

Análisis de la sociedad civil sobre la situación de derechos humanos en México

RESUMEN EJECUTIVO - MEMORÁNDUM AL DEPARTAMENTO DE ESTADO DE EE.UU. SOBRE LAS CONDICIONES EN LA ASISTENCIA DE EE.UU.

En un memorándum al Departamento de Estado de EE.UU. preparado por Amnistía Internacional; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh); Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan; Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A.C. (CADHAC); Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Grupo de Trabajo para Asunto Latinoamericanos (LAWG); y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), cuyo resumen se presenta a continuación, se demuestra que el gobierno mexicano no ha cumplido con los requisitos de derechos humanos señalados por el Congreso para el año 2015¹.

Desde el año 2008 cuando inició la asistencia en materia de seguridad de los Estados Unidos hacia México bajo la Iniciativa Mérida, el Congreso de los Estados Unidos ha condicionado el otorgamiento de ciertos fondos de la Iniciativa a que el gobierno mexicano presente avances sustanciales en el respeto a los derechos humanos en el marco de las operaciones de seguridad y en el fortalecimiento del Estado de Derecho en el país. En este contexto, reconocemos la importancia de la decisión del Departamento de Estado de EE.UU. de retener los fondos destinados a México del presupuesto para Programas de Estado, de Operaciones Exteriores y de Programas Relacionados del 2014, basándose en la evaluación del Departamento en el sentido de que no se cumplieron las condiciones sobre los derechos humanos.

En el último año el gobierno mexicano ha obstruido la investigación de violaciones a derechos humanos y ha desestimado las conclusiones de organismos internacionales, incluyendo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y al Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), designado por la CIDH para proporcionar asistencia técnica en la investigación sobre la desaparición forzada de 43 estudiantes en Ayotzinapa, Guerrero. También ha omitido recopilar en forma apropiada y completa información sobre la investigación de violaciones a los derechos humanos, lo cual significa que no existen pruebas confiables de que las reformas que el gobierno mexicano presenta como ejemplo de progreso, por ejemplo, las reformas al sistema de justicia penal, están realmente cumpliendo sus objetivos.

REQUISITO 1:

EL GOBIERNO DE MÉXICO ESTÁ INVESTIGANDO Y PERSIGUIENDO VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN TRIBUNALES CIVILES.

La información publicada por el gobierno mexicano, así como la documentación de casos por parte de la sociedad civil, confirma que el gobierno no está investigando en forma efectiva ni sancionando delitos y violaciones a los derechos humanos en México, incluyendo aquellos crímenes cometidos por agentes estatales. Por ejemplo, a pesar de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) recibió 9.401 denuncias de tortura y maltrato entre 2007 y 2015, sólo han habido 15 sentencias condenatorias por tortura en México desde 1999². De acuerdo con el gobierno de México, 313

funcionarios del gobierno han sido acusados por casos de desapariciones forzadas; sin embargo, hasta febrero de 2015 sólo 13 habían sido condenados³.

Creemos que las autoridades mexicanas tergiversan o simplemente no cuentan con la información relevante sobre la rendición de cuentas por violaciones de derechos humanos. Como destacamos en nuestro memorándum de julio de 2014 para el Departamento de Estado⁴, el gobierno de México proporcionó información incorrecta al Comité de las Naciones Unidas contra

la Tortura (CAT) y al Comité de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas, exagerando los casos de tortura sancionados penalmente, así como el número de investigaciones por casos de desaparición⁵. Un informe del 2016 de Open Society Justice Initiative analizó todas las estadísticas y documentos disponibles sobre delitos atroces en México entre diciembre de 2006 y marzo de 2016, y llegó a la conclusión de que los datos del gobierno sobre violaciones de derechos humanos y atrocidades en México son "notoriamente incompletos, sesgados hacia la reducción al mínimo, y por lo tanto a menudo poco fiables". De igual forma, la información "minimiz[a] la magnitud de crímenes violentos en México, particularmente con respecto a las atrocidades cometidas por actores del Estado"⁶.

Además, la impunidad prevalece en casos de violaciones a derechos humanos cometidas por soldados mexicanos; los pocos casos sancionados no son suficientes o proporcionales a la magnitud de los crímenes. Entre 1990 y junio de 2016, el Ejército (Secretaría de la Defensa Nacional, SEDENA) fue la tercer autoridad mexicana con el mayor número de recomendaciones de la CNDH sobre violaciones de derechos humanos⁷.

En 2014, el Congreso mexicano reformó el Código de Justicia Militar para que los crímenes cometidos por militares contra civiles fueran investigados en jurisdicción civil. Sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que esta reforma es incompleta al no establecer que todas las violaciones contra los derechos humanos deben ser investigadas y juzgadas por autoridades civiles. Por otra parte, después de aprobar estas reformas, las autoridades desatendieron su aplicación y no garantizaron investigaciones independientes y creíbles de abusos militares contra

civiles bajo jurisdicción civil. La Corte Interamericana ha declarado que el ejército no debería jugar ningún papel en la investigación penal de un caso, a menos de que el delito tenga que ver exclusivamente con violaciones del ámbito militar. Sin embargo, las autoridades militares continúan investigando violaciones de derechos humanos contra la población civil, bajo el argumento de que ellos tienen competencia para iniciar su propia investigación a fin de determinar si los mismos hechos constituyen delitos militares.

No hay información integral y públicamente disponible sobre el número de miembros de las fuerzas armadas que han sido investigados y sancionados bajo jurisdicción civil por violaciones a los derechos humanos desde que las se implementaron las reformas en 2014. La información disponible, la cual es muy limitada, muestra que sólo dos soldados han sido condenados bajo jurisdicción civil por abusos. En agosto de 2015, un subteniente del Ejército fue condenado a 31 años de prisión por desaparición forzada. En abril de 2016, un general del ejército fue condenado a 52 años de prisión por tortura, homicidio y destrucción de restos humanos. No está claro si estas sentencias son definitivas o si fueron apeladas⁸. Existen al menos otros cuatro casos bajo jurisdicción civil que tratan violaciones de derechos humanos cometidas por soldados mexicanos, todos los cuales están en espera de decisiones definitivas. Entre éstos se encuentra el caso emblemático de la matanza de 22 civiles a manos de soldados en Tlatlaya, Estado de México, en el cual un juez civil liberó a todos los soldados acusados por falta de pruebas en su contra. En los cuatro casos en los que la Corte Interamericana ha emitido decisiones contra el Estado mexicano, ningún soldado ha sido condenado por las violaciones a derechos humanos que cometieron.

REQUISITO 2:

EL GOBIERNO DE MÉXICO HACE CUMPLIR LAS PROHIBICIONES CONTRA LA TORTURA Y EL USO DE TESTIMONIOS OBTENIDOS MEDIANTE TORTURA.

Varios casos recientes, así como los informes de organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales, y del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura, confirman que la tortura juega un papel central en las operaciones

policiales y de seguridad pública que llevan a cabo las fuerzas militares y policiales en todo México. El marco jurídico y las garantías del país para prevenir y sancionar el uso de la tortura, así como para evitar la admisión de pruebas obtenidas mediante tortura,

son ignorados regularmente por la policía, los militares, los fiscales y los jueces. Por otra parte, la omisión de investigar adecuadamente las denuncias de tortura ha creado una cultura de impunidad que propicia su uso continuo, pues los autores no temen ser acusados o castigados.

En 2015, la Procuraduría General de la República (PGR) informó a la CIDH que las denuncias sobre tortura se duplicaron entre 2013 y 2014, cuando se registraron 2.420 casos⁹. Actualmente, el Congreso de México está discutiendo una Ley General sobre Tortura a fin de abordar el problema en el país. En abril de 2016, el Senado aprobó el proyecto de la ley que la Cámara de Diputados debe discutir en septiembre de 2016. Sin embargo, resulta preocupante que el proyecto de la ley no resuelva completamente varios de los problemas que en el pasado han impedido que los casos de tortura sean investigados y sancionados.

En un informe de 2016, Amnistía Internacional llegó a la conclusión de que la tortura sexual y la violencia de género se han normalizado en los procesos de interrogación. Amnistía Internacional entrevistó a 100 mujeres en prisiones federales que afirmaron haber sufrido abusos físicos o psicológicos durante su detención o en las horas que siguieron. De ellas, 97 dijeron que habían sufrido violencia física, 79 dijeron que fueron golpeadas en la cabeza, 62 en el estómago o en el tórax, 61 en las piernas, y 28 en los oídos (la cara fue excluida deliberadamente para evitar lesiones fácilmente visibles); 41 mujeres dijeron que habían sido casi asfixiadas con una bolsa de plástico o un objeto similar; y 33 reportaron haber sido violadas por funcionarios o miembros del Ejército y la Armada, o por miembros de la policía municipal, estatal o federal. En las detenciones llevadas a cabo por policías municipales, estatales y las fuerzas armadas, se registraron informes de violación en al menos la mitad de los casos. Sesenta y seis de las mujeres dijeron que habían reportado el abuso a las autoridades, pero se abrieron investigaciones en sólo 22 casos. Amnistía Internacional no tiene

conocimiento de que funcionarios públicos hayan sido acusados de delitos por estos casos. Muchas mujeres entrevistadas declararon que denunciaron su tortura en la primera audiencia ante un juez, pero los fiscales y los jueces no dieron seguimiento a su denuncia, y muchas víctimas no estaban seguras de qué autoridad estaba investigando su caso¹⁰.

Mientras el número formal de investigaciones federales abiertas por tortura ha aumentado en los últimos años, este aumento no se ha traducido en niveles proporcionalmente más altos de juicios y condenas. En 2013, la PGR abrió 1.064 investigaciones por tortura, pero presentó cargos en sólo 4 casos¹¹. En 2014, la PGR recibió 2.420 denuncias por tortura y no presentó cargos criminales en 2014 o 2015. En el caso de los militares, el informe de Amnistía Internacional de 2016 encontró que "no se había suspendido del servicio a ni un solo soldado por violación o abusos sexuales entre 2010 y 2015, mientras que, en lo que se refiere a la Marina, sólo se había suspendido a cuatro marinos durante ese mismo periodo"¹².

Los testimonios obtenidos mediante tortura continúan siendo admitidos en la corte, incluso bajo las jurisdicciones que operan bajo el nuevo sistema de justicia acusatorio de México, destinado a establecer y fortalecer las medidas preventivas que prohíben la tortura. Incluso en los casos de alto perfil, que se encuentran bajo el escrutinio internacional y nacional, la investigación de los casos se ha apoyado en la tortura. En el caso Tlatlaya, por ejemplo, la decisión de absolver los soldados acusados se basó en los testimonios de tres mujeres sobrevivientes que fueron obtenidos mediante tortura y un trato cruel e inhumano¹³. En el caso de Ayotzinapa, casi el 80 por ciento de los sospechosos detenidos, cuyos archivos médicos fueron examinados por el GIEI, tenían lesiones indicativas de tortura o maltrato, incluyendo los sospechosos clave cuyos testimonios apoyan la teoría del gobierno sobre lo que les sucedió a los estudiantes¹⁴.

REQUISITO 3:

EL EJÉRCITO Y LA POLICÍA MEXICANA TRANSFIEREN A LOS DETENIDOS RÁPIDAMENTE A LA CUSTODIA DE LAS AUTORIDADES JUDICIALES CIVILES, CONFORME A LA LEGISLACIÓN MEXICANA, Y COOPERAN CON LAS MISMAS AUTORIDADES EN ESTOS CASOS.

Por ley, las fuerzas de seguridad mexicanas deben transferir inmediatamente a los detenidos a los fiscales, que a su vez deben liberarlos o ponerlos a disposición de los jueces. Sin embargo, en la práctica, las fuerzas de seguridad a menudo retrasan el traslado de los detenidos, y es durante este lapso de tiempo que se cometen con mayor frecuencia los actos de tortura y otros abusos. La detención ilegal y prolongada por parte de fuerzas de seguridad (militares y civiles, federales y locales), sigue siendo una práctica habitual en México, como lo es la falsificación de la hora de detención, y la disposición de las autoridades judiciales para aceptar datos falsos, o para pasar por alto aquellos casos donde es claro que la víctima fue sometida a detención prolongada, si la víctima es llevada a juicio. Esta preocupación se incluyó en el informe del 2014 del Departamento

de Estado sobre Prácticas de Derechos Humanos de México, y en su informe de 2015: "Algunos detenidos se quejaron de la imposibilidad de obtener acceso a sus familiares y abogados, después de que la policía mantuviera a las personas incomunicadas por varios días e hiciera detenciones arbitrarias sin órdenes de arresto"¹⁵.

Una base de datos nacional para dar seguimiento a las detenciones, con un protocolo para registrar información crítica inmediatamente, como la hora y el lugar de la detención, así como los nombres de los oficiales responsables por la persona detenida podría ayudar a evitar abusos en el momento de las detenciones. Sin embargo, las bases de datos actuales sobre detenciones están incompletas.

REQUISITO 4:

EL GOBIERNO DE MÉXICO BUSCA DE MANERA EFECTIVA A LAS VÍCTIMAS DE DESAPARICIONES FORZADAS, E INVESTIGA Y ENJUICIA A LOS RESPONSABLES DE TALES CRÍMENES.

Las desapariciones continúan en México a niveles alarmantes, y los esfuerzos del gobierno para buscar personas que han sufrido desapariciones forzadas, así como para investigar y procesar a los responsables, son insuficientes. Hasta febrero de 2015, el gobierno mexicano reportó sólo 13 sentencias condenatorias registradas a nivel federal por desapariciones forzadas¹⁶. A nivel estatal, la CNDH encontró que sólo se han abierto 95 investigaciones por desapariciones forzadas, con 4 casos en que se han presentado cargos en contra de funcionarios públicos por casos de desaparición y ninguna condena¹⁷.

El caso emblemático de los 43 estudiantes, víctimas de desaparición forzada en Iguala, Guerrero el 26 de septiembre de 2014 destaca las deficiencias del gobierno mexicano y la falta de voluntad para investigar las desapariciones forzadas y otras

violaciones graves contra los derechos humanos. Como lo dejó claro el trabajo del Grupo de Expertos designado por la CIDH, la investigación del gobierno en este caso ha sido muy deficiente, lo cual es alarmante dado que el gobierno mexicano la ha llamado "la investigación penal más exhaustiva de la historia de la procuración de justicia en México"¹⁸. El segundo y último informe del GIEI resalta las líneas de investigación que no se han explorado plenamente en el caso, y documenta las diversas formas en que el gobierno mexicano ha obstaculizado la investigación y obstruido la justicia, incluyendo la fuerte posibilidad de que la evidencia haya sido manipulada y los sospechosos torturados para obtener confesiones¹⁹. Más de 21 meses después de su desaparición forzada, el paradero de los estudiantes aún se desconoce.

De acuerdo con el Registro Nacional de Datos de

Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) del gobierno mexicano, se registraron más de 28.000 personas desaparecidas entre 2007 y mayo de 2016; de estos casos, más del 54 por ciento ocurrieron durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto²⁰. Sin embargo, en su análisis del RNPED, Open Society concluyó que los errores y las deficiencias del registro gubernamental de personas desaparecidas significan que la cifra oficial, citada tan a menudo, es engañosa y en gran medida arbitraria²¹. Las múltiples organizaciones que han consultado el registro oficial han encontrado que entre el 63 y el 98 por ciento de los casos que han documentado no están en el registro gubernamental, incluyendo casos conocidos relacionados con la Guerra Sucia²².

La Unidad Especial para la Búsqueda de Personas Desaparecidas (UEBPD), creada en 2013 para investigar las desapariciones y buscar a las víctimas, no produjo resultados sustantivos y en octubre de 2015 fue reemplazada por la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Sin embargo no fue sino hasta junio de 2016 que se designó a la fiscal a cargo de la nueva oficina. Según la información disponible, esta oficina cuenta con sólo 29 fiscales y 58 investigadores que trabajan en más de 1.000 casos federales. La nueva fiscalía tiene un presupuesto de \$ 28,114,011 pesos, que es un 34 por ciento menos del presupuesto de la UEBPD en 2014.

El gobierno ha aprobado protocolos para buscar a los desaparecidos, incluyendo el Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada. Asimismo, ha creado mecanismos para hacer cumplir el protocolo. Sin embargo, en la práctica, las familias en búsqueda de sus seres queridos desaparecidos han encontrado que las autoridades en las procuradurías estatales y federales no tienen suficiente conocimiento del Protocolo, o se niegan a aplicarlo bajo el argumento de que no es obligatorio.

En septiembre de 2016, el Congreso de México seguirá debatiendo la atrasada Ley General para Prevenir y Sancionar la Desaparición, la cual establece las obligaciones de las autoridades federales, estatales y municipales, y coordina sus esfuerzos para mejorar las investigaciones de estos casos²³. El proyecto de ley, presentado por la oficina del Presidente, incluye disposiciones que mantienen las fallas en la legislación vigente para la investigación de desapariciones. Por ejemplo, sigue sin establecer una clara distinción entre una persona desaparecida y una persona no localizada, y describe un mecanismo de búsqueda distinto para cada caso. El gobierno ha utilizado esta terminología en el pasado para seleccionar arbitrariamente los casos que incluye en los registros oficiales de desapariciones, y así restarle importancia a las desapariciones perpetradas por agentes estatales.

NOTAS

- ¹ Memorandum al Secretario de Estado John Kerry, *Assessment of the Human Rights Requirements in the Merida Initiative*, 14 julio 2016, <http://bit.ly/29PEUhf>.
- ² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de derechos humanos en México*, diciembre 2015, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>.
- ³ Open Society Justice Initiative, *Atrocidades innegables: Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, junio 2016 https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-20160602_0.pdf.
- ⁴ Memorandum al Secretario de Estado John Kerry, *Assessment of the Human Rights Requirements in the Merida Initiative*, 9 julio 2015, <http://www.wola.org/sites/default/files/Memo%20on%20Merida%20requirements%202015.pdf>.
- ⁵ Open Society Justice Initiative, *Atrocidades innegables*, p. 102.
- ⁶ *Ibid.*, p. 53.
- ⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre las Recomendaciones en trámite dirigidas a autoridades federales, estatales y municipales*, junio 2016, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Recomendaciones.pdf.
- ⁸ Consejo de la Judicatura Federal, “Resoluciones y decisiones de interés”, Notas informativas 88/2015 and 26/2016, <http://www.cjf.gob.mx/SalaPrensa/notas.htm>.
- ⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de derechos humanos en México*.
- ¹⁰ Amnistía Internacional, *Sobrevivir a la muerte: Tortura de mujeres por policías y fuerzas armadas en México*, p. 60, 28 junio 2016, <https://www.amnesty.org/en/documents/amr41/4237/2016/en/>.
- ¹¹ Arturo Ángel, “En ocho años la PGR sólo consignó uno de cada 100 casos de tortura”, *Animal Político*, 12 marzo 2015, <http://www.animalpolitico.com/2015/03/en-ocho-anos-la-pgr-consigno-1-de-cada-100-casos-de-tortura/>.
- ¹² Amnistía Internacional, *Sobrevivir a la muerte*, p. 36.
- ¹³ Sexto Tribunal Unitario del Segundo Circuito, Toca Penal 247/2015, 13 mayo 2016, <https://www.scribd.com/document/312593573/Resolucion-sobre-el-caso-Tlatlaya>. Véase también: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Sobre los Hechos Ocurridos el 30 de Junio de 2014 en Cuadrilla Nueva, Comunidad San Pedro Limón, Municipio de Tlatlaya, Estado de México*, Recomendación No. 51/2014, 21 octubre 2014, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2014/Rec_2014_051.pdf.
- ¹⁴ Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, *Informe Ayotzinapa II*, abril 2016, <http://prensageiayotzi.wix.com/giei-ayotzinapa#!informe-c1exv>.
- ¹⁵ United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, *Mexico 2015 Human Rights Report*, <http://www.state.gov/documents/organization/253239.pdf>.
- ¹⁶ United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner, Committee on Enforced Disappearances, *Summary Record of the 120th Meeting*, UN Doc. CED/C/SR.120, 2 febrero 2015, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/017/16/PDF/G1501716.pdf?OpenElement>.
- ¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de derechos humanos en México*.
- ¹⁸ Procuraduría General de la República, “Mensaje a medios de Eber Omar Betanzos Torres, Subprocurador de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGR”, 24 abril 2016, <http://www.gob.mx/pgr/prensa/mensaje-a-medios-de-eber-omar-betanzos-torres-subprocurador-de-derechos-humanos-prevencion-del-delito-y-servicios-a-la-comunidad-de-la-pgr>.

¹⁹ Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, *Informe Ayotzinapa II*.

²⁰ Secretaría de Gobernación, Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>.

²¹ Open Society Justice Initiative, *Atrocidades innegables*, p. 41-44.

²² El Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios en Saltillo, Coahuila encontró que sólo 26 de los 147 casos que había documentado fueron listados en el RNPED. Del mismo modo, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, con sede en Nuevo León, encontró que sólo 23 de los 61 casos que había documentado fueron incluidos en

el RNPED. El Comité Hasta Encontrarlos encontró que de los 82 casos de desapariciones de defensores de derechos humanos que documentaron, sólo 2 se pueden encontrar en el RNPED. Fundar realizó el mismo ejercicio con 34 casos documentados, y sólo pudo encontrar 12 casos en el RNPED. Véase también: *Informe sobre la crisis de Desapariciones Forzadas en México*, Audiencia ante la CIDH, 20 marzo 2015. Véase también: Paris Martinez, “Segob retira 7 mil nombres del registro oficial de desaparecidos”, *Animal Político*, 23 diciembre 2013, <http://www.animalpolitico.com/2013/12/segob-retira-7-mil-nombres-del-registro-oficial-de-desaparecidos/>.

²³ Amnesty International, “*Treated with Indolence: The State’s Response to Disappearances in Mexico*”, p.48, January 13, 2016, <http://www.amnestyusa.org/research/reports/treated-with-indolence-the-state-s-response-to-disappearances-in-mexico>.