de la CIDH en <https://bit.ly/2DThO8f>

2. Disponibles en <https://bit.ly/2dVeqgx>

adopte reformas legislativas –concretamente, leyes generales– para adecuar su marco normativo al derecho internacional en materia de tortura y desapariciones forzadas.

Estas son de las pocas recomendaciones cumplidas, ya que se publicaron las respectivas leyes generales en 2017, tras procesos legislativos que contaron con el empuje y la participación muy activa de la sociedad civil, familiares de víctimas y otros actores expertos. Las leyes generales representan un avance normativo en el combate contra la tortura y las desapariciones. Desde luego, la historia del país nos demuestra una y otra vez que contar con leyes adecuadas no es suficiente para cambiar prácticas, por lo que ahora será imprescindible vigilar de cerca la implementación y aplicación de ambas leyes.

En el caso de la ley general contra tortura, que entró en vigor en junio de 2017, ya existen indicadores preocupantes de resistencia a la misma, incluida jurisprudencia adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a finales de 2017 que permitiría otorgar valor probatorio en procesos penales a ciertas pruebas presuntamente obtenidas mediante tortura.

Reconocer la competencia del Comité contra las Desapariciones Forzadas de la ONU

El Alto Comisionado también recomendó al Estado que reconozca la competencia del Comité contra las Desapariciones Forzadas de la ONU para analizar casos mexicanos. Esta es una vía que permitiría que familiares de personas desaparecidas reciban una determinación sobre sus casos concretos ante la ONU al no encontrar verdad y justicia en México.

Aunque se trata de una recomendación cuya implementación no requiere de presupuesto ni reformas –sino simplemente de presentar la propuesta al Senado y que se vote a favor– el Estado no la ha cumplido. Esta omisión significa cerrar la puerta a una vía de acceso a la justicia para las desapariciones, aun cuando casi ninguna familia encuentra verdad y justicia ante instancias internas.

Registro de detenciones

Otra medida necesaria para prevenir tortura, desapariciones y detenciones arbitrarias es la creación

de un registro nacional de detenciones que cumpla estándares mínimos para combatir la práctica habitual de retener a personas o llevarlas a lugares extraoficiales de detención sin ponerlas a disposición de la autoridad competente. Tanto el Alto Comisionado como la CIDH hicieron esta recomendación al Estado; también constituye una medida de reparación ordenada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde 2010 en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México* (conocido como el caso de los Campesinos Ecologistas). Sin embargo, hasta la fecha no existe un registro nacional en los términos recomendados, lo que deja todos los días en situación de vulnerabilidad a las personas detenidas.

Registro y debida investigación de muertes producidas por las fuerzas de seguridad

En sus 14 recomendaciones, el Alto Comisionado enfatizó la necesidad de investigar debidamente las graves violaciones a derechos humanos, incluyendo las ejecuciones extrajudiciales. La CIDH profundizó:

En cualquier acto en donde haya privación de la vida por integrantes de las fuerzas de seguridad, realizar una averiguación e investigación exhaustiva conforme a los estándares internacionales”. Asimismo, instó al Estado a que las Fuerzas Armadas “registren las cifras sobre personas muertas y heridas en sus operaciones.

El Estado incumple estas recomendaciones básicas para combatir las ejecuciones extrajudiciales. El Ejército solía registrar las cifras de civiles fallecidos y heridos en supuestos enfrentamientos con sus elementos, pero dejó de registrar estos datos en abril de 2014, argumentando que corresponde a la Procuraduría General de la República (PGR) hacerlo; sin embargo, la PGR no cuenta con estos datos. El Estado tampoco ha implementado la práctica de abrir investigaciones de toda privación de la vida por parte de las fuerzas de seguridad, incumpliendo así los protocolos internacionales en la materia, en particular el Protocolo de Minnesota. 🦋



Urgente, desmilitarizar la seguridad

Los órganos y mecanismos de protección internacionales de derechos humanos han sido enfáticos en señalar las preocupaciones y riesgos para los derechos humanos –y en general, para la democracia– que conlleva el involucrar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

POR ELLO, EN DIVERSAS OCASIONES han recomendado a México –al menos desde 1998 –que las tareas de seguridad pública sean exclusivas de las policías (las cuales deben estar fortalecidas, reguladas de manera adecuada y contar con mecanismos de control y transparencia) y no de las Fuerzas Armadas. En consecuencia, han recomendado el retiro paulatino de éstas de las tareas de seguridad que actualmente realizan.

El contexto de la militarización que se extiende en el territorio nacional, justificado con base en argumentos de combate al tráfico de drogas y la delincuencia organizada, ha sido reiteradamente señalado y analizado por diversos mecanismos en los últimos años.

El Relator Especial sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes manifestó en 2014 su preocupación debido a que

[La] militarización de la seguridad pública se mantiene como estrategia, ya que más de 32 000 militares aún cumplen tareas propias de corporaciones civiles.¹

Por su parte, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias enfatizó que:

[L]a aplicación de un enfoque militar al mantenimiento de la seguridad pública puede crear una situación en que la población civil se vea expuesta a toda una serie de atropellos.²

La distinción entre las funciones de las Fuerzas Armadas, que se limitan a defender la soberanía nacional, y las funciones de las fuerzas policiales, que son entidades exclusivamente responsables de la seguridad ciudadana, es un punto de partida fundamental que no puede ser ignorado en el diseño y la implementación de una política de seguridad pública.

1. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez*. Adición. Misión a México. 29 de diciembre de 2014. A/HCR/28/68/Add.3. Párr. 22

2. Consejo de Derechos Humanos (ONU). *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns*, Misión a México, A/HCR/26/36/Add.1. Párr. 21.

Por ello, la falta de cumplimiento a las recomendaciones de los mecanismos que abogaban por un cambio en el modelo de seguridad y el retiro paulatino de las Fuerzas Armadas ocasionó que el diagnóstico se agravara.

En ese sentido, la CIDH estableció que:

Frente la situación de militarización que atraviesa México, la Comisión Interamericana manifiesta su preocupación ante la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponderían exclusivamente a las fuerzas policiales. En reiteradas ocasiones, la Comisión y la Corte han señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno.³

Ante este diagnóstico, en el que la Comisión constató una grave crisis de derechos humanos y que la presencia de las fuerzas armadas en materia de seguridad ciudadana parecería que no tiene plazo aproximado para concluir⁴, el organismo recomendó que:

[E]l Gobierno federal presente un plan concreto y por escrito sobre el retiro gradual de estas tareas [de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad], que por su naturaleza corresponderían a la policía.⁵

En la misma ruta se manifestó el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quien tras su visita al país el mismo año destacó como medida clave:

[A]doptar un cronograma para el retiro de las fuerzas militares de las funciones de seguridad pública y fortalecer de manera urgente la capacidad de la policía para llevar a cabo sus funciones de seguridad pública en línea con las obligaciones de derechos humanos, incluyendo el desarrollo de un marco legal sobre el uso de la fuerza.⁶

Con base en estas recomendaciones y en el contexto de la discusión de la Ley de Seguridad Interior, las subsecuentes visitas de mecanismos de protección a México continuaron insistiendo en la necesidad de los cambios de modelo. Así, a inicios del 2017 y reiterado en su informe de 2018, el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos señaló que:

[E]l uso de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad pública y la falta de un programa para el regreso a un enfoque de seguridad completamente civil levanta varias preocupaciones en términos de gobernanza democrática. Sin tampoco haber puesto fin a la violencia.⁷

En suma, los organismos internacionales han sido constantes y enfáticos en señalar la necesidad de separar a las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad en las que actualmente están involucradas, a través de un retiro gradual de éstas y mediante el fortalecimiento de las policías civiles. Por ello, en el marco del anuncio de la creación de la Guardia Nacional, Jan Jarab, representante de la ONU-DH en México, cuestionó:

¿En verdad este gran país quiere decidir, sin pensar en la perspectiva de mediano y largo plazo, que la seguridad pública será para siempre tarea de un cuerpo de carácter mayoritariamente militarizado? ¿Quiere abandonar la posibilidad de que sea una corporación civil? ¿Quiere decidir que nunca más tendrá una corporación policiaca federal digna de este nombre y de naturaleza civil para cumplir con estas tareas?

Ésta ha sido también la línea de trabajo del colectivo #SeguridadSinGuerra, conformado por organizaciones y personas expertas que han puesto sustento técnico al rechazo de la población a la Ley. 🙏

3. CIDH. *Situación de derechos humanos en México* (2016). Párr. 91.

4. *Ibid.* Párr. 89

5. *Ibid.* Párr. 539.A.1.

6. Recomendación preliminar hecha en la “Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, con motivo de su visita a México”, octubre de 2015. Puede consultarse en: <https://bit.ly/1Nqf6tF>

7. Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos Michel Forst. *Informe de cierre de misión. Visita a México, 24 de enero de 2017*. (ONU, 2017). Puede consultarse en: <https://bit.ly/2u4WN6N>



Impunidad, el punto central

En un contexto nacional en el que la tasa de impunidad se acerca al 99%, no es sorprendente que los organismos internacionales coincidan en señalar que ésta permite y fomenta la crisis de violencia y violaciones a derechos humanos.

TANTO LA CIDH COMO EL ALTO COMISIONADO de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en sus respectivas recomendaciones al Estado tras visitar México en 2015¹, priorizaron varias recomendaciones estructurales encaminadas a combatir la impunidad. Éstas coinciden con las de otros mecanismos internacionales: por ejemplo, el entonces Relator sobre ejecuciones extrajudiciales, en su informe sobre México de 2014, documentó un contexto de impunidad “sistemática y endémica”², mientras que el entonces Relator sobre tortura observó que “existen fallas estructurales, repetidas a nivel federal y estatal, que potencian esta impunidad”³.

Adicionalmente, entre 2015 y 2016, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) nombrado por la CIDH para brindar asistencia técnica en el caso Ayotzinapa, identificó al menos 20 deficiencias estructurales que perpetúan la impunidad en las investigaciones criminales en México.⁴

Así, durante este sexenio, el Estado ha recibido diversas recomendaciones para revertir la impunidad. Sin embargo, no las ha cumplido. Analizamos algunos ejemplos.

Consejo Asesor contra la Impunidad

La primera recomendación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas fue:

1. Disponibles en <https://bit.ly/1To7Toa> y <https://bit.ly/2dVeqgx>, respectivamente.

2. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns: Misión a México*, 28 de abril de 2014, Doc. ONU A/HCR/26/36/Add.1, párr. 11, 64-69.

3. *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez: Misión a México*, 29 de diciembre de 2014, Doc. ONU A/HCR/28/68/Add.3, párr. 34.

4. Centro Prodh, *Revertir la Impunidad. Diagnóstico y propuestas a partir del trabajo del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) y del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez*. (2017), p. 14 y ss., <https://bit.ly/2iDPa6y>

[E]stablecer un Consejo Asesor de renombrados/as expertos/as en el campo de los derechos humanos y el combate a la impunidad para asesorar al Estado mexicano sobre estrategias y reformas que impulsen las capacidades de investigación y sanción y para revertir la tasa de impunidad imperante en el país.⁵

La pertinencia de esta recomendación no puede subestimarse, tomando en cuenta la ineficacia de las instancias nacionales y la experiencia positiva del apoyo de personas expertas internacionales –el GIEI– en un caso concreto. Recordamos que la participación del GIEI permitió desmentir la llamada “verdad histórica” del caso Ayotzinapa, descubrir una serie de graves irregularidades en la actuación de funcionarios de la Agencia de Investigación Criminal y plantear la línea de investigación del quinto autobús, entre otros muchos puntos fundamentales en la búsqueda de verdad y justicia en el caso.

A pesar de su relevancia, y de una serie de acciones realizadas desde la sociedad civil mexicana e internacional para exigir la instalación del Consejo Asesor, el Estado no ha mostrado señales de tener disposición alguna para crearlo.

Independencia de servicios forenses de instituciones de procuración de justicia

El Alto Comisionado también recomendó al Estado:

[C]rear una institución nacional forense que sea autónoma e independiente, con suficientes recursos, que pueda dar servicio a todos los órganos de administración de justicia, incluyendo los tribunales, autoridades de procuración de justicia y representantes legales.⁶

La CIDH formuló una recomendación casi idéntica que también hace eco de una recomendación del Relator sobre ejecuciones, así como del diagnóstico del GIEI.

La necesidad de separar los servicios forenses (peritos) de las procuradurías y fiscalías del país radi-

ca en que, actualmente, estos profesionales dependen orgánicamente de las instituciones encargadas de sostener las acusaciones penales contra las personas procesadas, lo cual crea un evidente conflicto de intereses. Por ejemplo, este contexto imposibilita que peritos médicos puedan expedir peritajes imparciales documentando secuelas de tortura, puesto que tal conclusión pericial implicaría un obstáculo para sostener una acusación penal contra la víctima de tortura (sobre todo al recordar el uso generalizado de la tortura para coaccionar declaraciones a personas detenidas).

A la fecha, el Estado no ha creado un instituto autónomo forense, y la regla general en el país sigue siendo que los servicios periciales dependen de las instituciones de procuración de justicia.

Capacidad técnica y criterios adecuados de investigación

Tanto la CIDH como el Alto Comisionado señalaron en sus recomendaciones la necesidad de dar un salto cualitativo en la capacidad técnica y criterios de actuación de las procuradurías; el Alto Comisionado instó al Estado a crear una “oficina especializada de alto nivel” dentro de la Procuraduría General de la República (PGR) dedicada a la investigación de graves violaciones a derechos humanos. Si bien las recomendaciones se hicieron en el marco existente de la PGR, en 2018 la acción más relevante de cumplimiento a nivel federal sería garantizar que la transición pendiente de PGR a Fiscalía General de la República represente una verdadera transformación institucional, de modo tal que la nueva Fiscalía cuente con criterios adecuados de actuación, capacidades técnicas, garantías reales de autonomía y enfoque en la investigación de macrocriminalidad y estructuras delictivas complejas. Asimismo, la creación de una vicefiscalía de derechos humanos podría ser una acción de cumplimiento de la recomendación del Alto Comisionado.

Hasta la fecha, no hay garantías de la inclusión de elementos como estos en la nueva Fiscalía. Por lo tanto, el colectivo de sociedad civil #FiscalíaQueSirva ha llamado al Congreso de la Unión para que actores expertos, incluyendo la sociedad civil especializada, sean incluidos en el diseño de la arquitectura institucional de la FGR. 🐦

5. <https://bit.ly/2Ml16Jr>

6. <https://bit.ly/2Ml16Jr>



Personas defensoras, en permanente riesgo

En un México que enfrenta una grave crisis de derechos humanos, quienes alzan la voz frente a las injusticias y luchan para obtener verdad, justicia y reparación para las víctimas, enfrentan una serie de riesgos y agresiones asociadas a su labor.

ASÍ LO DOCUMENTARON TANTO el Relator Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos¹ como los relatores especiales sobre la libertad de expresión de la ONU y de la CIDH², en su visita al país en 2017. Destacaremos los principales temas documentados y recomendaciones realizadas por estos procedimientos especiales:

Personas defensoras

El Relator Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Michel Forst, señaló que entre las poblaciones o grupos de personas defensoras que enfrentan mayores riesgos se encuentran las mujeres, que viven constantemente estigmatización y agresiones cargadas de

estereotipos de género y sexismo; las y los defensores que promueven derechos económicos, sociales y culturales, en particular activistas indígenas y ambientales en el contexto de megaproyectos; así como defensoras de personas migrantes y de los derechos de personas LGTBTTI. Resalta también la compleja situación que viven las familias de personas desaparecidas, particularmente respecto a la búsqueda de sus familiares.³

El relator también menciona que en la criminalización de personas defensoras participan tanto elementos de la policía y fuerzas armadas como del poder ejecutivo y judicial, destacando la falta de autonomía en las investigaciones, las dificultades frente al acceso a la justicia, la corrupción y la colusión entre autoridades y crimen organizado.⁴

1. Michel Forst visitó México en enero de 2017 y presentó su informe ante el Consejo de Derechos Humanos el 1 de marzo de 2018.

2. La visita conjunta de los relatores David Kaye y Edison Lanza se realizó en diciembre de 2017; emitieron sus observaciones preliminares el 4 de diciembre y presentarán en junio de 2018 su informe final.

3. ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Reporte del Relator especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos en su misión a México*, 12 de febrero de 2017, A/HRCR/37/51/Add.2. Párrs. 20, 52, 61, 74, 75, 70, 29 y 105. Disponible en inglés en: <https://bit.ly/2GXMDij>

4. *Ibid.*, párr. 29 y 105.

Las principales recomendaciones formuladas al Estado fueron: realizar un reconocimiento público de la importancia de la defensa de derechos humanos; asegurar la pronta e imparcial investigación de las agresiones –creando unidades específicas y protocolos adecuados–; garantizar el derecho a la consulta de los pueblos indígenas y asegurar la existencia de normas y políticas públicas adecuadas y con perspectiva de género.⁵

Libertad de expresión

De acuerdo con los relatores sobre libertad de expresión, en México la violencia impacta gravemente la vida democrática en todos los niveles, ocasionando afectaciones generalizadas que se profundizan en el caso de quienes ponen en la opinión pública las historias de conflicto, corrupción y criminalidad: las y los comunicadores.⁶

Así, en el ejercicio de la libertad de expresión, destacan de manera alarmante los ataques endémicos en contra de periodistas, así como de las personas defensoras de derechos humanos. De acuerdo con los expertos, la libertad de expresión se ve también afectada por la falta de regulación sobre publicidad oficial, la reciente aprobación de la Ley de Seguridad Interior (en particular respecto al acceso a la información y los contextos de protesta), las agresiones digitales y la vigilancia, los límites frente al acceso a la información, así como las restricciones a la protesta social a través de leyes y del uso desproporcional y arbitrario de la fuerza pública.⁷

Por lo anterior, los relatores recomiendan al Estado mexicano adoptar todas las medidas nece-

sarias para asegurar una protección efectiva para los periodistas; establecer controles adecuados frente a la vigilancia y espionaje; establecer políticas para promover la diversidad y el pluralismo en los medios; iniciar un diálogo abierto e integral sobre el modelo de seguridad que el país necesita y, de manera urgente, combatir la impunidad y rendir cuentas sobre las agresiones en el ejercicio de la libertad de expresión y defensa de derechos.⁸

Causas estructurales de las agresiones

Como condiciones estructurales que facilitan el ambiente hostil y las agresiones tanto a los defensores de derechos humanos como al ejercicio de la libertad de expresión, en los informes de dichos procedimientos especiales se destaca: (i) un modelo de seguridad militarizado; (ii) dificultades y obstáculos en el acceso a la justicia; y, particularmente, (iii) la corrupción e impunidad en que se cometen las agresiones. Esto lo evidenció el caso *Pegasus* de espionaje a defensores, periodistas y activistas, frente al que se recomendó llevar a cabo y de manera inmediata una investigación sólida, independiente y autónoma que a la fecha no ha tenido lugar.⁹

Esto demuestra que no basta con la existencia de un Mecanismo de protección a personas defensoras y periodistas si no existen políticas integrales de prevención y un combate a la impunidad. Las recomendaciones marcan una ruta clara para que el Estado pueda proteger a quienes cada día trabajan para revertir la crisis de derechos humanos. ✎

5. *Ibid*, párr. 115.

6. Observaciones preliminares del Relator Especial de la ONU sobre la libertad de expresión y el Relator Especial sobre libertad de expresión de la CIDH después de su visita conjunta a México, 4 de diciembre 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2jV9Gw8>

7. *Ibid*, párr. 12, 55, 50, 45 y 57

8. *Ibid*, párr. 64 a 76

9. Informe defensores, *Op. cit.*, párr. 41. Observaciones preliminares libertad de expresión, *Op. cit.*, párr. 48 y 66.



Proteger a quienes defienden la vida

A la par que grupos indígenas y campesinos hacen frente al despojo territorial, diversos mecanismos internacionales¹ han hecho énfasis en la importancia de que los Estados cumplan con sus obligaciones internacionales, incluyendo aquellas relacionadas con los derechos vinculados a la tierra y el territorio.

EN LA DEFENSA DE LA TIERRA Y EL TERRITORIO, recibe particular atención el derecho a la consulta, que dista mucho de ser respetado y garantizado por las autoridades, particularmente cuando las comunidades se oponen a megaproyectos que generarían afectaciones irreversibles a su tierra, territorio y forma de vida. Por ello, tanto la Relatora Especial de pueblos indígenas como el Comité DESC han hecho énfasis en la importancia de garantizar procesos de diálogo y asegurar el derecho a la consulta de acuerdo a los estándares internacionales.²

Además, el Estado mexicano debe asegurar el pleno acceso a la justicia, pues suelen existir des-

equilibrios en los procesos jurídicos, particularmente para grupos indígenas o campesinos en su defensa territorial frente a megaproyectos, así como dificultades en el acceso a la información, incumplimiento de sentencias cuando les resultan favorables e incluso casos de falta de independencia judicial³. La llamada reforma energética, aprobada bajo condiciones poco democráticas en 2013, generó violaciones al derecho a la consulta, a la libre determinación y al acceso a la información.⁴

Respecto a los grupos y pueblos indígenas que históricamente han defendido su territorio en contextos adversos, la Relatora Especial resaltó el inadecuado reconocimiento legal vigente de los pueblos indígenas como titulares de derechos, así como la discriminación estructural que enfrentan, y recomendó que se de una respuesta más integral basada en los estándares internacionales y en plena

1. Visita *in loco* CIDH (2015), visita del Relator especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos (2017), visita de la Relatora Especial para pueblos indígenas (2017), Visita del Relator Especial del derecho al agua potable y saneamiento (2017), visita del Grupo de Empresas y Derechos Humanos (2016), Evaluación a México del Comité DESC (2018).

2. ONU, *Declaración de cierre de misión a México de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz*, 17 de noviembre de 2017: <https://bit.ly/2lqGbwP>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la onu-*Observaciones finales a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México*, 29 de marzo de 2018: <https://bit.ly/2wletu2>

3. Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Reporte del Relator especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos en su misión a México*, 12 de febrero de 2017, A/HRC/37/51/Add.2. Párrs. 20, 52, 61, 74, 75, 70, 29 y 105. Disponible en inglés en: <https://bit.ly/2GXMdij>

4. *Ibid*, párr 29 Y 105.

cooperación con los pueblos⁵. Además, como lo señaló el Relator Especial sobre el derecho al agua, se debe asegurar a todas las personas –y en particular a los pueblos indígenas– el acceso a ella de acuerdo con sus propias creencias y sistemas tradicionales de gestión de la tierra, así como evitar (y en su caso sancionar) la contaminación y sobreexplotación del agua.⁶

Otro de los retos relacionados con la tierra y el territorio tiene que ver con el papel de las empresas (tanto estatales como privadas). En su primer visita al país, el Grupo de Empresas y Derechos Humanos de la ONU recordó la importancia de la debida diligencia y de asegurar el cumplimiento de los principios rectores sobre empresas y derechos humanos.⁷

Por si lo anterior fuera poco, las personas que defienden la tierra y el territorio son constantemente criminalizadas y agredidas y constituyen uno de los principales grupos que enfrentan condiciones adversas para la defensa de sus derechos. Por ello, los procedimientos especiales han recomendado a las autoridades: reconocer públicamente la labor de las personas defensoras, evitar interponer restricciones desproporcionadas a su trabajo, asegurar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad y frenar la criminalización de las y los defensores.⁸

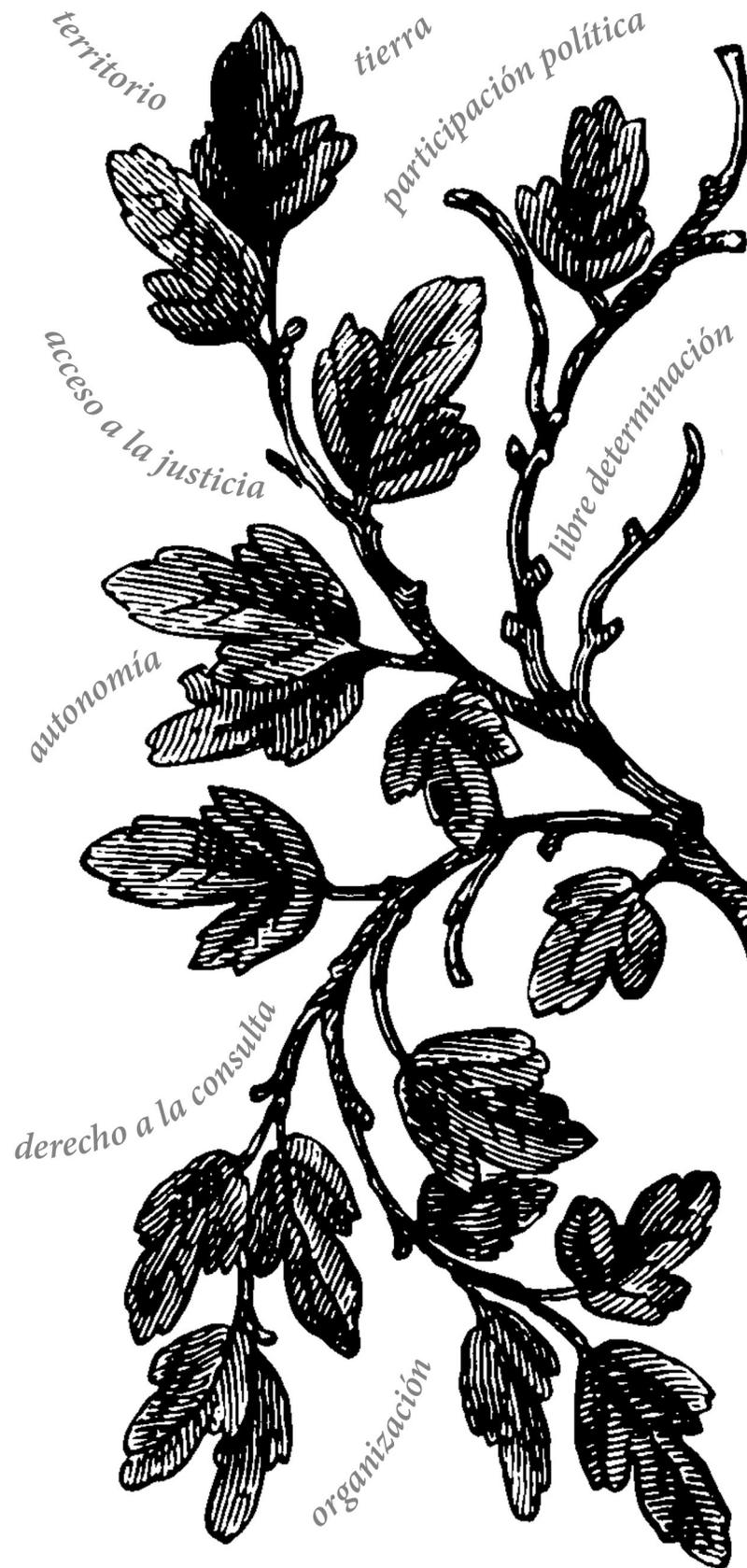
En suma, el Estado mexicano debe cumplir con sus obligaciones internacionales (empezando por la ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y garantizar un modelo de desarrollo que respete los derechos humanos, en particular el derecho a la tierra y el territorio, evitando el despojo a las comunidades y pueblos indígenas y campesinos y escuchando su voz. 🐦

5. ONU, *Declaración de cierre de misión a México de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Victoria Tauli-Corpuz, 17 de noviembre de 2017: <https://bit.ly/2lqGbwP>

6. Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento acerca de su misión a México*, A/HRC/36/45/Add.2, 2 de agosto de 2017: <https://bit.ly/2FhrY79>

7. Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México*, A/HRC/35/32/Add.2, 27 de abril de 2017, disponible en: <https://bit.ly/2F6JlnE>

8. ONU, *Consejo de Derechos Humanos, Reporte del Relator especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos en su misión a México*, 12 de febrero de 2018, A/HRC/37/51/Add.2., párr. 61 y 115.





Ayotzinapa:

el papel de los organismos de derechos humanos en la supervisión de violaciones a derechos humanos

La crisis de derechos humanos en México puede ser diseccionada a detalle en diversos casos que se han vuelto relevantes para la opinión pública precisamente por su carácter ejemplificador. Uno de ellos es, sin duda, Ayotzinapa, donde a las graves violaciones a derechos humanos –la desaparición forzada de 43 normalistas y las ejecuciones contra estudiantes y transeúntes– se sumó prácticamente toda la serie de falencias estructurales en el sistema de justicia que han señalado los organismos internacionales.

EN ESTE CASO, LA ACTUACIÓN DE los organismos internacionales y la jurisprudencia que han producido han impactado positivamente en el caso.

En primer lugar, es preciso destacar que la CIDH, a petición de las familias y sus representantes, ordenó medidas cautelares que más tarde dieron lugar a la creación del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI). El objetivo del grupo fue, en resumen, realizar supervisión en tiempo real de las acciones del Estado frente a las graves violaciones a derechos humanos.

El grupo produjo dos informes que no solamente dan cuenta de la investigación a profundidad y que probaron que la teoría oficial del caso –la supuesta incineración de los estudiantes en el Basurero de Cocula y el lanzamiento de sus cenizas al río San Juan– es imposible científicamente. Su trabajo también desnudó las falencias estructurales en la investigación y persecución de graves violaciones a los derechos humanos y en la experiencia cotidiana de procuración de justicia. Al día de hoy, los informes del GIEI siguen señalando

rutas de investigación que no han sido agotadas por falta de voluntad de la PGR.

Después de que el gobierno mexicano hiciera imposible que continuara el trabajo del GIEI, y dado que las condiciones extraordinarias que le dieron origen permanecen, la CIDH acordó la creación del Mecanismo Especial del Seguimiento (MES). Con esto, el sistema interamericano busca asegurarse de la implementación de las recomendaciones del GIEI y de continuar con las medidas precautorias para los normalistas.

El informe del MES, presentado en junio de 2018, hizo un recuento del estado de la investigación, señaló la falta de avances respecto de las responsabilidades de los actores estatales, destacó la necesidad de continuar profundizando en líneas de investigación que dejó el GIEI y acusó diversos obstáculos e irregularidades en la investigación que han agravado a las familias, particularmente la persistencia del Estado en continuar promoviendo la hipótesis oficial del Basurero de Cocula, aun cuando ésta se ha probado científicamente imposible por el GIEI y el EAAF.¹

Sin duda alguna, tanto los informes del GIEI como los del MES abonan no solamente a impedir la desviación de la justicia en el caso en concreto, sino que han alumbrado con claridad las formas en que la procuración de justicia en México lleva, precisamente, a la obstaculización de esta justicia y de la verdad.

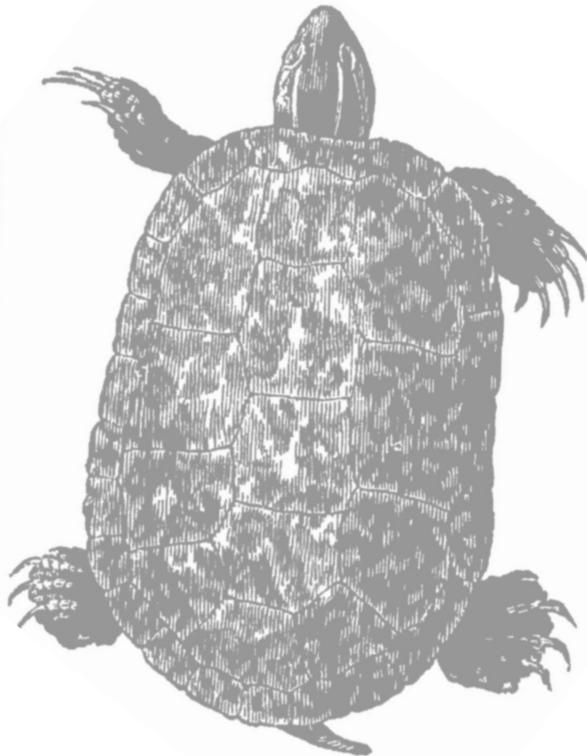
Justamente la presentación del balance del MES coincidió con otro recurso que echó mano del trabajo de los organismos internacionales para buscar justicia y verdad: la resolución² del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito al analizar los amparos en revisión 203/2017 al 206/2017³, interpuestos por nueve inculpados.

Los magistrados que resolvieron, teniendo en cuenta que las graves irregularidades, el sesgo investigativo reiterado y las violaciones a derechos humanos, incluyendo la práctica de la tortura, impactan no solamente en los quejosos, sino que afectan la investigación en su conjunto y por lo

tanto a las víctimas, concluyeron que la investigación no observó las exigencias de ser inmediata, efectiva, independiente e imparcial, advirtiendo que la satisfacción de estos requisitos, inexistente en el caso, “guarda estrecha relación con el derecho de las víctimas y sus familiares a conocer la verdad”.

La sentencia acudió al derecho internacional de derechos humanos en busca de un modelo alternativo que generara mayores controles sobre el Ministerio Público, incorporando jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y buscando un balance entre los derechos de los procesados y los de las víctimas del delito.

La resolución, de forma inédita, ordenó no solamente reponer la investigación del caso sino crear una Comisión de Investigación para la Justicia y la Verdad como mecanismo extraordinario de control, con la participación de representantes de las víctimas y de la CNDH. El fallo ha sorprendido positivamente, ya que, aplicando los marcos constitucionales e internacionales de derechos humanos, extendió la protección constitucional a favor de las familias de los 43 desaparecidos. También señaló que deberían retomarse las líneas de investigación planteadas por la CIDH e incluso señaló la pertinencia de que el GIEI pudiera retornar al país. 🦋

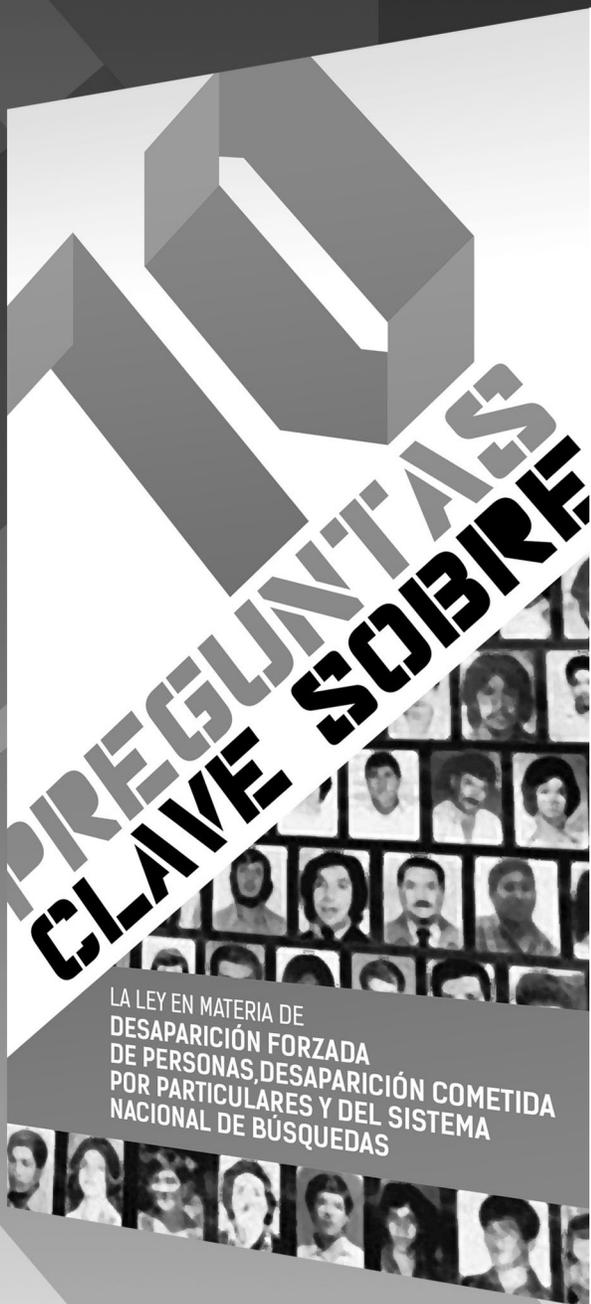


1. Párr.19.

2. Nota Informativa del Consejo de la Judicatura Federal. DGCS/NI: 19/2018. 4 de junio de 2018. <https://bit.ly/2JmMQrx>

3. Versión pública de la sentencia del amparo en revisión 203/2017. <https://goo.gl/CTPoLJ>

No te pierdas nuestros
nuevos materiales



Descárgalos en:
centroprodh.org.mx



CENTRO PRODH

**Centro de Derechos Humanos
Miguel Agustín Pro Juárez A.C.**

Serapio Rendón 57B, Col. San Rafael,
C.P. 06470, México D.F.

centroprodh.org.mx

