

# Aportes **DPLF**

Número 21

año 9

enero de 2017

REVISTA DE LA FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO

**20**  
Aniversario  
1997-2017

**Impunidad  
y graves  
violaciones  
de derechos  
humanos en**

**México**

## Editorial

**Durante la última década, la situación de derechos humanos en México se ha deteriorado notablemente. La guerra contra el narcotráfico tuvo un efecto decisivo en el aumento de la violencia originada por los grupos criminales, pero también de los crímenes cometidos por fuerzas estatales. A pesar del reconocimiento que el gobierno mexicano ha hecho de esta situación y de las medidas que se han tomado para enfrentarla, la realidad nos muestra que las violaciones de derechos humanos y una falta de respuesta adecuada de parte de las instituciones de procuración y administración de justicia, siguen siendo la regla y no la excepción.**

En este contexto, la noche del 26 de septiembre de 2014, desaparecieron cuarenta y tres estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero. Aunque éste no era ni el primero ni el último caso de personas desaparecidas en México, el número de desaparecidos, su calidad de estudiantes, el involucramiento de fuerzas estatales de distintos niveles y la persistencia de los familiares hicieron de este caso un parteaguas que desencadenó la indignación ciudadana nacional e internacional.

En el marco de las medidas cautelares que se tramitaban ante la CIDH por este caso, y producto de un acuerdo entre esta institución, el Estado mexicano y los representantes de las víctimas, se creó el **Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI)**, que recibió el encargo de realizar una verificación técnica de las acciones adoptadas por el Estado mexicano luego de la desaparición de los estudiantes, no solo respecto de su localización, sino respecto del agotamiento de las líneas de investigación así como la atención y reparación a las víctimas.

El GIEI fue una experiencia inédita de colaboración Estado-CIDH y de monitoreo de un caso en tiempo real. Integrado por cinco expertos internacionales, el GIEI nos demostró que es posible investigar este tipo de atrocidades tratando a las víctimas con respeto y consideración. Sus hallazgos sobre el caso —plasmados en dos informes— fueron fundamentales, pero posiblemente el legado más importante fue la **radiografía que realizó del sistema de justicia penal mexicano** y las recomendaciones que hizo con la finalidad de mejorarlo.

Un complemento perfecto del trabajo realizado por el GIEI, fue el informe **Atrocidades innegables: confrontando crímenes de lesa humanidad en México**, publicado el año pasado por Open Society Justice Initiative (OSJI) y cinco organizaciones de la sociedad civil mexicana. Este informe realiza un riguroso análisis de los crímenes cometidos en el país durante la última década y establece la existencia de fundamentos razonables para considerar que se han cometido **crímenes de lesa humanidad**, tanto por actores estatales como no estatales, los mismos que deben ser debidamente investigados y juzgados.

Este informe también incluye una serie de recomendaciones dirigidas a diferentes actores, destacando la propuesta de crear un **mecanismo internacional de investigación** de crímenes atroces y grandes casos de corrupción en México.

El **diagnóstico es claro**: el sistema judicial mexicano tiene la enorme responsabilidad de dar una respuesta adecuada al legado de graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la última década. Si las condiciones actuales no lo permiten, es necesario pensar creativamente y no descartar el apoyo internacional, tal como ocurrió en el caso de los estudiantes de Ayotzinapa.

Con la finalidad de contribuir a esta reflexión, pero también para ayudar a entender mejor la situación del país en el resto del continente, dedicamos esta edición de AportesDPLF a la situación actual de derechos humanos en México.

La **primera sección** de este número examina las graves violaciones a derechos humanos que ocurren en México. Sobre este tema, **Claudia Paz y Paz** —ex Fiscal General de Guatemala— nos explica cómo el caso Ayotzinapa exhibió las principales deficiencias del sistema de investigación criminal

mexicano y en base a su experiencia como integrante del GIEI, propone una serie de recomendaciones sobre cómo mejorarlo. En esa misma línea, **Ariel Dulitzky**, miembro del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre desapariciones forzadas o involuntarias, plantea veinte puntos para la creación de una agenda pública para la prevención y erradicación de la desaparición forzada en México. Por su parte, el ex Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Tortura, **Juan Méndez**, comparte sus principales conclusiones después de la misión que realizó a México en su rol como relator. Concluye esta sección **Erick Witte** de OSJI, haciendo un análisis en profundidad de por qué ciertos crímenes que se cometen actualmente en México podrían ser considerados como crímenes de lesa humanidad.

La reforma del sistema de justicia penal mexicano es abordada en la **segunda sección** de esta edición. Al respecto, **Miguel Sarre** llama la atención sobre la falsa dicotomía entre los derechos de los imputados y los derechos de las víctimas a la verdad y la justicia, mientras que **Iván de la Garza** nos plantea los retos que persisten en la implementación del nuevo modelo de justicia penal acusatorio, en vigor en todo el territorio mexicano desde junio de 2016. Por último, **Carlos Ríos** examina el rol que tienen las medidas cautelares en el nuevo sistema acusatorio y cómo el enraizamiento cultural de los valores del sistema inquisitivo, impedirían la correcta implementación de la prisión preventiva.

En la **tercera sección** se incluyen algunas reflexiones sobre reformas institucionales fundamentales que se vienen llevando a cabo en México. **Úrsula Indacochea** de DPLF nos habla del alto grado de intervención de los órganos políticos, en la selección de altas autoridades del sistema en México, y de la ausencia de contrapesos efectivos. Por su parte, **Óscar Arredondo** nos describe el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, los desafíos que se han presentado desde la reforma constitucional y los pasos pendientes para alcanzar su correcta implementación. **Aroa de la Fuente**, aborda el tema de la reforma energética en México y nos describe la situación actual, tres años después de su aprobación.

La situación de vulnerabilidad de ciertos grupos de la población mexicana es analizada en la **cuarta sección** de esta revista. **Leopoldo Maldonado** de Artículo 19 muestra la

realidad que afronta el periodismo mexicano y cómo la guerra contra el narcotráfico ha impactado el ejercicio de la libertad de expresión de distintas formas. **Ana Lorena Delgadillo**, de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, aborda la situación que viven los familiares de migrantes desaparecidos y nos explica cómo la organización de estas familias ha promovido la creación de un mecanismo transnacional que les permita acceder a la justicia.

Para concluir con esta edición, la **quinta sección** titulada **Desde los Estados** muestra la situación que se vive en el interior del país. La hermana **Consuelo Morales** y **Ana Claudia Martínez**, nos describen la situación actual en Nuevo León, resaltando el papel de la opinión pública en una adecuada implementación del nuevo sistema procesal penal en ese estado. En Chihuahua, **Lucha Castro** nos cuenta cómo ante la crisis de seguridad desencadenada por la guerra contra el narcotráfico la sociedad civil y el gobierno del estado se han aliado para combatir la impunidad y la corrupción. Desde Coahuila, **Michael Chamberlin** nos explica cómo la unión de familiares de personas desaparecidas generó un impacto tal que llevó a la creación de un Grupo de Trabajo integrado por sociedad civil, Naciones Unidas y autoridades estatales, a través del cual se han promovido reformas estatales en materia de desaparición forzada. Desde Jalisco, **César Pérez** detalla cómo la práctica de la tortura continúa impune en el estado a pesar de reformas estatales para la penalización de este delito. Por último, **David Lovatón** expone cómo Yucatán, a pesar de no ser un estado que enfrenta situaciones graves de derechos humanos como ocurre en el resto del país, también enfrenta problemas serios, muchos de ellos relacionados con la protección de los derechos humanos de las comunidades indígenas Mayas.

Esperamos que este número sea de su interés y quedamos atentos a sus comentarios.

**Katya Salazar**

Directora Ejecutiva



## En este número

### Graves violaciones de derechos humanos

- P. 5 Recomendaciones para mejorar el sistema de investigación criminal mexicano a la luz del caso Ayotzinapa**  
*Claudia Paz y Paz*
- P. 11 Elementos esenciales para una agenda pública para la prevención y erradicación de la desaparición en México**  
*Ariel Dulitzky*
- P. 15 Tortura en México. Observaciones del ex Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de Naciones Unidas**  
*Juan Méndez*
- P. 19 Atrocidades innegables: Confrontando crímenes de lesa humanidad en México**  
*Eric Witte*

### Reforma del sistema de justicia penal

- P. 24 Derechos de las personas imputadas vs. derechos de las víctimas: la falsa dicotomía**  
*Miguel Sarre*
- P. 27 Apuntes sobre la implementación del sistema penal acusatorio en México y los retos para su consolidación**  
*Iván de la Garza*
- P. 30 Penas, prisión preventiva y medidas cautelares en el proceso penal: urgencia de una nueva reforma constitucional en México**  
*Carlos Ríos*

### Reformas institucionales

- P. 34 El poder del presidente en la designaciones de altas autoridades de justicia en México**  
*Úrsula Indacochea*
- P. 39 Reflexiones sobre el Sistema Nacional Anticorrupción en México**  
*Oscar Arredondo*
- P. 42 La reforma energética de México: retrocesos en derechos humanos**  
*Aroa de la Fuente*

### Grupos especialmente vulnerables

- P. 44 Las “violencias” contra la prensa en México: plata, plomo y criminalización**  
*Leopoldo Maldonado*
- P. 48 Avances y retos en el acceso a la justicia para poblaciones en movilidad**  
*Ana Lorena Delgadillo*

### Desde los estados

- P. 52 La opinión pública domina, pero no debe gobernar**  
*Consuelo Morales y Ana Claudia Martínez*
- P. 55 La Alianza Ciudadana por Chihuahua**  
*Lucha Castro*
- P. 56 El modelo de participación de familiares de desaparecidos en la acción del gobierno de Coahuila, México**  
*Michael Chamberlin*
- P. 57 La tortura en Jalisco, la impunidad interminable**  
*César Pérez*
- P. 58 Yucatán no es sólo Cancún**  
*David Lovatón*

# Graves violaciones de derechos humanos



## Recomendaciones para mejorar el sistema de investigación criminal mexicano a la luz del caso

# Ayotzinapa

**Claudia Paz y Paz** *Ex Fiscal General de Guatemala y miembro del GIEI*

\*Este artículo fue entregado y editado en diciembre de 2016.

**E**l presente artículo presenta algunos de los principales hallazgos a los que llegó el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) en su investigación, en representación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), del caso de los 43 estudiantes desaparecidos en Iguala, Guerrero, mejor conocido como caso Ayotzinapa. Como es de público conocimiento, las principales debilidades que el GIEI identificó en la investigación de este caso, son una constante en las investigaciones criminales en México, por lo que sus hallazgos y recomendaciones deberían servir como hoja de ruta para mejorar el sistema de procuración y administración de justicia en México.

### Antecedentes

El Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes fue nombrado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la medida cautelar 409/2014, emitida por la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Isidro Burgos, el 26 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero,

México. En noviembre de 2014 la CIDH, el Estado mexicano y representantes de las víctimas suscribieron un acuerdo de asistencia técnica, a partir del cual se estableció como mandato del GIEI coadyuvar en la investigación realizada por la Procuraduría General de la República (PGR), acompañar en la búsqueda de los jóvenes desaparecidos, examinar el Plan de Atención Integral a las Víctimas y hacer recomendaciones generales sobre el problema de la desaparición forzada en México.

El GIEI se integró por cinco expertos, Carlos Martín Beristain, Alejandro Valencia Villa, Ángela María Buitrago, Francisco Cox y Claudia Paz y Paz, quienes trabajamos dos mandatos de seis meses cada uno. Presentamos dos informes: uno en septiembre de 2015 y el segundo

en abril de 2016. En este último se incluyó un capítulo que detalla nuestros hallazgos sobre el funcionamiento del sistema de investigación criminal y la atención a víctimas en México, así como las distintas falencias que limitaron la posibilidad de esclarecer plenamente los hechos del 26 y 27 de septiembre e identificar a la totalidad de los responsables. Problemas que son comunes en la investigación de violaciones de derechos humanos en ese país.

A continuación, haremos referencia a algunas de las falencias que minan de manera más profunda las posibilidades de avanzar en la investigación para determinar el destino final de los 43 estudiantes desaparecidos, así como la identidad y responsabilidades de todos los perpetradores.

**La dificultad de acceder a la información relevante y la posibilidad de pérdida de evidencias se acrecienta con la fragmentación de las investigaciones. La investigación del caso Ayotzinapa se desintegró en innumerables averiguaciones previas...**



**Es previsible que, si no se sanciona a los responsables de obstrucción, tortura o negligencia en la pérdida de pruebas, [...] las investigaciones se seguirán conduciendo con todas las debilidades señaladas**

### La confesión como principal medio de prueba y como incentivo para la tortura

La teoría del caso presentada por la PGR tiene debilidades y contradicciones. De acuerdo con su versión los 43 estudiantes habrían sido llevados al basurero de Cocula donde habrían sido asesinados e incinerados y sus restos luego tirados a un riachuelo cercano. Este relato se sustenta exclusivamente en la declaración de cinco presuntos miembros de Guerreros Unidos, cártel del crimen organizado ubicado en el estado de Guerrero, quienes se autoinculpan e inculpan a sus compañeros. De acuerdo con los informes médicos oficiales, estas cinco personas presentaban fuertes indicios de haber sufrido torturas entre el momento en que fueron detenidas y cuando prestaron su declaración ante la PGR, mientras estaban bajo custodia de la Sub Procuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO).

Esta versión se contradice con las conclusiones de un experto en fuego, el Dr. José Torero<sup>1</sup> y del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF)<sup>2</sup>, que indican que no existe evidencia física que sustente que los hechos sucedieron tal y como lo relatan los presuntos responsables. Por el contrario, los vestigios encontrados en el basurero de Cocula, indican que en este lugar no hubo un incendio de las magnitudes necesarias para calcinar 43 cuerpos la madrugada del 26 al 27 de septiembre de 2014.

Estos hallazgos pusieron de manifiesto falencias sumamente graves, porque no es solo que no se avance en el esclarecimiento de los hechos, sino que se

obstaculizó la investigación de la verdad con una versión oficial que se contradice con evidencia científica, basándose en las confesiones de personas que presentaban fuertes indicios de haber sido torturadas.

La utilización de la confesión como única prueba no es un problema exclusivo de la investigación por la desaparición forzada de los 43 estudiantes. Como documentan diversos informes, es un problema recurrente en las investigaciones sobre el crimen organizado en México, alentado, en parte, por la jurisprudencia nacional. Diversos fallos sostienen que en casos de delincuencia organizada la confesión del inculpado es plena prueba indirecta, es decir, se trata de una prueba intermedia que, junto con otra, por ínfima que sea, adquiere pleno valor probatorio. La otra prueba normalmente son las confesiones de coinculpados, es decir, en casos con dos o más personas investigadas, para tener plena prueba basta que éstas reconozcan su participación en los hechos y señalen la participación de sus presuntos compañeros.

En el segundo informe preparado por el GIEI subrayamos cómo la dependencia de las confesiones de los inculpados, no sólo provoca líneas erradas de investigación, sino que incentiva la práctica de la tortura.

### La falta de independencia de los peritos

Una investigación sólida de un caso tan complejo como éste, o de graves violaciones de los derechos humanos, requiere la utilización de evidencia científica, para lo

cual es fundamental la independencia de los peritos, quienes no deben estar supeeditados a ninguna de las partes. El GIEI encontró que los peritos orientaban las conclusiones de algunos de sus informes a sostener la versión oficial, en lugar de ofrecer un análisis independiente, basado únicamente en la evidencia. Al mismo tiempo, los informes forenses no evaluaban adecuadamente los serios indicios de tortura que consignaban.

Por esta razón, es indispensable que los servicios forenses se separen de la Procuraduría General de la República y puedan funcionar como una institución autónoma. El marco de la aprobación de la nueva Ley sobre el Ministerio Público, será el escenario ideal para discutir qué mecanismos pueden establecerse para garantizar su autonomía.

### El exceso de formalismo en las investigaciones criminales y la falta de un análisis de contexto: se ven los árboles pero no el bosque

La debilidad de la investigación se esconde en el formalismo. La consignación por escrito de detalles irrelevantes y la reiteración de información en la solicitud, el informe, la recepción y ratificación, producen inmensos expedientes donde se pierde lo sustancial. La dificultad de acceder a la información relevante y la posibilidad de pérdida de evidencias se acrecienta con la fragmentación de las investigaciones. La investigación del caso Ayotzinapa se desintegró en innumerables *averiguaciones previas*<sup>3</sup>. Las detenciones se realizaban por flagrancias, que daban lugar a investigaciones aisladas y era el Ministerio Público el que determinaba en cuál expediente consignaba la evidencia. Dado que el homicidio no es un delito incluido en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, las seis ejecuciones que ocurrieron la noche de los hechos permanecieron en la justicia estatal, produciendo el contrasentido de que la inves-

tigación de las conductas delictivas se realizara de forma aislada de la investigación de la red criminal que integran los perpetradores.

El formalismo también oculta la descontextualización de las investigaciones. En el caso de Ayotzinapa, una hipótesis a investigar es el trasiego de heroína en autobuses como posible móvil del ataque. La forma de operar de Guerreros Unidos, la captación de servidores públicos, las rutas por donde circulaba la droga y el dinero, fueron completamente obviadas de la investigación. Esta omisión impidió comprender el hecho en su real dimensión. Los hechos se describieron como la acción de enloquecidos miembros de Guerreros Unidos y unos cuantos policías corruptos, sin develar la relación del crimen organizado con todos los niveles de autoridades presentes esa noche, militares, policías estatales, federales, ministeriales además de los policías municipales de tres localidades, que el GIEI recomendó investigar.

A pesar de que el GIEI documentó e hizo de conocimiento de la PGR estas debilidades y otras aún más graves, como la presencia del ex Director de la Agencia de Investigación Criminal, Tomás Zerón en la escena del crimen del río San Juan, con uno de los detenidos, sin presencia de su defensor y sin que estas actuaciones fueran consignadas en el expediente, la PGR no ha avanzado en las investigaciones sobre obstrucción a la justicia o su responsabilidad en los casos de tortura, a pesar de que dicho funcionario dimitió recientemente. Esta situación afecta el avance en la investi-

gación de la desaparición forzada de los 43 normalistas, como otras investigaciones de graves violaciones a derechos humanos, ya que no existe un mensaje claro al interior de la PGR de que estas conductas no se toleraran.

### El futuro del sistema de investigación criminal mexicano

La transición al modelo acusatorio, que entró en vigencia en todo el país el 18 de junio de 2016, es una oportunidad para superar estas debilidades, especialmente para desformalizar la investigación criminal. Sin embargo, para los casos de delincuencia organizada, continúa en la Constitución mexicana la posibilidad de decretar la medida de arraigo a las personas investigadas, hasta por 80 días. Esta medida crea un escenario que dificulta el control judicial sobre la detención, ya que se detiene para investigar y no se investiga para detener lo que facilita la práctica de la tortura al permanecer los detenidos bajo custodia de la PGR. Esto significa que el nuevo sistema entra en funcionamiento, pero se deja abierta la puerta para que las viejas prácticas continúen.

De igual manera, las modificaciones al artículo 102 constitucional prevén la transformación de la PGR en una Fiscalía General, una entidad que se espera sea autónoma de los otros poderes del Estado. Sin embargo, también se prevé en el artículo décimo noveno transitorio de la reforma, el que todos los recursos de la actual PGR, incluyendo los recursos humanos, se trasladen de manera automática a la nueva institución. Ante la ausencia

de mecanismos internos que investiguen la obstrucción a la justicia, tanto en el caso Ayotzinapa como en otros casos de graves violaciones a derechos humanos, o bien la práctica de la tortura, este traslado significaría que aquellos funcionarios responsables de estos graves crímenes continúen a cargo de las investigaciones. Es previsible que, si no se sanciona a los responsables de obstrucción, tortura o negligencia en la pérdida de pruebas, aun creando la nueva institución, las investigaciones se seguirán conduciendo con todas las debilidades señaladas.

### Conclusión

Por estas razones es imprescindible que se informe a los padres y madres de los 43 estudiantes el resultado de las investigaciones sobre obstrucción a la justicia y de las lesiones compatibles con tortura que presentan varios de los detenidos, como requisitos indispensables para que la investigación por la desaparición forzada de los 43 estudiantes pueda avanzar. Sólo de esta manera se garantizará que estos hechos no se repitan en futuras investigaciones y el sistema de justicia pueda cumplir con su misión de sancionar a los responsables y prevenir nuevas violaciones a los derechos humanos. ■

### NOTAS

<sup>1</sup> Perito en fuego, Profesor de Ingeniería Civil y Director de la Escuela de Ingeniería Civil de la Universidad de Queensland, Australia.

<sup>2</sup> El EAAF es una organización científica, no gubernamental y sin fines de lucro que aplica las ciencias forenses -principalmente la antropología y arqueología forenses- a la investigación de violaciones a los derechos humanos en el mundo. Recuperado de: [http://eaaf.typepad.com/about\\_us\\_\\_sp/](http://eaaf.typepad.com/about_us__sp/)

<sup>3</sup> La averiguación previa es la primera etapa de investigaciones dentro del procedimiento penal mexicano llevada a cabo por el Ministerio Público. Consiste en realizar todas las diligencias necesarias a fin de comprobar que se reúnen todos los elementos del delito con el fin de decidir ejercer o no la acción penal.

**La utilización de la confesión como única prueba no es un problema exclusivo de la investigación por la desaparición forzada de los 43 estudiantes**

# Recomendaciones del GIEI en el caso Ayotzinapa

En el marco de la medida cautelar 409/14 y a solicitud de sus beneficiarios, la CIDH y el Gobierno mexicano firmaron un acuerdo a través del cual se creó el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), cuyo objetivo fue brindar asistencia técnica internacional en la investigación de la desaparición de los 43 estudiantes en Ayotzinapa, Guerrero, a través de cuatro líneas de acción: la elaboración de planes de búsqueda en vida de las personas desaparecidas; análisis técnico de las líneas de investigación; análisis técnico de la atención a las víctimas y sus familiares; y recomendaciones de políticas públicas frente a la desaparición forzada. El GIEI estuvo integrado por

Carlos Beristain, Ángela Buitrago, Francisco Cox, Claudia Paz y Paz y Alejandro Valencia. En su segundo y último informe, el GIEI emitió 22 recomendaciones dirigidas al Estado mexicano. El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), representante de las víctimas en este caso, las agrupó en: 1) reformas legales, 2) cambios de diseño institucional, 3) cambios de práctica y 4) otras medidas de política pública. Agradecemos al **Centro Prodh** por permitirnos compartir este documento pues revela los avances y retos pendientes para mejorar los procedimientos de investigación penal y el sistema de administración y procuración de justicia en México.

## REFORMAS LEGALES

### 1 Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar las Desapariciones

El GIEI pidió aprobar urgentemente y con consulta previa a las víctimas una legislación en materia de desaparición forzada que al menos incorpore:

- Un Registro Único Nacional de Personas Desaparecidas encaminado a la búsqueda y a la investigación, con información preexistente e integrado al Sistema Nacional de Atención a Víctimas.
- Una Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas con presencia de organizaciones y víctimas, que proponga políticas públicas y que coadyuve en la instrumentación del Plan Nacional de Exhumaciones.
- Establecer claramente y a nivel de ley un proceso de búsqueda oficiosa inmediata que elabore hipótesis de búsqueda, garantice coordinación de la federación con las entidades y aplicación del protocolo de Minnesota, cuente con equipos especializados, permita la participación de peritos externos y familiares y permita ingreso a cualquier entidad pública.
- Garantizar la cooperación de concesionarios de Telecomunicaciones en proporcionar información.
- Incluir beneficios por colaboración eficaz.
- Regular la declaración de ausencia.
- Incluir la responsabilidad penal de superiores jerárquicos de agentes del Estado involucrados en casos.

**Estado de los procesos relacionados** En diciembre de 2015, el Poder Ejecutivo presentó ante el Senado una iniciativa de Ley. El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México hizo llegar insumos tanto al Ejecutivo como al Legislativo. Actualmente no existe dictamen aprobado. Organizaciones de la sociedad civil y familias de personas desaparecidas elaboraron una propuesta de ocho puntos mínimos que debe contener la Ley armónicos con la propuesta del GIEI.

### 2 Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura

El GIEI realizó múltiples recomendaciones para erradicar el uso de la tortura y los tratos crueles. Muchas pueden ser atendidas en la discusión sobre la Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura en curso. Algunas son:

- Garantizar la exclusión de pruebas ilícitas, obtenidas bajo tortura. En ningún caso la confesión debe surtir efectos de prueba plena y debe ser confrontada con otros medios.
- Garantías médicas durante la detención. Cualquier persona que se sospeche que ha sido torturada debe ser sujeta de inmediato a un examen médico y psicológico para comprobarlo, y podrá ser realizado por peritos independientes de acuerdo con los más altos estándares.
- Renovar formatos de PGR y procuradurías estatales para las dictaminaciones médicas de detenidos.

**Estado de los procesos relacionados** En abril de 2016, el Senado aprobó el dictamen de Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y lo envió a la Cámara de Diputados. Sin embargo, tras meses de inactividad, en diciembre de 2016 las Comisiones de Justicia y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados introdujeron diversas modificaciones regresivas al dictamen, mismas que tendrían el efecto de invisibilizar y obstaculizar las denuncias e investigaciones por tortura. La coalición de organizaciones e instituciones académicas que han aportado insumos a lo largo del proceso, así como la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, han hecho un llamado a la Cámara a suprimir dichas modificaciones.

## CAMBIOS DE DISEÑO INSTITUCIONAL

### 3 Rediseño institucional de las procuradurías

El GIEI documentó múltiples disfuncionalidades atribuibles al diseño de las procuradurías. Muchas podrían atenderse en las discusiones del tránsito hacia la Fiscalía General de la Nación. Se debe asegurar que subsista una unidad especializada en materia de derechos humanos con recursos humanos, técnicos y económicos suficientes y que concentre las instancias que ven hoy estos temas.

En dicha vice fiscalía se deben instaurar unidades de análisis de contexto para estudiar patrones a partir del análisis de dinámicas regionales, redes de comunicación, aspectos financieros, áreas de influencia y estructura tanto de grupos criminales como de autoridades desde una perspectiva de macrocriminalidad. El personal debe contar con las condiciones para investigar tanto autores materiales como intelectuales, incluyendo la cadena de mando y eventual responsabilidad de superiores.

**Estado de los procesos relacionados** En octubre de 2014 se realizó la reforma constitucional para crear la Fiscalía General, pero actualmente no hay discusión sobre el contenido y diseño que tendrá. Si bien la Cámara de Diputados aprobó un dictamen y lo remitió al Senado, éste no ha sido aprobado. En esa minuta no está incluida la creación de una vicefiscalía de derechos humanos, lo que implica un retroceso frente a la entidad administrativa que al menos en el papel tiene hoy la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.

### 4 Jurisdicción especializada en violaciones a derechos humanos

Dada la complejidad de los delitos de violaciones a derechos humanos y su relevancia social, el GIEI propuso la creación de juzgados que tengan competencia exclusiva, tanto en el Poder Judicial Federal como en los estados.

**Estado de los procesos relacionados** No existe en México una discusión pública al respecto ni se ha generado ninguna iniciativa, aunque sí la hay para radiodifusión, competencia económica y telecomunicaciones.

### 5 Servicios periciales autónomos

El GIEI propuso crear un organismo pericial y forense autónomo y competente, tanto a nivel federal como en los diferentes estados, lo que implica rediseño institucional. Dicho organismo contaría con autonomía financiera y administrativa y no de-

pendería de ninguna institución investigativa o judicial; tendría personal con capacidad técnica, científica y profesional, designado a partir de un servicio profesional de carrera supervisado por instancias académicas; y trabajaría con base en protocolos que cumplan los más altos estándares.

**Estado de los procesos relacionados** Existe una iniciativa de reforma constitucional en el Senado para que los servicios periciales salgan de la órbita de las procuradurías. El tema ha sido abordado en la discusión de leyes secundarias, pero es posible que la tradición jurídica mexicana obligue a que se realice primero una reforma constitucional. El tema aparecerá en el debate sobre la Ley Orgánica de la Fiscalía.

## CAMBIOS DE PRÁCTICA

### 6 Registro de personas detenidas como salvaguarda contra la tortura y la desaparición forzada

Debido a que documentó que la ausencia de una cadena de custodia de las personas propicia la tortura y en función de que también es una salvaguarda frente a la desaparición forzada, el GIEI recomendó crear un Registro Único Nacional de personas detenidas ya que la inscripción de todas las privaciones de la libertad en registros y/o expedientes es una medida preventiva para la desaparición de personas.

**Estado de los procesos relacionados** En su sentencia del caso Cabrera García y Montiel Flores, la Corte IDH ordenó a México fortalecer los registros de detenidos. Las normas procesales obligan a registrar la detención de una persona pero no permiten dilucidar momento a momento qué funcionario está a su cargo. Sólo se registran detenciones a nivel federal y en pocos estados. Prima la perspectiva de transparencia e información para las instancias de seguridad, mas no de garantía de los derechos de las personas. Esta herramienta es un registro de la puesta a disposición ante ministerio público y no un registro al momento de la detención, cuando se genera el mayor riesgo de tortura.

### 7 Aplicación del Protocolo de Minnesota en exhumaciones e investigaciones de casos de posibles ejecuciones

El GIEI señaló la importancia de implementar los estándares del Protocolo de Minnesota al menos para la realización de exhumaciones y para la investigación de posibles ejecuciones arbitrarias. Al ser las ejecuciones extrajudiciales una forma de consumación de las desapariciones forzadas, es indispensable adoptar el Protocolo como guía para investigarlas y para aquellas indagatorias iniciadas cuando se encuentran los restos de



las víctimas. Se debe garantizar la protección de las escenas, el adecuado resguardo y registro de la evidencia —sobre todo en el procesamiento de fosas— y capacitar al personal que realiza exhumaciones y necropsias.

**Estado de los procesos relacionados** Actualmente no existen instrumentos legales ni prácticos que obliguen a incorporar plenamente los estándares del Protocolo de Minnesota en las investigaciones penales por posibles ejecuciones ni en aquellas iniciadas por el hallazgo de restos humanos.

## OTRAS MEDIDAS DE POLÍTICA PÚBLICA

### 8 Política de Estado sobre derecho a la verdad

El GIEI insiste en que México no ha reconocido adecuadamente las dimensiones de la crisis. Por ello, propone que se adopte una política de Estado para garantizar el derecho a la verdad, que parta del reconocimiento oficial de la situación y de la magnitud de las desapariciones, que ayude a ubicar momentos específicos (como la Guerra Sucia), patrones, etc. Asimismo, recomienda la promoción de proyectos de memoria histórica con participación de familias.

**Estado de los procesos relacionados** Existen diversos proyectos en marcha para preservar la memoria frente a las violaciones a derechos humanos, pero no puede hablarse de que exista una política de Estado en materia de derecho a la verdad.

### 9 Programa de retiro paulatino de las fuerzas armadas de tareas de seguridad pública

Habiendo constatado el conocimiento del Ejército sobre la macrocriminalidad en Iguala y la falta de rendición de cuentas y de controles civiles de las Fuerzas Armadas, el GIEI alude a la importancia de un programa de retiro paulatino de las fuerzas armadas de tareas de seguridad vinculado con:

- i. Profesionalizar a la policía para que sea un cuerpo civil y democrático, de carrera y especializado.
- ii. Regular el uso de la fuerza conforme a los estándares internacionales.
- iii. Establecer mecanismos de control y vigilancia civil a las funciones de fuerzas civiles y militares.

**Estado de los procesos relacionados** No existe en el debate público una propuesta articulada en este sentido, ni desde el gobierno ni de los partidos políticos. Al contrario, actualmente existen diversas iniciativas legislativas que tienen por objeto ‘legalizar’ la (inconstitucional) participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, bajo la figura de la “seguridad interior”. Frente al retroceso que representaría tal legislación para la vigencia de los derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil han llamado a que cualquier propuesta legislativa contemple el retiro paulatino de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública.

### 10 Profundizar la cooperación internacional

A partir de su experiencia y los múltiples obstáculos que enfrentó, el GIEI recomendó a México tener una actitud cooperativa frente a la asistencia internacional.

En cuanto al Sistema Universal, el GIEI insta a México para que reconozca la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas para recibir y examinar comunicaciones individuales.

Respecto del Sistema Interamericano, debería apoyar decididamente a la Comisión y a la Corte frente a su crisis financiera, evitando cualquier represalia frente a las posiciones que han tenido la CIDH y el propio GIEI.

Es trascendental apoyar el Mecanismo Especial de Seguimiento a las Recomendaciones del GIEI en el caso Ayotzinapa, fortaleciendo la cooperación y evitando una actitud soberanista.

**Estado de los procesos relacionados** A raíz de los informes y hallazgos del GIEI, el Estado ha mantenido una actitud de poca cooperación y en ocasiones de abierto rechazo ante organismos internacionales. México sigue sin reconocer plenamente la jurisdicción del Comité CED. Respecto del Sistema Interamericano, México inició una fuerte ofensiva contra la CIDH tras el segundo informe del GIEI. En septiembre de 2016 la CIDH anunció la creación de un Mecanismo Especial de Seguimiento en el caso Ayotzinapa. A principios de 2017, éste realizó una visita técnica al país. Las familias y sus representantes esperan que el Mecanismo cuente con las condiciones necesarias para realizar su labor y que no se repita la campaña de difamación y obstaculización a la que se enfrentó el GIEI.

# Elementos esenciales para una agenda pública para la prevención y erradicación de la desaparición en México

**Ariel Dulitzky** Miembro del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas

En poco menos de diez años organismos internacionales de derechos humanos han urgido a México atender la gravísima situación de las desapariciones. En 2011 el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas visitó al país y posteriormente publicó su Informe de misión<sup>1</sup> así como su Informe de seguimiento<sup>2</sup>. A estos informes le siguieron las observaciones finales del Comité contra las Desapariciones Forzadas<sup>3</sup>, el informe de la CIDH sobre su visita *in loco*<sup>4</sup> y los informes y recomendaciones<sup>5</sup> del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de la CIDH (GIEI). Previamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó importantes sentencias, como Radilla Pacheco<sup>6</sup> sobre desapariciones en el contexto de la Guerra Sucia y Campo Algodonero<sup>7</sup> sobre desapariciones por particulares en el contexto de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez. Organizaciones como Human Rights Watch<sup>8</sup>, Amnistía Internacional<sup>9</sup> y Open Society Justice Initiative<sup>10</sup> también han documentado la situación de las desapariciones forzadas. De modo que no necesitamos más diagnósticos. Todos los informes coinciden en que hay una práctica generalizada de desapariciones en varias partes del país, muchas de las cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas.

En los párrafos que siguen, plantearemos 20 elementos esenciales para una política pública integral, comprensiva, coherente, efectiva y eficaz que sirva para



prevenir y erradicar la desaparición forzada en México.

1 Como primer paso es necesario que las autoridades, incluyendo a los funcionarios de más alto nivel, reconozcan la gravedad, complejidad y dimensión del problema. Si bien en algunas autoridades hay un incipiente reconocimiento discursivo del problema de la desaparición forzada, ello no ha sido consistente, uniforme y homogéneo entre todas las autoridades del Estado mexicano, ni al más alto nivel. Tampoco ha habido un reconocimiento respecto de la dimensión del problema, tal y como lo reco-

mendó el Grupo de Trabajo. No existe un diagnóstico nacional sobre el problema de la desaparición forzada de personas que permita desarrollar las medidas integrales y efectivas para su prevención, erradicación, investigación, sanción y reparación. La información de diferentes instituciones estatales en relación con casos de desapariciones forzadas es recabada sin sistematicidad y, frecuentemente, de forma contradictoria. La dispersión de esta información no contribuye a evidenciar las dimensiones reales del problema. Si bien es cierto que un elevado número de secuestros y delitos con similitudes a las desapariciones

forzadas son cometidos por grupos del crimen organizado, no todas las personas desaparecidas han sido secuestradas por grupos del crimen organizado actuando de forma independiente; por el contrario, la participación del Estado en las desapariciones forzadas también está presente en el país. Adicionalmente, debido a la impunidad prevaleciente muchos casos que podrían encuadrarse bajo el delito de desaparición forzada son reportados e investigados bajo una figura diferente o ni siquiera son considerados como delitos. En muchas ocasiones, los casos de desapariciones forzadas son eufemística y popularmente denominados “levantones”. Muchas veces se consideran a las desapariciones forzadas como simples secuestros o abuso de autoridad, o las personas son simplemente consideradas extraviadas o perdidas o no halladas (particularmente en grupos como mujeres, niños y migrantes) sin una adecuada investigación para descartar la posibilidad de que se trate de una desaparición forzada.

**2** Cambio de actitud política y de cultura de las fuerzas de seguridad y de los responsables de la administración y procuración de justicia para garantizar los derechos a la verdad, la justicia, la reparación, la memoria y las garantías de no repetición, así como para la prevención y erradicación de las desapariciones forzadas. En particular debe cambiarse el paradigma militar en la seguridad ciudadana y considerar el retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad ciudadana y aplicación de la ley penal como forma de prevenir las desapariciones forzadas. Además, es necesaria una nueva cultura jurídica para garantizar el éxito del sistema acusatorio y romper con el patrón sistemático de impunidad en casos de desapariciones. Esta cultura jurídica y judicial produce temor y frustración que desanima a las víctimas a denunciar o insistir en las investigaciones sobre desapariciones forzadas. Se deben abando-

### Tanto la legislación como la práctica judicial deben avanzar en el establecimiento de la responsabilidad penal de superiores jerárquicos

nar vicios prevalentes en la administración y procuración de justicia como es el excesivo formalismo jurídico por sobre la verdad, el predominio de investigaciones basadas exclusivamente en confesiones (muchas obtenidas bajo tortura) o en las evidencias aportadas por los familiares, la práctica de autoridades —especialmente los Ministerios Públicos— de intentar desacreditar a las personas desaparecidas declarando que estaban involucradas con grupos delictivos sin ninguna evidencia o investigación en su contra o de rehusar aceptar denuncias por desapariciones o consignar por delitos menores.

**3** La cristalización de la política pública debe darse a través de la indispensable, ineludible, impostergable y urgente adopción de una ley general sobre desapariciones forzadas. En los últimos años se han presentado diversas iniciativas de ley sobre el tema ante el Congreso, pero ninguna se ha aprobado. La más reciente fue promovida por el propio Presidente Enrique Peña Nieto en diciembre de 2015, la cual ha recibido críticas de organizaciones y expertos porque no se ajusta a los estándares internacionales sobre la materia.

**4** Armonización y coordinación entre los distintos niveles de la administración reconociendo la estructura federal del país. La política pública federal debe establecer la co-responsabilidad de todos los niveles, el liderazgo y coordinación a cargo de la federación y la rendición de cuentas a todos los niveles. En particular se debe garantizar la facultad del Estado federal de actuar en caso de incapacidad

o falta de voluntad local. El caso de los 43 estudiantes de Ayotzinapa es paradigmático de la incapacidad y falta de voluntad de investigación a nivel local. Lo que no significa que el cambio a la jurisdicción federal garantice por sí solo el éxito de la investigación. El caso Ayotzinapa es un triste testimonio recordatorio.

**5** Dadas las características del fenómeno y el marco constitucional vigente, la política pública debe reconocer la desaparición forzada en sus diversas modalidades, así como otros tipos de desapariciones que no califican como tal de acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos, como por ejemplo aquellas que son cometidas exclusivamente por particulares sin tolerancia o cooperación de servidores públicos del Estado. La política pública debe reconocer las particularidades, autonomía, gravedad y complejidad del delito y fenómeno de la desaparición forzada tipificándolo adecuadamente y no puede permitir que se diluya la responsabilidad del Estado cuando la desaparición es cometida directa o indirectamente por un servidor público.

**6** La política pública debe romper de inmediato y de manera prioritaria el patrón sistemático de impunidad que prevalece. También se debe establecer la prioridad política de la investigación, juzgamiento y sanción de las desapariciones. La investigación debe ser iniciada y continuar de oficio y con la debida diligencia sin necesidad de impulso de los familiares. La investigación debe realizarse por cuerpos independientes e imparciales, recono-

ciendo el modo sistémico en que ocurren las desapariciones forzadas y no como hechos aislados. Tanto la legislación como la práctica judicial deben avanzar en el establecimiento de la responsabilidad penal de superiores jerárquicos, en la capacidad de investigar, juzgar y sancionar tanto a los autores materiales como intelectuales e incluir beneficios por colaboración eficaz. La política pública debe asegurar que quienes realizan las investigaciones tengan capacidad de investigar y analizar patrones de conducta y modus operandi, dinámicas regionales, redes de comunicación, aspectos financieros, áreas de influencia y operación tanto de los grupos criminales como de las autoridades. De nuevo, la multiplicidad de fosas encontradas en el contexto de la investigación de los 43 estudiantes de Ayotzinapa demuestra que las desapariciones no ocurren de manera aislada, sino que son el producto de planes sistemáticos de uso de la desaparición forzada y de una crónica impunidad que la acompaña.

**7** La búsqueda de las personas desaparecidas debe hacerse de manera oficiosa inmediata, garantizando la cooperación entre la federación y las entidades federativas. En particular, la búsqueda debe efectuarse desde la perspectiva humanitaria y no judicializada (es decir no a través de jueces, agentes del Ministerio Público y Fiscalías Especializadas dentro del marco de investigaciones y eventualmente averiguaciones previas y juicios que tienen por objetivo central la determinación de responsabilidades penales de los perpetradores, antes que la determinación de la suerte o el paradero de la persona desaparecida). La búsqueda de la persona desaparecida (aspecto humanitario) debe realizarse paralela y coordinadamente con la investigación del delito (aspecto judicial). Pero ninguna de las dos debe estar subordinada a la otra ni a sus resultados. Para ello, debería crearse una Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

### La información de diferentes instituciones estatales en relación con casos de desapariciones forzadas es recabada sin sistematicidad y, frecuentemente, de forma contradictoria

**8** La política pública debe establecer un plan nacional de búsqueda, un mapa nacional de fosas, garantizar la capacidad de exhumación e identificación de restos humanos, la entrega de restos a los familiares con dignidad y acompañamiento y un certificado de ausencia por desaparición.

**9** Un principio esencial que debe guiar todas las acciones y medidas es el respeto a la dignidad de todas las víctimas de desaparición forzada, es decir, tanto las personas desaparecidas como sus familiares y todas aquellas que sufrieron un daño a consecuencia de la desaparición.

**10** Se debe garantizar que los familiares y las asociaciones de familiares reciban el respaldo necesario para el desempeño de sus tareas. En particular, debe asegurarse la participación de las familias en las investigaciones (sin que ello implique la carga de la investigación), la garantía de ser informadas de los avances en la investigación y de gozar de la debida protección ante cualquier tipo de represalia o riesgo a su seguridad.

**11** La política pública debe atender a sectores particularmente vulnerables. Debe adoptarse e implementarse con perspectiva de género. También debe considerarse las características transnacionales de la desaparición de migrantes. Debe guiarse por el interés superior del niño dado el alto número de desapariciones de niños, niñas y adolescentes, así como su carácter de víctimas en caso de la desaparición de sus familiares. Debe también ser culturalmente sensible para

el caso de la desaparición forzada de indígenas. Debe prestar atención a las necesidades de las víctimas de desaparición forzada viviendo en situación de pobreza.

**12** Se debe atender a la particular situación de defensores/defensoras y periodistas. No solo en cuanto a que han sido víctimas de desapariciones forzadas, sino también a las amenazas, hostigamiento, agresiones que reciben por su trabajo en materia de desapariciones forzadas.

**13** Como forma de prevención de las desapariciones, debe fortalecerse el registro de las detenciones, incluida la posibilidad de crear un Registro Nacional de Personas Detenidas y reforzarse el combate a las detenciones arbitrarias. El arraigo debe ser eliminado tanto de la legislación como en la práctica de todos los niveles de gobierno y debe acotarse el concepto amplio de flagrancia como manera de prevenir desapariciones forzadas.

**14** Para la implementación de la política pública debe garantizarse el presupuesto necesario, el apoyo político indispensable, el personal profesionalizado y altamente calificado, servicios forenses y periciales autónomos y los recursos técnicos más avanzados, con mecanismos de participación ciudadana y con procesos de evaluación y monitoreo independientes e imparciales.

**15** Debe abarcar las desapariciones de todas las diferentes etapas, incluyendo a aquellas perpetradas durante la Guerra Sucia.



**16** Debe reconocer la obligatoriedad, garantizar el cumplimiento y dar seguimiento de buena fe a las recomendaciones y medidas de reparación adoptadas por los órganos internacionales de derechos humanos de la ONU y de la OEA.

**17** Se debe aceptar la competencia del Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas para recibir y examinar comunicaciones individuales e interestatales.

**18** Debe crearse un registro específico sobre desapariciones forzadas. En la actualidad existe un Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, sin embargo éste no hace referencia específica a posibles desapariciones forzadas. Debe contarse, adicionalmente, con información detallada, desagregada, con capacidad de análisis de patrones, actores, responsables. Lamentablemente, México sabe más sobre cuántos galones de petróleo exporta al día, que cuántas personas desaparecidas tiene en su país; esto pone en su dimensión cuáles son las prioridades del Estado mexicano. La falta de datos confiables diluye la responsabilidad estatal y de particulares fuerzas de seguridad e impide el desarrollo de políticas integrales de investigación, prevención y sanción.

**19** Para garantizar las reparaciones adecuadas se debe revisar la actuación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y la Ley General de Víctimas. Lamentablemente, la Ley General de Víctimas y la Comisión Ejecutiva no han dado hasta el momento respuestas adecuadas a las víctimas de desapariciones forzadas. De hecho, el número de víctimas registradas en la Comisión Ejecutiva es mínimo en relación con el número de desapariciones que el propio registro de desapariciones contiene. La vasta mayoría de víctimas de desapariciones no ha recibido aún una reparación adecuada ni una atención médica, legal y psicosocial integral.

**México sabe más sobre cuántos galones de petróleo exporta al día, que cuántas personas desaparecidas tiene en su país; esto pone en su dimensión cuáles son las prioridades del Estado mexicano**

**20** Garantizar el acceso a los archivos, en particular aquellos de las fuerzas de seguridad y armadas, es esencial. Deben publicarse de inmediato todos los nombres de personas responsables de desapariciones documentados por la CNDH en su recomendación sobre la Guerra Sucia. Debe publicarse oficialmente la versión final sin modificaciones de la FEMOSPP y facilitar el acceso a los documentos compilados.

Cuando se discuta esta política pública integral recordemos las palabras de Julio Cortázar en 1981: “En esta hora de estudio y de reflexión, destinada a crear instrumentos más eficaces en defensa de las libertades y los derechos pisoteados (...), la presencia invisible de miles y miles de desaparecidos antecede y rebasa y continúa todo el trabajo intelectual que podamos cumplir (...). Aquí, (...) donde ellos no están, donde se los evoca como una razón de trabajo, aquí hay que sentirlos presentes y próximos, sentados entre nosotros, mirándonos, hablándonos”. ■

## NOTAS

<sup>1</sup> Consejo de Derechos Humanos. Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Adición. Misión a México. 20 de diciembre de 2011, A/HRC/19/58/Add.2.

<sup>2</sup> Human Rights Council. Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. Addendum. Follow-up report to the recommendations made by the Working Group. Missions to Mexico and Timor Leste. 11 September 2015, A/HRC/30/38/Add.4.

<sup>3</sup> Comité contra las Desapariciones Forzadas. Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo

29, párrafo 1, de la Convención. Recuperado de [http://www.hchr.org.mx/images/CED/Observaciones%20Finales%20Comite%20Desaparicion%20Forzada%20\\_MX2015.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/CED/Observaciones%20Finales%20Comite%20Desaparicion%20Forzada%20_MX2015.pdf)

<sup>4</sup> CIDH. *Situación de los derechos humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015.

<sup>5</sup> Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes. Informe Ayotzinapa: Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa, 7 de diciembre de 2015. Recuperado de <http://www.oas.org/cidh/actividades/giei/GIEI-InformeAyotzinapa1.pdf>; Informe Ayotzinapa II: Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas. Recuperado de: [www.hrw.org/es/report/2013/02/20/los-desaparecidos-de-mexico/el-persistente-costo-de-una-crisis-ignorada](http://www.hrw.org/es/report/2013/02/20/los-desaparecidos-de-mexico/el-persistente-costo-de-una-crisis-ignorada)

<sup>6</sup> Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209.

<sup>7</sup> Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

<sup>8</sup> Human Rights Watch. (2013, 20 de febrero). *Los Desaparecidos de México: El persistente costo de una crisis ignorada*. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/report/2013/02/20/los-desaparecidos-de-mexico/el-persistente-costo-de-una-crisis-ignorada>

<sup>9</sup> Amnistía Internacional. (2015). “Un trato de indolencia”: *La respuesta del Estado frente a la desaparición de personas en México*. Recuperado de <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/3150/2016/es374/>

<sup>10</sup> Open Society Foundations. (2016, segunda edición). *Atrocidades Innegables. Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad en México*. New York: Open Society Foundations. Recuperado de <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-2nd-edition.pdf>

# Tortura en México

## Observaciones del ex Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de Naciones Unidas

Juan Méndez *Ex Relator de Naciones Unidas para la Tortura (2010-2016)*

En mi carácter de Relator Especial de Naciones Unidas para la Tortura (2010-2016) tuve ocasión de visitar México en abril y mayo de 2014. De las doce misiones que conduje durante mi mandato, ésta fue la más intensa y también la más exitosa en términos de obtener información para hacer un diagnóstico preciso de la situación y de formular recomendaciones apropiadas para superar problemas estructurales. Sin embargo, también se trató de la misión más polémica de todas. El informe que se hizo público en marzo de 2015, cuando lo presenté al Consejo de Derechos Humanos en Ginebra, generó una serie de ataques personales contra mí por parte de varios funcionarios, a los que se sumaron algunos comentaristas locales más interesados en condenar al portador de malas noticias que en discutir el contenido del informe.

Lamentablemente, el ruido alrededor de mi informe ha impedido una discusión racional de mis recomendaciones, que en su momento fueron consideradas útiles y positivas por algunos voceros del gobierno mexicano. Por otro lado, es importante destacar que la sociedad civil y la prensa independiente de México me dieron oportunidades sobradas para defender mi integridad y para explicar mis conclusiones. Por ello, creo que el

balance de mi visita y de mi informe es positivo, aunque se haya desperdiciado la oportunidad de un debate más constructivo.

Desde el final de mi visita, cuando presenté mi *briefing* preliminar a las autoridades, funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores trataron de convencerme de que cambiara una palabra de mi informe, la que caracterizaba a la tortura en México como “generalizada”. Como se podrá apreciar, un experto independiente de Naciones Unidas no puede permitir que persona alguna le dé instrucciones sobre lo que puede o no decir. Cuando México me invitó a visitar el país lo hizo para que yo le diera mi apreciación más honesta y desapasionada de la realidad de la tortura, y no para decirles lo que más convenga a las relaciones de los distintos estamentos al interior del Estado. Pero, además, como pude explicar exhaustivamente, mi conclusión se basó en incontables entrevistas con detenidos y con sobrevivientes luego liberados, todas las cuales confirmaban que en los primeros días posteriores a un arresto las personas eran sometidas a golpes, ahogamiento, choques eléctricos y varias formas de tortura psicológica. Esos métodos de interrogación se repetían ya sea que la fuerza que efectuaba el arresto fuera policía municipal, estadual

o federal, procuradurías estatales o investigadores de la Procuraduría General de la República (PGR), o integrantes de las fuerzas armadas. Y en todos los casos, esta rutina de tortura venía asociada a un patrón de impunidad casi absoluta, como lo habían documentado los organismos oficiales y no gubernamentales de protección de los derechos humanos. En el fragor de la polémica, propuse que, si mi opinión sobre la generalización de la tortura no era compartida, aceptáramos que teníamos en ello una divergencia que no impidiera discutir las maneras de atacar el problema. Lamentablemente, el diálogo con las autoridades no pasó de ese desacuerdo.

Como lo he hecho con otros países visitados durante mi mandato, desde fines de 2015 solicité a México que me invitara a hacer una visita de seguimiento para analizar el estado de cumplimiento de mis recomendaciones y tratar de entablar nuevamente un diálogo constructivo. A principios de 2016 la misión permanente de México en Ginebra me comunicó que tal visita no se podría hacer en el curso del año. Como mi mandato terminaba el 31 de octubre de 2016, la decisión implicaba necesariamente que ya no sería yo quien efectuara tal visita de seguimiento. De todos modos, luego de mi informe he estado en México dos veces en visitas académicas

cas, oportunidades que aproveché para dialogar con autoridades de los poderes legislativo y judicial y con funcionarios de Relaciones Exteriores encargados de derechos humanos.

Por ello, me he mantenido al tanto de desarrollos normativos como la nueva Ley General de Ejecución Penal y el proyecto de Ley General de Tortura que tiene media sanción del Senado pero inexplicablemente está actualmente trabado en la cámara baja. Además, he seguido con atención las alternativas sobre los casos más notorios de desaparición forzada, tortura y ejecución extrajudicial, como el de los estudiantes normalistas de Ayotzinapa.

Como es de práctica para los procedimientos especiales de Naciones Unidas, mi equipo y yo hemos seguido investigando la situación en México posterior a 2014 y hemos sometido a consideración del gobierno un informe de seguimiento, aunque sin el beneficio de una segunda visita. Al momento de escribir este artículo, dicho informe es todavía confidencial, ya que el Gobierno mexicano tiene plazo para contestar antes de que mi sucesor lo eleve al Con-

sejo de Derechos Humanos. En febrero de 2017 se hará público como parte del informe anual de la Relatoría sobre Tortura al Consejo, y se podrá discutir en la sesión de marzo del 2017.

Lamentablemente, nada de lo que ha ocurrido en los 30 meses transcurridos desde mi visita oficial me permite cambiar mi apreciación sobre el carácter generalizado de la tortura en México. Los datos más recientes no sólo confirman que la coerción física y mental es el método normal de interrogación en la investigación de delitos, especialmente si se trata de sospechosos de crimen organizado, sino también que todos los cuerpos que intervienen en tareas de seguridad interna lo aplican regularmente. Tampoco se ve resultado alguno en la ruptura de la reinante impunidad que rodea a las acciones represivas. En los dos años y medio transcurridos desde mi visita oficial, los mexicanos y mexicanas han tenido a la vista imágenes desgarradoras sobre métodos de tortura y han oído comentarios de altos jefes condenando tales prácticas; pero no han conocido acciones concretas de investigación, procesamiento y castigo de los

responsables. También han podido ver que las autoridades prefieren retacear colaboración a monitores internacionales como el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes que indagó los acontecimientos de Ayotzinapa, antes que tomar con seriedad sus conclusiones y recomendaciones.

México tiene recursos institucionales, humanos y materiales apropiados para responder a la amenaza del crimen organizado con las armas del estado de derecho y respetando la dignidad de toda persona humana. Hará falta, sin embargo, una alta dosis de voluntad política para enfrentar a sectores que al interior del Estado prefieren el *statu quo* de impunidad para los crímenes de Estado. Esos mismos sectores optan por la tortura, la desaparición forzada y la ejecución extrajudicial como herramientas para combatir al crimen organizado. De esa manera se agranda la distancia entre las fuerzas represivas y la sociedad a la que deben servir, se profundiza la ausencia de confianza cívica en las instituciones, y se impide la tarea urgente de atacar la corrupción y la infiltración de la criminalidad en sectores del Estado. ■

## México ante el Consejo de Derechos Humanos

### Informe de seguimiento del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

El 2 de marzo de 2017 el nuevo Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Nils Melzer, presentó ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el Informe de seguimiento a las recomendaciones realizadas al Estado mexicano con motivo de la visita a México del anterior Relator Especial Juan Méndez, realizada del 21 de abril al 2 de mayo de 2014.

En este nuevo informe, el Relator Especial hace un llamado al Estado mexicano para que se apruebe la Ley

General para prevenir, investigar y sancionar los delitos en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Asimismo, le solicita que se elimine la figura del arraigo de la legislación mexicana. El informe de seguimiento señala que a dos años de la visita del ex Relator a México, la tortura y los malos tratos continúan siendo generalizados. El informe concluye con un llamado al Estado mexicano a cumplir con las recomendaciones emitidas en el informe de la misión.

## Foro con sociedad civil y finalistas al cargo de Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos



A la izquierda Katya Salazar (DPLF) y Francisco Quintana (CEJIL), moderadores del evento. A la derecha, finalistas al cargo de Secretario/a Ejecutivo/a de la CIDH: Elizabeth Abi-Mershed; Michael Reed; Paulo Abrão; Renzo Pomi (pantalla).

En los últimos años, la sociedad civil ha venido impulsando una mayor transparencia dentro de los órganos que integran el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Como parte de este esfuerzo se ha buscado tener una mayor participación en los procesos de selección de sus miembros. Dada la situación financiera actual del Sistema Interamericano, particularmente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la elección de su nuevo Secretario Ejecutivo representó un momento clave en el futuro de este organismo.

Es por ello que para esta elección, Open Society Justice Initiative (OSJI), DPLF y CEJIL realizaron el primer **Foro con sociedad civil y los finalistas al cargo de Secretario Ejecutivo de la CIDH** que tuvo como objetivo generar un espacio que permitiera a la sociedad civil del continente tener contacto directo con los/as finalistas seleccionados/as para este cargo y conocer un poco más sobre sus antecedentes, sus posiciones respecto a los desafíos que enfrentan, y cómo sería su desempeño en el cargo.

Este foro contó con la participación de cuatro de los cinco finalistas seleccionados y estuvo moderado por Katya Salazar, Directora Ejecutiva de DPLF, y Francisco Quintana, Director de Programa de CEJIL. La conversación se llevó a cabo en tres etapas: en primer lugar, cada candidato/a realizó una breve presentación;

en segundo lugar, los/las candidatos/as respondieron a una serie de preguntas preestablecidas y para las cuales tuvieron un tiempo de preparación; y, por último, se brindó un espacio para responder a las preguntas que la sociedad civil de la región envió previamente por correo electrónico.

La selección del/la Secretario/a Ejecutivo/a de la CIDH es un asunto de interés público para la población de las Américas. Por ello, la realización de este evento —que fue transmitido en vivo— resultó de vital importancia toda vez que promovió una mayor transparencia y participación de la sociedad civil en el proceso de selección. Este foro permitió además un mayor acercamiento con los candidatos y candidatas finalistas a fin de conocer sus planteamientos, estrategias y propuestas respecto al funcionamiento, financiamiento y futuro de la organización. DPLF espera que este evento haya sentado las bases que permitan una mayor inclusión y participación activa de la sociedad civil durante los procesos de selección de integrantes del SIDH.

El 26 de julio de 2016, en la sede de la CIDH, el pleno entrevistó a los cinco candidatos finalistas para el cargo. Como resultado de este proceso, **Paulo Abrão**, de nacionalidad brasileña, fue seleccionado como nuevo Secretario Ejecutivo de la CIDH. Paulo Abrão ocupará este cargo por un período de cuatro años con la posibilidad de renovarse por un período adicional.





# Atrocidades

# innegables:

## Confrontando crímenes de lesa humanidad en México

**Eric Witte** *Coordinador Senior de Proyectos de Juicios Nacionales por Crímenes Graves de Open Society Justice Initiative*

**D**e acuerdo con el gobierno mexicano, Ayotzinapa, Tlatlaya, San Fernando, y otros casos de desapariciones, asesinatos y torturas ocurridos en el país durante la última década constituyen incidentes aislados. El crimen organizado ha sido el principal responsable por estos delitos, y en los pocos casos en que agentes estatales son los responsables, éstos han sido investigados y sancionados. En junio del presente año, a través de un comunicado de prensa conjunto sin precedentes, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina reafirmaron esta posición como respuesta al lanzamiento del Informe Atrocidades innegables: Confrontando crímenes de lesa humanidad en México.

*Atrocidades innegables* presenta los resultados de una investigación de tres años realizada por Open Society Justice Initiative en alianza con cinco organizaciones mexicanas, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, I(dh)cas Litigio Estratégico en Derechos Humanos, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y Ciudadanos en Apoyo a los Derechos

Humanos. Juntos buscamos responder a grandes preguntas acerca del crimen y la impunidad en México, interés que se acrecentó bruscamente después de que el ex presidente Felipe Calderón —poco tiempo después de asumir el cargo en diciembre de 2006— decidiera realizar un despliegue a gran escala del ejército con el fin de combatir al narcotráfico y la delincuencia organizada.

¿Cuál fue la dimensión real de los homicidios, desapariciones y torturas en México durante la última década, y quiénes cometieron estos crímenes? Consecuentemente, ¿cuánta rendición de cuentas en el ámbito de la justicia penal ha existido? ¿Son estos crímenes incidentes aislados tal y como lo asevera el gobierno, o existen patrones que permitirían calificarlos como crímenes internacionales? Finalmente —dado que la falta de rendición de cuentas en el ámbito penal es evidente— ¿cuáles son las causas de impunidad?

Hemos llegado a la conclusión de que existen fundamentos razonables para creer que tanto las fuerzas federales mexicanas como actores no estatales han cometido homicidios, desapariciones forzadas y tortura como crímenes de lesa humanidad. Y los principales impedimentos para la obtención de justicia

son los obstáculos políticos, establecidos por instituciones estatales implicadas en la comisión de estos crímenes. Para salir de esta crisis de atrocidades e impunidad, México necesita un involucramiento internacional temporal dentro de su sistema de justicia penal mientras mejora la autonomía y credibilidad de sus instituciones de justicia. Dada la naturaleza de los crímenes, la Corte Penal Internacional (CPI) podría ejercitar su jurisdicción. Sin embargo, en beneficio de las víctimas y el desarrollo de un Estado de derecho, sería mejor que México hiciera lo necesario para que sus instituciones de justicia funcionen correctamente.

### Escala del crimen y responsabilidad

Conforme a las estadísticas del gobierno, desde comienzos del 2007 hasta el 2015 existieron más de 150,000 homicidios dolosos en México. Sin embargo, este número seguramente resulta bajo ante el descubrimiento de cientos de fosas clandestinas en todo el país durante la última década. Existe muy poca justicia frente a todos estos asesinatos. De todas las investigaciones iniciadas por homicidios entre el 2009 y el 2015, los fiscales solo emitieron órdenes de aprehensión en un 16% de los casos.



Las desapariciones en México han recibido gran atención por parte de los medios. Sin embargo, la cifra oficial de 26,000 personas desaparecidas no es confiable. Este número representa un recuento parcial de personas desaparecidas por razones criminales o no criminales conforme a criterios arbitrarios y no transparentes. La realidad es que nadie sabe cuántas personas han desaparecido en México, aunque hay razones para creer que este número es significativamente mayor. Existe un número de casos bien documentados sobre desapariciones forzadas, que por su definición son cometidas de manera directa o indirecta por agentes estatales, que no han sido incluidos en las estadísticas oficiales.

Existen razones suficientes para creer que el número de desapariciones forzadas es mayor. Cientos de casos han sido muy bien documentados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y organizaciones de la sociedad civil, pero cuando estos casos son investigados, si es que lo son, los fiscales frecuentemente modifican el tipo penal por uno que oculte la participación estatal, clasificándolos como “secuestros” u otro tipo de delitos menores. El informe analiza de manera detallada las estadísticas oficiales sobre secuestros, las cuales estiman que de 2007 a 2014 existieron sorprendentemente 580,000 secuestros en México. Si tan sólo una pequeña parte de éstos involucrara a agentes estatales, el número de desapariciones forzadas sería superior a las 500 denuncias por desapariciones forzadas cometidas por autoridades federales recibidas por la CNDH entre 2007 a 2015.

Mucho más evidente es que prácticamente no ha habido rendición de cuentas en el ámbito penal por estos hechos. Durante la última década, a nivel federal, sólo ha habido catorce condenas por desaparición forzada, y a pesar de que muchos de los casos documentados involucran a miembros del Ejército y la

## Hemos identificado una política estatal de uso indiscriminado y extrajudicial de la fuerza pública en contra de civiles que son percibidos como relacionados con el crimen organizado

Marina, solo un soldado ha sido condenado por este crimen.

El mismo patrón se extiende para casos de tortura. En la última década se han presentado más de 9,400 denuncias por tortura o malos tratos ante la CNDH, y esto es bajo. Los mexicanos están conscientes de que la tortura es una práctica común de la Policía y las Procuradurías. A pesar de ello, desde el 2007 hasta el 2015 sólo hubo seis condenas por tortura a nivel federal, todas ellas en contra de funcionarios de bajo rango.

### Crímenes de lesa humanidad

Los crímenes de lesa humanidad son crímenes que siguen ciertos patrones, y entender esos patrones abre un camino legal para la responsabilidad penal no sólo de funcionarios de bajo rango, sino también de aquellos que emitieron la orden, o que sabían o debían saber acerca de las atrocidades cometidas por sus subordinados y fallaron en prevenirlas o castigarlas. A diferencia de los delitos comunes, los crímenes de lesa humanidad no prescriben.

*Atrocidades innegables* concluye que existen fundamentos razonables para creer que agentes del gobierno federal y el Cártel de Los Zetas han cometido asesinatos, desapariciones forzadas y tortura como crímenes de lesa humanidad tal y como está definido en el Estatuto de Roma de la CPI, del cual México forma parte. Las atrocidades son generalizadas, sistemáticas y perpetradas en contra de la población civil siguiendo una política de Estado o de la organización.

Los “fundamentos razonables” en los que nos hemos basado, son los que el Fiscal de la CPI tiene que reunir a fin de que se abra una investigación.

Hemos identificado una política estatal de uso indiscriminado y extrajudicial de la fuerza pública en contra de civiles que son percibidos como relacionados con el crimen organizado. La decisión del uso de la fuerza de esta manera es lo que criminalizaría algo que de otra manera sería un legítimo objetivo estatal para combatir el crimen organizado. Víctimas de agentes federales incluyen miembros del crimen organizado, pero también muchos “falsos positivos” —personas falsamente acusadas de pertenecer al crimen organizado—, así como los llamados “daños colaterales”— personas inocentes víctimas del fuego cruzado por el uso indiscriminado de la fuerza. Dentro de las pruebas que demuestran la existencia de esta política se encuentran declaraciones de altos funcionarios públicos, militares retirados, testimonios de militares en casos ante los tribunales, así como pruebas documentales como el escrito que contiene la orden militar de abatir enviada a las tropas antes de la masacre de Tlatlaya en 2014. Esta política estatal también incluye dos grandes indicativos de “políticas por omisión”: el fracaso, casi total, de investigar y procesar a las fuerzas federales por estos crímenes y el fracaso de emitir una ley que regule el uso de la fuerza.

Por lo menos en sus años de mayor fuerza, Los Zetas mantuvieron una fuerte jerarquía y todo indicaba que cometían atrocidades siguiendo una clara política organizacional: aterrorizar a la población

civil en determinados territorios con el objetivo de obtener pagos de otros grupos criminales activos en esas zonas. Algunos de estos crímenes, incluyendo la masacre de migrantes de San Fernando, involucran a agentes estatales. Analizamos a Los Zetas como un caso de estudio de agentes no estatales. Sin embargo, es posible que otras organizaciones criminales en México también hayan cometido crímenes de lesa humanidad.

### Obstáculos para la justicia

Hay claros obstáculos técnicos y de recursos para establecer la responsabilidad penal por las atrocidades que se cometen en México, pero concluimos que, frente a la obstrucción política, estos obstáculos resultan secundarios.

Durante los gobiernos de Calderón y Peña Nieto, la obstrucción política ha tomado varias formas. En primer lugar, el gobierno ha negado y minimizado la existencia de una crisis. Altos funcionarios gubernamentales, así como aquellos de niveles inferiores, constantemente señalan de manera infundada, que las víctimas son criminales. Por otro lado, oficiales del gobierno han atacado a la sociedad civil y a funcionarios internacionales que han dado a conocer la naturaleza generalizada de estos crímenes.

El gobierno ha promovido y permitido el uso de la tortura en investigaciones criminales. Las investigaciones de Ayotzinapa —el caso penal más conocido en la historia de México— dependieron ampliamente de la tortura. Esta permite al gobierno ocultar la responsabilidad estatal por estas atrocidades, y los fiscales y policías que pueden lograr que cualquier persona confiese sobre cualquier cosa, tienen pocos incentivos para aprender técnicas profesionales de investigación.

Gobiernos mexicanos consecutivos han fracasado rotundamente a la hora de determinar responsabilidades por las atrocidades cometidas por el Ejército, y, en muchos casos, fiscales civiles han manipulado las evidencias para cubrir estos

crímenes, tal y como se evidenció en el caso Tlatlaya, el cual involucra ejecuciones extrajudiciales por parte del Ejército.

Esta manipulación es posible debido a que los fiscales no cuentan con la suficiente autonomía, y la protección para los expertos forenses y los testigos recae sobre una Procuraduría General corrupta, en donde los hallazgos apoyados por la ciencia y los testimonios son fácilmente manipulados.

Los líderes mexicanos han optado conscientemente por militarizar las fuerzas policiales. Esto crea unidades fuertemente armadas y pobremente entrenadas, capacitadas para cometer atrocidades pero sin las capacidades necesarias para investigar un crimen.

Cuando se ha cuestionado al gobierno sobre crímenes atroces, éste ha anunciado una serie de iniciativas con mucha pompa— las cuales se vuelven irrelevantes ante la politización, la falta de apoyo político y el retiro de los fondos. La Unidad Especial para la Búsqueda de Desaparecidos, el Plan Nacional de Búsqueda de Personas No Localizadas, Províctima y la Ley General de Víctimas encuadran en este patrón.

Finalmente, el gobierno federal ha fracasado en aclarar las ambigüedades que existen dentro de la jurisdicción penal federal-estatal, o las responsabilidades dentro de la burocracia federal. Existe un claro patrón por parte de los fiscales federales y estatales de explotar la ambigüedad jurisdiccional para abandonar casos que no les convienen. A los familiares de las personas desaparecidas rutinariamente “les dan largas”.

### Rompiendo el ciclo

El pueblo mexicano sabe que su sistema de justicia no funciona, razón por la cual solamente se denuncia un 10% de los crímenes ante las autoridades. Dada la larga historia de falsas promesas de reformas, el gobierno no puede reparar la falta de confianza en sus autoridades con más de lo mismo. Para recuperar la

confianza de la población, el gobierno debe tomar medidas audaces. La principal recomendación de *Atrocidades innegables* es la creación de un organismo de investigación, basado en México, que incluya a investigadores y fiscales internacionales. Este mecanismo tendría la facultad de investigar crímenes atroces y graves hechos de corrupción, e introducir casos ante los tribunales mexicanos.

¿Por qué el gobierno mexicano habría de acceder a esta recomendación? En su respuesta ante la publicación de este informe, el gobierno rechazó cualquier intervención internacional. Pero los cálculos políticos podrían cambiar. La aproximación de las elecciones presidenciales del 2018 podría presentar una posibilidad para tomar un nuevo curso.

Existen también otras maneras más aleccionadoras para efectuar cambios. Hace dos años, después de las desapariciones en Ayotzinapa, miles de mexicanos tomaron las calles. Para calmar la situación, la administración de Peña Nieto accedió a la invitación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para enviar a un grupo de expertos independientes para auditar las investigaciones del caso. Si las fallas identificadas por estos expertos son ignoradas, más atrocidades y protestas serán inevitables, aumentando la posibilidad de que la CPI asuma la investigación. Este escenario podría ocasionar que el gobierno acepte la idea de una intervención internacional basada en el país. ■

### NOTAS

<sup>1</sup> Disponible en <http://www.gob.mx/segob/prensa/posicion-del-gobierno-mexicano-respecto-al-informe-de-la-organizacion-open-society-justice-initiative>



## La lucha contra la **impunidad** en América Latina. Experiencias heterodoxas desde el Derecho Internacional: El rol de CICIG, MACCIH y el GIEI



De izquierda a derecha: Iván Velásquez, Comisionado CICIG; Carlos Beristain, miembro del GIEI; Katya Salazar, DPLF; Eduardo Stein, ex Vicepresidente de Guatemala

El lunes 13 de junio de 2016, en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana, en el marco de la Asamblea General de la OEA, se llevó a cabo el evento **La lucha contra la impunidad en América Latina. Experiencias heterodoxas desde el Derecho Internacional: El rol de CICIG, MACCIH y el GIEI**. El evento, co organizado con WOLA (Washington Office on Latin America) y OSJI (Open Society Justice Initiative), tuvo como objetivo reflexionar sobre distintos aspectos de estos mecanismos *ad hoc*, los cuales buscan cooperar con los Estados en su lucha contra la impunidad. Estos mecanismos combinan, desde facultades de colaboración y asistencia técnica, hasta facultades de investigación y denuncia ante los tribunales, pasando por la formulación de recomendaciones y la propuesta de reformas estructurales y normativas.

Dentro de los mecanismos discutidos en este evento, se encuentran: la **Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)**, creada para determinar la existencia y vinculación de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad con agentes estatales, y colaborar con las investigaciones de los delitos cometidos por éstos; el **Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de Ayotzinapa (GIEI)** establecido en el marco de la medida cautelar otorgada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), mediante el cual se buscó coadyuvar en la investigación de la desaparición de 43 estudiantes de la Normal Rural Isidro Burgos en Ayotzinapa; y la **Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras**

(**MACCIH**) establecida con la finalidad de apoyar y colaborar con las institucionales estatales hondureñas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción.

El evento contó con la participación de Iván Velásquez, actual Comisionado de la CICIG; Carlos Beristain, miembro del GIEI; Francisco Guerrero, Secretario de Fortalecimiento de la Democracia de la OEA y encargado de la coordinación de la MACCIH; Eduardo Stein, ex Vice presidente de Guatemala y actor clave durante las negociaciones que llevaron a la creación de la CICIG; y Mariclaire Acosta, defensora mexicana de derechos humanos y ex Subsecretaria de Derechos Humanos y Democracia en la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

Iván Velásquez, y Carlos Beristain abordaron los principales logros que han tenido tanto la CICIG como el GIEI, así como los obstáculos que estos mecanismos enfrentan o tuvieron que enfrentar. Eduardo Stein y Francisco Guerrero abordaron los procesos políticos que dieron origen a la CICIG y a la MACCIH, los desafíos políticos que enfrentaron para su creación, el alcance de sus mandatos, así como sus competencias y facultades. Mariclaire Acosta vinculó las presentaciones previas con la realidad actual en México y la posibilidad de contar con el apoyo internacional para poder tener una institución similar en el país. Todos abordaron la forma en que estas instituciones construyen su legitimidad, la relación con la sociedad civil, los incentivos que los Estados tienen para su creación y su relación con los problemas estructurales en los países en que trabajan.

# Reforma del sistema de justicia penal

# Derechos de las personas imputadas vs derechos de las víctimas: la falsa dicotomía

**Miguel Sarre** Profesor numerario del ITAM. Miembro del Subcomité contra la Tortura de Naciones Unidas de 2007 a 2014

En México han aparecido grupos de personas relevantes en los medios para quienes los derechos humanos y el debido proceso penal contribuyen a la delincuencia<sup>1</sup>. La amplia acogida social de esta postura abarca a funcionarios del más alto rango en los gobiernos federal y locales, por lo que conviene advertir sus consecuencias no sólo para el debilitamiento del Estado de derecho, sino para la seguridad ciudadana.

Pareciera que la violencia en México es el resultado de la circunstancia geográfica que nos coloca junto a los ávidos consumidores de drogas estadounidenses; sin embargo, la crisis de seguridad en México, más que una casualidad, es una calamidad política, caracterizada por el alto número de delitos cometidos por agentes del Estado con motivo de la persecución y sanción de delitos comunes. Ello es de suyo grave, pero más grave aún es que esa *delincuencia iatrogénica*<sup>2</sup>, generada desde dentro, impulsa nuevos ciclos criminales.

Sin el análisis de la *iatrogénesis delictiva* es difícil entender la espiral de violencia en México. Cada ciclo empieza cuando un delincuente común es perseguido por miembros de las instituciones de seguridad y del Ministerio Público con violaciones a los derechos humanos, y continúa cuando los tenaces perseguidores se convierten a su vez en nuevos delincuentes comunes, generalmente más avezados.

## Dos corazones heridos puestos en una balanza: el uno pide justicia; el otro pide venganza; y el corazón más herido, solo con llorar descansa

*Estrofa de Blas Galindo, compositor mexicano (1910-1993)*

¿Cómo se llega hasta aquí? Cuando policías, militares y otros agentes estatales se dan cuenta que los métodos empleados<sup>3</sup> contra la delincuencia —que incluyen allanamientos de casas, *levantones*<sup>4</sup> y torturas, pueden aplicarlos para cometer delitos comunes en beneficio propio, como el robo, el secuestro extorsivo o el narcotráfico. Entonces grupos de agentes deciden involucrarse en estas actividades desde dentro de las instituciones, desde fuera, o sirviendo de puente entre unos y otros.

El proceso anterior se puede constatar *uniendo los puntos hacia atrás*: no es casualidad que los miembros de las más poderosas organizaciones criminales fuesen formados por desertores del Ejército mexicano<sup>5</sup>. Muchas de las más prominentes figuras del hampa han pasado por las instituciones de seguridad gubernamentales.

Los secuestradores y otros delincuentes afines necesitan un pie en el

Estado que no solo les dote de información privilegiada, sino que les otorgue impunidad mediante la *fabricación de culpables*. Ello implica a policías y fiscales, quienes, entre otros abusos, inducen o coaccionan a las víctimas para que identifiquen a personas inocentes. Por su parte, los resultados, ampliamente difundidos en los medios de comunicación, permiten a estos cómplices estatales justificar la permanencia en sus cargos<sup>6</sup>.

En un caso paradigmático, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolverá la demanda de *amparo* de una persona sentenciada por el delito de secuestro, a partir de dos acciones ilegales de la Fiscalía de la Ciudad de México para conseguir que la víctima lo identificara —en fotografía y, tras su detención, en cámara de Gesell— sin intervención de su abogado defensor<sup>7</sup>. El argumento de la defensa es que la identificación viciada y la detención ilegal tuvieron un *efecto corruptor* sobre todo el proceso y en la imposición de la pena<sup>8</sup>. Los jueces no pueden condenar la arbitrariedad y, al mismo tiempo, tolerar que la parte acusadora se beneficie de ella.

Los ataques al debido proceso y a los derechos humanos han alcanzado a organizaciones independientes de la sociedad civil, a defensores en los procesos penales, a los poderes judiciales y a organismos nacionales e internacionales de defensa de los derechos humanos, incluyendo al Relator contra la Tortura

de la ONU, Juan Méndez. Los embates han sido tan recios que el mismo Presidente de la SCJN, Luis María Aguilar, se vio obligado a manifestarse vehementemente en defensa de la función jurisdiccional de garantizar los derechos y libertades de las personas<sup>9</sup>.

Cuando el gobierno de Enrique Peña Nieto corteja a quienes —a la manera de un *subibaja* infantil— contraponen los derechos de las personas imputadas con los derechos de las víctimas de delitos, desinforma y deseduca a la población, como ocurriría si premiara a la escuela donde se enseñe que los derechos de la niñez no se pueden satisfacer sin disminuir la protección a las personas mayores, o viceversa.

Contrariamente a semejante falsa dicotomía, los derechos de las víctimas a conocer la verdad y a la justicia suponen el respeto del derecho de toda persona imputada al debido proceso:

Vale la pena aclarar que los derechos de los acusados no son “sólo” garantías de derechos humanos; ellos son parte integrante del mecanismo epistemológico para la determinación de los hechos en el proceso penal. Respetar las reglas para la determinación de la verdad requiere completa consistencia con los derechos de los acusados; éstos deben de ser vistos como un componente esencial para una certera y veraz determinación de los hechos bajo los cuales se determinará el castigo. Si uno solo de estos derechos es violentado, en un solo aspecto, en una sola instancia, todo el proceso pierde credibilidad y es probable que falle en su objetivo de determinar adecuadamente la verdad e imponer una pena justa. No existe una verdad fuera del proceso; no existe una verdad que pueda ser obtenida sin el completo respeto a los derechos del acusado<sup>10</sup>.

Para las víctimas separar la justicia de la venganza hasta comprender

**La crisis de seguridad en México, más que una casualidad, es una calamidad política, caracterizada por el alto número de delitos cometidos por agentes del Estado**

que sin el debido proceso no se pueden conseguir la seguridad y la paz, es un reto intelectual, emocional y moral. En cambio, para los gobernantes, ello no es una opción, sino una exigencia política y constitucional ante la impunidad<sup>11</sup>.

La contribución (indirecta) de los jueces a la seguridad colectiva no consiste en subsidiar los déficits de la parte acusadora, sino elevar el umbral de la legalidad en su actuación; sólo así se fortalecen las capacidades de investigación policial, se frena la espiral de violencia iatrogénica, y se crea la necesaria confianza de la población en el sistema de justicia, sin todo lo cual no hay verdadera seguridad.

No importa cuánto se gaste en las *campañas contra el crimen* en México, ni cuántos tribunales y prisiones se construyan; sin la convicción en la sociedad y en los gobernantes de la importancia que tiene el debido proceso, el mayor riesgo para nuestra seguridad del mañana lo seguirán representando agentes que hoy tripulan costosos helicópteros, manipulan sofisticadas armas oficiales o realizan ordinarias detenciones ilegales. ■

## NOTAS

<sup>1</sup> Entrevista a Héctor Aguilar Camín. (2008, 9 de octubre). Delitos y proceso penal en el Ejército. *Hoy por Hoy, W Radio*. Audible en <http://www.wradio.com.mx/llevar.aspx?id=686806>

<sup>2</sup> El concepto *iatrogénico* proviene de la medicina, en referencia a los padecimientos que se adquieren con motivo de la hospitalización e intervenciones quirúrgicas.

<sup>3</sup> Recuérdese la cínica expresión “Yo robo para la corona”, atribuida a José Luis Manzano, Ministro del Interior del entonces Presidente

argentino Carlos Menem. Verbitsky, H. (2011). *Robo para la Corona*. Buenos Aires: Ed. Planeta. De la misma forma muchos policías se autojustifican considerando que torturan “para el gobierno”.

<sup>4</sup> “Levantar” (similar a enlever, en francés) es una expresión coloquial en México para identificar tanto los secuestros llevados a cabo por delincuentes comunes como la detención extrajudicial de una persona por agentes estatales.

<sup>5</sup> Este es el caso del Cartel de Los Zetas formado a partir del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFFE). Ver [http://www.iis.unam.mx/indexcontent.php?\\_module=681](http://www.iis.unam.mx/indexcontent.php?_module=681)

<sup>6</sup> La penetración de las instituciones policiales y de las fiscalías por el crimen organizado se favorece por los frecuentes cambios de los titulares en las instituciones oficiales, su falta de control efectivo sobre la cadena de mando inferior y su desconocimiento de los mecanismos reales de operación de las instituciones que presiden, frecuentemente controladas por comandantes y otros agentes de nivel medio.

<sup>7</sup> Ante la creciente anulación judicial de medios de prueba obtenidos mediante la tortura, los operadores dentro de las fiscalías y agencias policiales frecuentemente recurren a métodos más sutiles para obtener resultados.

<sup>8</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Sala, ADR 3055/2016.

<sup>9</sup> Milenio. com. (2016, 15 de junio). “*Detenciones sin tortura*” pide presidente de la Corte. Recuperado de [http://www.milenio.com/politica/Detenciones\\_sin\\_tortura-Suprema\\_Corte\\_de\\_Justicia\\_de\\_la\\_Nacion-seguridad\\_juridica\\_0\\_756524362.html](http://www.milenio.com/politica/Detenciones_sin_tortura-Suprema_Corte_de_Justicia_de_la_Nacion-seguridad_juridica_0_756524362.html)

<sup>10</sup> Zappala, S. (2010). The Rights of Victims v. the Rights of the Accused. *Journal of International Criminal Justice*, 8, 145.

<sup>11</sup> Ver cifras oficiales sobre la impunidad en México y sus causas en: [bit.ly/2aPUV7t](http://bit.ly/2aPUV7t)



## Visita de Magistrados de Perú y Colombia a Monterrey, Nuevo León



De izquierda a derecha: Leonor Arteaga, Oficial Sénior de Programa DPLF; Magistrado Carlos Arenas Bátiz, Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Nuevo León; César San Martín Castro, juez de la Corte Suprema de Perú; Magistrado Alfredo Beltrán Sierra, ex presidente de la Corte Constitucional de Colombia

El 15 y 16 de agosto de 2016, DPLF y Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC), organizaron la visita de los magistrados **César San Martín Castro (Perú)** y **Alfredo Beltrán Sierra (Colombia)** a la ciudad de Nuevo León, en el estado mexicano de Monterrey, con el objetivo de brindar aportes desde el derecho comparado a los debates sobre el rol de las víctimas y acusados en los procesos penales y la investigación eficaz de crímenes complejos.

El Dr. San Martín Castro dirigió el tribunal que sentenció al ex presidente Alberto Fujimori y actualmente preside la Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de Perú. El Dr. Beltrán Sierra fue magistrado presidente de la Corte Constitucional de Colombia.

Durante la visita, los magistrados invitados participaron en la conferencia **La importancia del debido proceso en contextos de violencia**, junto a **Carlos Arenas Bátiz, presidente del Tribunal Superior de Justicia de Nuevo León**. Esta actividad se llevó a cabo en la sede de dicho tribunal y estuvo dirigida a operadores de justicia, miembros de organizaciones de sociedad civil, estudiantes y medios de comunicación. Los expositores resaltaron la importancia de que los jueces apliquen la ley sin interferencias de los poderes políticos y que sepan explicar sus decisiones ante la opinión pública, como una medida para mejorar la confianza ciudadana y la credibilidad en la judicatura.

También motivaron a los jueces a aplicar estándares de derecho internacional y comparado al momento de juzgar crímenes complejos.

Adicionalmente, se sostuvo un conversatorio con jueces locales, un diálogo colectivo con sociedad civil, y una reunión con académicos, periodistas y líderes de opinión. Estos espacios tuvieron por objetivo promover el debate informado sobre el papel de los jueces en una sociedad democrática y los retos que conlleva la implementación de un sistema penal acusatorio, como en el caso mexicano.

Los magistrados San Martín Castro y Beltrán Sierra coincidieron en la necesidad de respetar el debido proceso como medio para garantizar el acceso a la justicia e hicieron un llamado a las autoridades a no justificar graves violaciones a los derechos humanos, como la tortura, sobre la base del combate al crimen organizado.

Este evento resultó de gran relevancia para el momento que vive **Nuevo León** ante la implementación del nuevo sistema penal acusatorio, que ha levantado temores por sus posibles impactos en la liberación masiva de personas procesadas por un delito. El mensaje fue claro: ningún sistema procesal penal es perfecto ni resuelve todos los problemas, pero mientras existan reglas claras y respetuosas de los derechos humanos, existen mejores servicios de justicia para víctimas y acusados.

# Apuntes sobre la implementación del sistema penal acusatorio en México y los retos para su consolidación

**Iván de la Garza** Profesor de la Facultad Libre de Derecho de Monterrey

## Antecedentes de la reforma al sistema de justicia penal

La reforma al sistema de justicia penal en México no inició como un intento de transformación nacional. Su punto de partida se ubica en un par de esfuerzos desde las entidades federativas: primero con una “reforma a medias” en Nuevo León<sup>1</sup> en el 2004 y, posteriormente, otra de mucho mayor calado en Chihuahua, en el 2006.

En 2004, el presidente Vicente Fox Quesada presentó una iniciativa para instaurar el sistema penal acusatorio a nivel nacional<sup>2</sup>, misma que fue pospuesta. Fue hasta la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, bajo la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, que el sistema penal acusatorio se convirtió en una obligación para todas las autoridades del país. En los artículos transitorios de esta reforma se estableció una *vacatio legis* de ocho años para que la federación, las entidades federativas y la justicia militar realizaran las adecuaciones institucionales necesarias para garantizar que en junio del 2016 el sistema acusatorio operase en todo el país.

Ahora bien, un elemento que jugó un papel importante durante este plazo para la implementación fue el agravamiento de los índices delictivos en todo el país. Como muestra de lo anterior, se puede señalar el aumento de los homicidios dolosos, en más del 48%, del 2008 al 2015. El escenario se observa aún más

complicado si consideramos que, del 2010 al 2012, el promedio anual de homicidios dolosos fue de 26,312<sup>3</sup>.

Asimismo, es fundamental resaltar la presencia del crimen organizado en prácticamente todo el país, el cual ya no se dedica sólo al tráfico de drogas, sino que se ha extendido hacia otros delitos como el secuestro, la extorsión y la trata de personas<sup>4</sup>.

Como se puede inferir, en este contexto delictivo, el impulso de un régimen jurídico en el que se defiende el debido proceso, se limita la prisión preventiva y se garantiza la presunción de inocencia, resulta sumamente complicado.

Desde el punto de vista de política pública, y aunque resulta una perogrullada decirlo, el proceso de implementación ha implicado un alto grado de complejidad. No cabe duda que esto ha sido una realidad para todos los países que se han embarcado en esta transformación. Sin embargo, por su extensión, composición geográfica y poblacional, y su organización jurídico-territorial de carácter federal, México constituye un caso especial.

Por lo anterior, debe entenderse que en México no se ha realizado una sola implementación, sino 33 implementaciones, una por cada entidad federativa, más la federal. Al respecto, cada entidad federativa cuenta con sus propios operadores, es decir su procuraduría o fiscalía, sus tribunales, su defensoría pú-

blica y sus policías. Por si fuera poco, en lo que se refiere al tema de las policías debe diferenciarse entre la policía de investigación y las policías encargadas de la seguridad pública que pueden depender tanto del gobierno de la entidad federativa (estados) como de los propios municipios.

Además, por la cantidad de población y de municipios y por la tipología delictiva, cada entidad federativa debió considerar sus particularidades en la toma de decisiones para el proceso de implementación.

## Retos para la consolidación

Los retos aún son muchos. No obstante, consideramos que hay temas que resultan mucho más apremiantes por el impacto que tienen a nivel sistémico y que son comunes en todo el país. Estos son a los que queremos referirnos:

- **Reorganización de las procuradurías o fiscalías y mejora en la coordinación con las policías**

Durante los primeros años de implementación, los principales esfuerzos se concentraron en el aspecto de la oralidad en las audiencias, con énfasis en la audiencia de juicio oral. Esta inercia hizo que se perdiera de vista el impacto e importancia de la fase de investigación y, a su vez, esta omisión llevó a que se desatendiera uno de los temas torales

para la reforma penal: la transformación del Ministerio Público.

Consideramos que la principal tarea para el Ministerio Público consiste en adoptar un modelo de trabajo que le permita ser más eficiente y más eficaz en el tipo de solución que ofrece para la diversidad de asuntos que atiende. Para ello, es menester que, como parte de sus procedimientos, clasifique los asuntos con el objetivo de resolverlos conforme al abanico de posibilidades que ofrece el Código Nacional de Procedimientos Penales: la suspensión condicional del proceso, los acuerdos reparatorios, los procedimientos abreviados y los archivos temporales, entre otros.

Si bien parece que se ha entendido que no todos los asuntos se resolverán mediante un juicio oral, se percibe que persiste una de las principales quejas contra el sistema de justicia tradicional: muchos casos ingresados al Ministerio Público permanecen ahí sin recibir respuesta. De no revertir esta tendencia, el Ministerio Público terminará siendo un embudo gigante que propicie la impunidad y, por consecuencia, la incredulidad frente a la reforma.

Aunado a lo anterior, debe ser una prioridad para las procuradurías y fiscalías reforzar los esquemas de coordinación con las policías. Creemos que esto solamente será posible en la medida que los Agentes del Ministerio Público comprendan su rol de dirección de la investigación y que los policías desarrollen las competencias necesarias para hacerse cargo de los actos de investigación conforme a los estándares de investigación que exige el sistema acusatorio.

#### • Fortalecimiento de la defensoría pública

La reforma penal busca garantizar el derecho a una defensa adecuada, obligando al Estado a proporcionar un servicio de defensa pública de calidad, prestado por defensores que gocen de un servi-

cio profesional de carrera y que perciban una remuneración equivalente a la de los Agentes del Ministerio Público.

Sin embargo, el diseño institucional de las defensorías no parece cumplir con lo anterior. Mientras existen entidades federativas en las que se busca igualar los parámetros constitucionales en la materia, en otras estos no parecieran ser prioridad.

No obstante, tratándose de calidad en el servicio y del establecimiento de un servicio de carrera para los defensores, nos parece que existen algunos cambios inevitables para fortalecer a las defensorías públicas y dar cumplimiento a la reforma: 1) dotar a las defensorías públicas de autonomía técnica y funcional, así como de personalidad jurídica y patrimonio propio, 2) garantizar las condiciones de trabajo adecuadas que requiere el buen desempeño de los defensores, 3) establecer un servicio profesional de carrera que permita contar con defensores que presten un servicio de calidad a sus defendidos, 4) garantizar que los defensores y los Agentes del Ministerio Público gocen de una remuneración similar, 5) evitar sobrecarga laboral, 6) gestionar el apoyo de peritos para la generación de medios probatorios, entre otros<sup>5</sup>.

#### • Armonización de la justicia constitucional y el sistema penal acusatorio

Es imperativo repensar la figura del amparo en el proceso penal. Durante la vigencia del sistema tradicional, el amparo jugó un papel decisivo para la defensa de los derechos fundamentales del imputado, convirtiéndose en su principal garantía. Sin embargo, el sistema acusatorio contempla en sí mismo un número importante de controles—preventivos y reactivos—que sirven como límite al uso abusivo del poder estatal. Conservar el diseño y prácticas actuales del amparo puede tener como

consecuencia la obstaculización del proceso penal y, en el peor de los casos, propiciar la impunidad.

En adición a lo anterior, se debe hacer una revisión de la jurisprudencia generada durante el sistema de justicia tradicional para que se determine cuál puede resultar todavía aplicable en el sistema acusatorio. Esto es particularmente importante si se considera que existen instituciones jurídicas que tienen nombres semejantes en ambos sistemas, pero contenidos y objetivos distintos.

#### • Evaluación y sistemas de información

Finalmente, debe señalarse que es prioritario contar con un sistema de información y evaluación que permita tener una visión clara y objetiva sobre el rendimiento de la reforma penal.

Aunque es cierto que se han realizado esfuerzos interesantes para contar con estos sistemas de información, por ejemplo, a través del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como de la extinta Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, hoy por hoy no existe una forma homologada y confiable para evaluar si las expectativas de la reforma penal se están cumpliendo o no.

#### Conclusión

En nuestra opinión, el estatus actual de la reforma penal en México se mueve entre dos polos: la esperanza de justicia y el temor al gatopardismo.

Es innegable que, en ciertos aspectos, y en algunas entidades federativas más que en otras, la reforma se nota. En términos generales se puede afirmar que las organizaciones de la sociedad civil, así como las universidades y, en no pocos casos, los mismos operadores del sistema

de justicia han mostrado su entusiasmo por que la reforma cumpla con las altas expectativas que le dieron origen.

Sin embargo, también se debe reconocer que hay problemas, algunos muy serios, que deben ser atendidos en el corto plazo. Si los tomadores de decisión son omisos en su obligación de atender estos problemas se corre el riesgo de que la reforma penal termine como muchas otras promesas de transformación: cambiar todo para seguir igual. ■

#### NOTAS

<sup>1</sup> Para conocer más sobre la reforma del 2004 en Nuevo León se puede consultar Ayala, M., Carrasco, J., Saucedo, A., y Varas, A. (2009). *La reforma al sistema de justicia penal en Nuevo León: sus principales tendencias (2004-2007)*.

México: Renace y Facultad Libre de Derecho de Monterrey. Asimismo, para observar la evolución de la implementación en esta entidad federativa, se puede ver <http://ocj.org.mx/2015/12/04/nuevo-leon-y-sus-sistemas-de-justicia/>

<sup>2</sup> Los contenidos básicos de la iniciativa de reforma pueden consultarse en [fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=7839](http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=7839)

<sup>3</sup> Los homicidios dolosos pasaron de un total de 14,006 en 2008 a 20,762 en 2015. En el 2010 se verificaron 25,757 homicidios dolosos, en el 2011 27,213 y en el 2012 25,967. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Defunciones por homicidios [www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est)

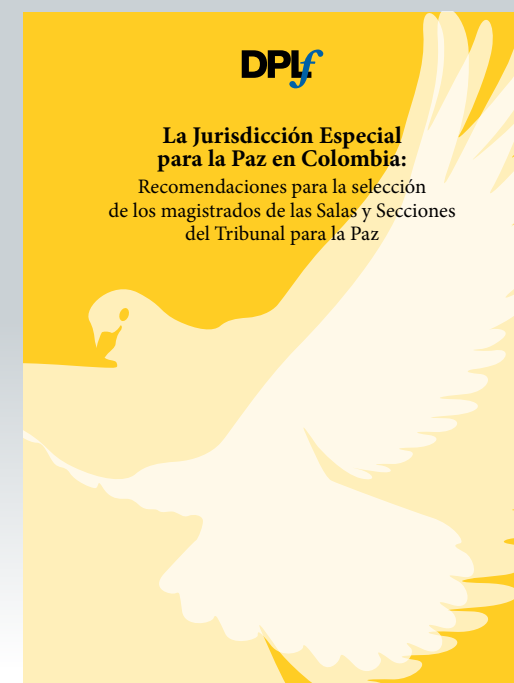
<sup>4</sup> Para conocer más sobre la evolución de la delincuencia organizada en México se puede consultar <http://narcodata.animalpolitico.com>

<sup>5</sup> De la Torre Rodríguez, J., Barrera Sánchez, A. y Reyes Salas, G. (2014). *Guía para el Diseño,*

*Instauración y Fortalecimiento Sustentable del Servicio Profesional de Carrera en las Defensorías Públicas Estatales en México. Los Estándares de la Defensa Pública en el Nuevo Sistema de Justicia Penal Mexicano.* México: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, Secretaría de Gobernación; Fix-Fierro, H. y Suárez Ávila, A. (2015). *Hacia una defensa pública de calidad. El nuevo diseño institucional de las defensorías públicas en las entidades federativas de la República mexicana.* México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 32, enero-junio, pp.157-200; Baz, V. et al. (2016). *Hallazgos 2015: evaluación de la implementación y operación a ocho años de la reforma constitucional en materia de justicia penal.* México: Centro de Investigación para el Desarrollo.

## La Jurisdicción Especial para la Paz en Colombia

### Recomendaciones para la selección de los magistrados de las Salas y Secciones del Tribunal de la Paz



La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) constituye una experiencia inédita en América Latina. El derecho de las víctimas a la justicia, la necesidad de esclarecer los hechos ocurridos y en su caso sancionar a los responsables, constituyen el motor de este mecanismo de justicia transicional, creado por acuerdo entre el gobierno colombiano y las FARC-EP, y con competencia sobre los delitos cometidos en el contexto y en razón del conflicto armado, en particular aquellos que constituyen graves violaciones de derechos humanos e infracciones graves del derecho internacional humanitario.

La importancia de la JEP para recuperar la confianza en el Estado de derecho y para la consolidación de la paz, exige que sus integrantes sean los más idóneos para desempeñar las tareas a su cargo. Tomando como base los estándares internacionales en materia de selección de jueces de altas cortes, las buenas prácticas observadas en la región, y la experiencia de otros mecanismos de justicia transicional existentes en el mundo, este documento contiene recomendaciones para el diseño de un procedimiento transparente de selección de Magistrados de la Paz, que permita alcanzar esos resultados.



# Penas, prisión preventiva y medidas cautelares en el proceso penal: urgencia de una nueva reforma constitucional en México

Carlos Ríos Experto en justicia penal y derechos humanos

El 18 de junio de 2016 finalmente inició la vigencia del nuevo sistema procesal penal acusatorio en todo el territorio mexicano. Transcurrieron 82 años para que el orden jurídico nacional reconociera la necesidad de regresar a los planteamientos originales del constituyente de 1917, el cual introdujo los principios del modelo acusatorio para el proceso penal en México.

En su justificación política, el proceso acusatorio permite preservar los derechos de los diversos intervinientes, toda vez que al tiempo que incorpora importantes elementos para la efectiva persecución penal, establece contrapesos para evitar que se vulnere el principio de presunción de inocencia y otras garantías del debido proceso. Casi un siglo se cumplió, desde su discusión en 1917, y no se pudieron concretar esos principios.

En efecto, el proceso penal de corte mixto-inquisitivo fue analizado, profundamente criticado y finalmente descartado por el Constituyente de 1917; de hecho, en el mensaje que Venustiano Carranza dirigió al Constituyente de 1917 cuando éste fue instalado el 1° de diciembre de 1916, se hizo el anuncio de una profunda revolución procesal. Sin embargo, las vicisitudes del México postrevolucionario impidieron que la Constitución adquiriera eficacia normativa en este punto y las instituciones del proceso penal acusatorio nunca fueron



atendidas por el legislador ordinario y, consecuentemente, se continuó con el mismo proceso heredado de la época de la Colonia. En 1934, fecha en que se publicó el Código Federal de Procedimientos Penales, se legitimó en la ley la falta de concordancia con los principios normativos superiores de la Constitución de 1917. En los hechos, la ley derogó a la Constitución en materia procesal penal.

Transcurridos 82 años, corremos el riesgo de que la historia vuelva a repetirse. Esta vez los principios normativos superiores para la aplicación de medidas cautelares, incluida la prisión preventi-

va, previstos en el derecho internacional de los derechos humanos, se ven debilitados por visiones del proceso que culturalmente se encuentran enraizadas en la cultura inquisitiva.

Tanto el Sistema Interamericano como el Sistema Universal de protección de derechos humanos de Naciones Unidas, han conformado una doctrina normativa que caracteriza la aplicación de medidas cautelares y de la prisión preventiva como instrumentos de utilización excepcional, es decir, sólo cuando existan razones objetivas sobre la posibilidad de que el imputado esté vincu-

lado con el hecho delictivo, y exista riesgo de fuga, alteración de los medios de prueba, o riesgo fundado de afectación a las víctimas.

Este sistema se justifica porque todo el proceso penal debe estar fincado en dos valores básicos que se desprenden del principio de presunción de inocencia<sup>1</sup>; primero, que la afectación a los derechos a la libertad de las personas sólo debe hacerse cuando existan elementos de prueba que permitan derrotar la presunción de inocencia que el imputado tiene a su favor, y segundo la construcción de un sistema de prisión preventiva y de medidas cautelares que sea compatible con las reglas de trato que se deben aplicar a un procesado cuando se le sigue un procedimiento para demostrar su responsabilidad por un delito. Lo anterior reclama que las medidas cautelares y sobre todo la prisión preventiva, nunca sean pensadas como pena anticipada y que más bien sean aplicadas únicamente sobre la necesidad de cautela.

La reforma constitucional de 2008 en materia penal, que reintrodujo los principios superiores para el proceso penal de corte acusatorio, a saber, la inmediación, la contradicción, la continuidad, la concentración y la publicidad, todavía tiene importantes pendientes respecto de la regulación de las medidas cautelares, incluida la prisión preventiva. Esta reforma, estuvo informada por visiones contrastantes sobre cómo debería ser entendido el proceso y su finalidad, de ahí que, a pesar de su notable orientación garantista, su redacción final conservó elementos que no se compadecen con las características de un proceso penal democrático.

Por una parte, se preservaron una serie de instrumentos dirigidos al combate a la delincuencia organizada, señaladamente el arraigo<sup>2</sup> y la posibilidad de introducir registros escritos a la audiencia de juicio oral; por otra, se estableció la posibilidad de aplicar prisión preventiva oficiosa para cierto tipo de delitos

considerados de especial impacto.

Estas reglas de corte inquisitivo, generan disonancias estructurales en el proceso penal mexicano que le impiden desarrollarse con naturalidad. Al confundir medida cautelar con pena, pues no ocurre otra cosa si no se hace un examen de razonabilidad a la hora de aplicarla, se afecta la legitimidad del proceso penal considerado en su conjunto. Los operadores del sistema y el público en general tienen la expectativa de que se aplique la prisión preventiva cuando el delito por el que se procesa a la persona es considerado como "grave". El proceso en sí mismo, no debe convertirse en una forma de castigo.

En un reciente informe auspiciado por la *Fundación para el Debido Proceso*, titulado *Pena sin delito: Percepciones sobre la finalidad de la prisión preventiva en México*<sup>3</sup>, se hizo un estudio normativo de la consistencia del sistema procesal penal mexicano, tanto a nivel constitucional como en la legislación secundaria aplicable a toda la República, así como de cuatro entidades federativas (Chihuahua, Morelos, Estado de México y Oaxaca). En dicho estudio se concluyó que existen importantes divergencias entre el modelo superior de corte garantista del derecho internacional de los derechos humanos y la Constitución mexicana, como, por ejemplo, la existencia de una lista de delitos inexcusables, que generan la obligación del juez de imponer la prisión preventiva.

Además, el estudio exploró empíricamente si los operadores del sistema, entre ellos, docentes certificados por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal<sup>4</sup>, se encuentran actitudinalmente comprometidos con los presupuestos de derechos humanos para la aplicación de las medidas cautelares y de la prisión preventiva en el proceso penal. Los resultados del estudio permiten concluir que existe una enraizada cultura que visualiza a la prisión

preventiva como una forma de control social para prevenir la delincuencia. Dicha cultura puede echar por tierra, en la práctica, los principios generales del modelo acusatorio y los valores democráticos que lo informan, poniendo en riesgo la viabilidad del proceso penal recién inaugurado.

Es previsible que, de mantenerse constitucional y legalmente un catálogo de delitos inexcusables, la visión del proceso penal mexicano con sus rasgos inquisitivos continuará reproduciéndose en las generaciones de estudiantes que actualmente cursan sus estudios jurídicos. La reforma del sistema penal mexicano no sólo reclama un sólido andamiaje institucional y normativo, sino una transformación cultural. Por eso hace falta un ajuste de la reforma constitucional de 2008 para eliminar de una nueva vez la figura de la prisión preventiva oficiosa y otras figuras claramente violatorias de derechos fundamentales como el arraigo. De no ser así, corremos el riesgo de repetir los hechos de 1934. ■

## NOTAS

<sup>1</sup> Principio contenido en el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>2</sup> El arraigo es una figura jurídica dentro del sistema penal mexicano que permite al Ministerio Público mantener a su disposición a una persona inculpada a fin de evitar una posible fuga en tanto se llevan a cabo las investigaciones dentro de una averiguación previa. Es una figura considerada violatoria de derechos humanos pues vulnera el principio de presunción de inocencia.

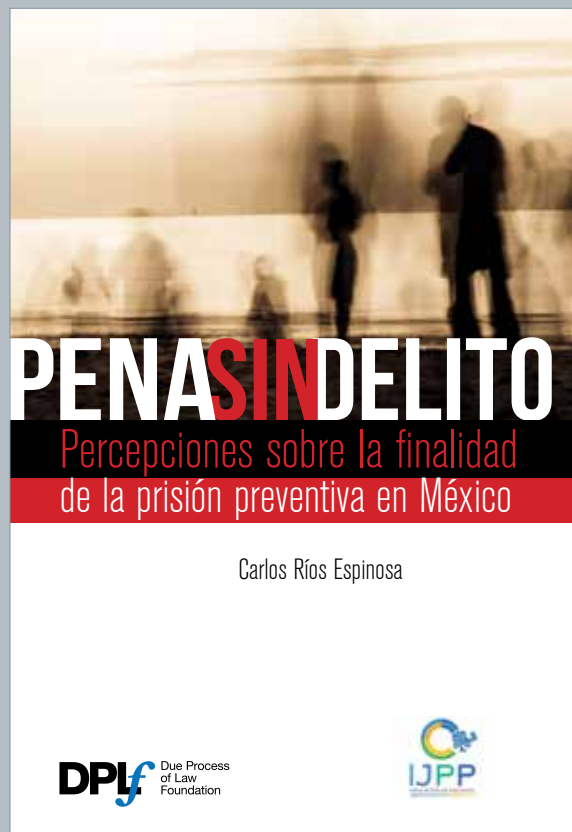
<sup>3</sup> Disponible en <http://dplf.org/es/resources/pena-sin-delito-percepciones-acerca-de-la-finalidad-de-la-prision-preventiva-en-mexico>

<sup>4</sup> Órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación creado con la finalidad de apoyar y coadyuvar a las autoridades federales y locales en acciones que requieran durante la implementación de la reforma al sistema de justicia penal mexicano.

## Pena sin delito: Percepciones acerca de la finalidad de la **prisión preventiva** en México



De izquierda a derecha: Javier Carrasco, IJPP; Iván de la Garza, profesor de la Facultad Libre de Derecho de Monterrey; Carlos Ríos, Especialista en Derecho Penal y autor del informe; Ursula Indacochea, DPLF; Layda Negrete, México Evalúa y Ana Dulce Aguilar, IJPP.



**D**PLF y el Instituto de Justicia Procesal Penal (IJPP) presentaron en la Ciudad de México el informe titulado **Pena sin delito: Percepciones acerca de la finalidad de la prisión preventiva en México**. El informe fue elaborado por **Carlos Ríos Espinosa**, investigador en temas de justicia penal y derechos humanos, con el apoyo del IJPP, y su presentación contó con la participación de **Úrsula Indacochea** (Coordinadora del programa de independencia judicial de DPLF), **Javier Carrasco** (Director Ejecutivo de IJPP), **Iván de la Garza** (Profesor de la Facultad Libre de Derecho de Monterrey), **Miguel Sarre** (Profesor de derecho en el Instituto Tecnológico Autónomo de México) y **Layda Negrete** (al momento de la presentación Coordinadora del proyecto de Calidad de la Justicia de México Evalúa). El informe analiza la aplicación de las medidas cautelares –con especial énfasis en la prisión preventiva– en el nuevo modelo de corte acusatorio, desde cuatro dimensiones distintas: i) La compatibilidad del marco normativo mexicano con el derecho internacional de los derechos humanos, ii) La forma en que los operadores del nuevo sistema perciben la independencia del juez al momento de aplicar las medidas cautelares, iii) La percepción que los fiscales y defensores públicos tienen acerca de la finalidad que persiguen, y iv) La forma en que los medios de comunicación reportan los hechos vinculados a detenciones policiales y a la aplicación de medidas cautelares.

Entre las principales conclusiones del informe, resalta que el éxito del nuevo sistema procesal penal acusatorio, y especialmente de su régimen de medidas cautelares, podría estar en riesgo. Ello, debido a una percepción distorsionada por parte de sus operadores acerca de su propio rol en el sistema, y de la finalidad que estas medidas persiguen. Esta errada percepción, a veces alimentada por los medios de comunicación escrita, podría terminar trastocando el carácter garantista del sistema penal, y, con ello, conducir a su fracaso.

# Reformas institucionales



# El Poder del Presidente

## en las designaciones de Altas Autoridades de justicia en México

Úrsula Indacochea *Oficial de Programa Senior y Coordinadora del Programa de Independencia Judicial de DPLF*

En el derecho comparado, no existen fórmulas ideales para establecer mecanismos de selección de altas autoridades del sistema de justicia que las blinden de cualquier injerencia indebida. Sin embargo, la atribución de elegir a estas autoridades y la forma en que ésta se ejerce, es quizás uno de los indicadores más reveladores de la ingeniería de los pesos y contrapesos de un determinado Estado, y de la manera en que concibe el papel de los ciudadanos en la construcción de la democracia.

En la región, algunos países como El Salvador o Guatemala, han depositado en sus Consejos de la Judicatura o en comisiones de postulación ad hoc, la responsabilidad de evaluar previamente a los candidatos, dejando la elección final en manos de un órgano político como el Parlamento. Otros, como Perú, selecciona a sus magistrados y fiscales supremos por concurso público, lo que contrasta con la elección por voto popular que existe en Bolivia, donde el órgano político —la Asamblea Legislativa Plurinacional— se encarga más bien, de la preselección de aspirantes. Colombia es un caso especial, por la fuerte tradición de sus altas cortes, quienes eligen a quienes se integran a ellas. Solo unos pocos países, como Argentina y México, siguen eligiendo a sus altas autoridades de justicia con procedimientos que

involucran exclusivamente a órganos políticos, siguiendo el modelo norteamericano.

Frente a esta variedad de mecanismos, el Derecho Internacional ha establecido ciertas pautas mínimas, destinadas a racionalizar la elección y a crear las condiciones para que los elegidos sean las personas más idóneas para ocupar esos puestos y para ejercer su cargo de forma independiente y sin presiones ni injerencias indebidas, tanto externas como aquellas provenientes de las propias instituciones. Sea cual sea el mecanismo elegido, estas pautas mínimas exigen (i) transparencia en el procedimiento, (ii) máxima publicidad de todas sus etapas y elementos, (iii) criterios lo más objetivos posibles para identificar el mérito de los candidatos, y (iv) la regulación de mecanismos de participación de la sociedad civil, que garanticen un efectivo control ciudadano.

En el caso de los mecanismos políticos, estas pautas funcionan limitando fuertemente los espacios de discrecionalidad del poder político, porque exponen públicamente el proceso de toma de decisión, y lo sujetan a un intenso control ciudadano sobre la idoneidad de los elegidos.

Sin embargo, en México, los mecanismos de selección de altas autoridades del sistema de justicia, mantienen un

fuerte sesgo autoritario, que se refleja en el rol preponderante que en ellos se otorga al Presidente de la República para nominar o proponer candidatos, en la impermeabilidad de las decisiones presidenciales de nominación, en la inexistencia de un deber de justificarlas públicamente y de mecanismos de participación ciudadana en dicha etapa, y en la ausencia de recursos efectivos para impugnar judicialmente las designaciones que no cumplan con las reglas del juego (no solo respecto del procedimiento sino también respecto a la evaluación del mérito). Es así que, frente a la designación de una persona sin las calificaciones adecuadas, o con incompatibilidades claras, no se puede hacer nada.

El procedimiento para elegir ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) es un buen ejemplo para ilustrar esta afirmación. Según el artículo 96 de la Constitución mexicana, se trata de un procedimiento de dos etapas: el Presidente debe someter a consideración del Senado una terna de candidatos para cubrir cada plaza vacante. El Senado, previa comparecencia pública, debe elegir a uno de ellos dentro de los treinta días siguientes. Si no lo hace, o si rechaza la terna hasta en dos oportunidades, elige el Presidente.

La norma constitucional no recoge —ni lo hace una norma de inferior jerar-

quía— ningún deber de transparencia o publicidad en la decisión presidencial, ni mecanismos de participación ciudadana que permitan objetar a los candidatos que no cumplan con el perfil, o aportar elementos e información valiosa sobre sus antecedentes. Mucho menos, se establece que el Presidente deba justificar sus nominaciones. El artículo 95 constitucional, por otro lado, debilita el carácter normativo del perfil, al indicar que la designación debe recaer “preferentemente” —y no, necesariamente— en las personas que lo satisfagan.

Esta indicación podría generar que, en la práctica, solo uno —o ninguno— de los integrantes de la terna sea un candidato idóneo para integrar la SCJN (las llamadas “ternas de uno” o “ternas vacías”) obligando al Senado a escoger a personas no idóneas para el cargo, o a rechazar a la totalidad de los integrantes de la terna, lo que podría generar que —de modo indirecto— la facultad del Senado para evaluar y elegir a los Ministros de la SCJN, sea puramente formal y carezca de contenido.

Frente a la opacidad de la nominación presidencial, la etapa ante el Senado goza de mayor transparencia, que se deriva de la naturaleza pública de la labor parlamentaria. Aun así, no existen reglas claras que regulen esta etapa, y en cada elección, la Comisión de Justicia del Senado —que debe emitir dictamen al Pleno— aprueba las normas a las que ella misma se sujetará, y que pueden incluir o no, la participación ciudadana.

Otro ejemplo más reciente, es el procedimiento de selección del Procurador General de la República (PGR), máxima autoridad encargada de la investigación y persecución del delito en el país, y que de acuerdo con el texto aplicable del artículo 96, apartado IX, de la Constitución mexicana, debe ser nombrado por el Presidente de la República, con ratificación del Senado. Pese a la importancia de este nombramiento, no existen reglas que impongan trans-

**En México, los mecanismos de selección de altas autoridades del sistema de justicia, mantienen un fuerte sesgo autoritario, que se refleja en el rol preponderante que en ellos se otorga al Presidente de la República**

parencia y publicidad a la decisión presidencial, ni mucho menos, el deber de evaluar elementos esenciales del perfil, como, por ejemplo, la inexistencia de vínculos que puedan comprometer o poner en riesgo su autonomía, o el compromiso con los derechos humanos.

El nombramiento en octubre de 2016 de Raúl Cervantes como nuevo titular de la PGR, por parte del Presidente de la República, y su ratificación por el Senado en una sesión pública que duró apenas 45 minutos, puso en evidencia la ausencia de contrapesos de este mecanismo, en el que la sociedad civil estuvo absolutamente ausente, y en la que un mayor escrutinio ciudadano hubiera hecho visibles las vinculaciones político partidarias del nuevo Procurador, incompatibles con el perfil ideal de la máxima autoridad de procuración de justicia de un país.

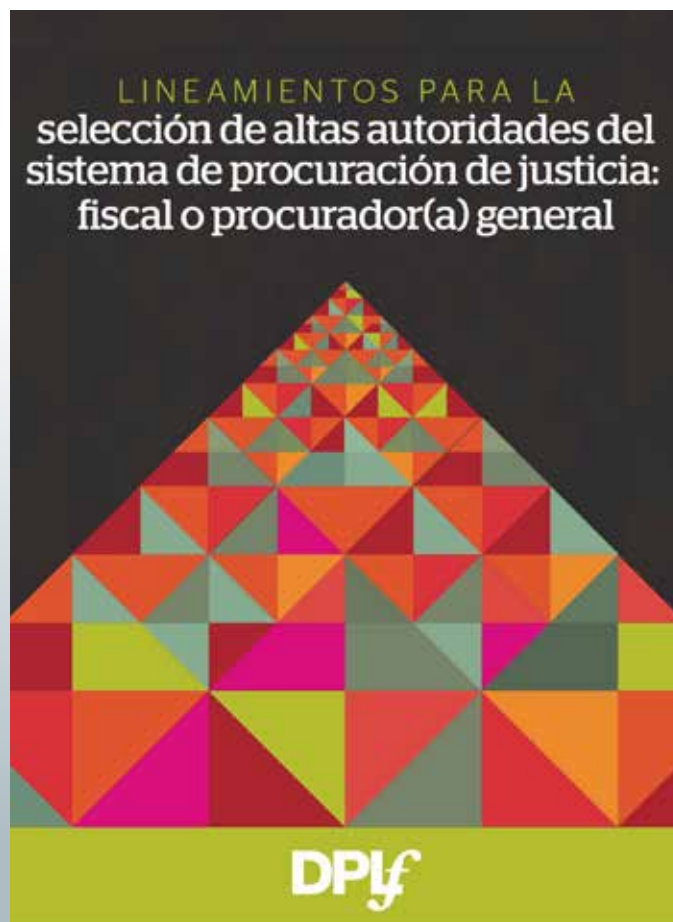
Las mismas ausencias se aprecian incluso, en la regulación contenida en el nuevo texto del artículo 102-A constitucional, que servirá para elegir al titular de la Fiscalía General de la República, con autonomía constitucional desde la reforma de febrero de 2014. Ni la transparencia y publicidad, ni la participación ciudadana, ni tampoco el mérito como criterio orientador de la decisión, se mencionan en la norma, que regula nuevamente, un mecanismo político de designación, en el que el Senado propone al Presidente en un plazo de 20 días desde la vacancia del cargo, un listado de diez candidatos, el Presidente los reduce a una terna, y finalmente, el Senado elige de entre ellos

al nuevo Fiscal General, previa comparecencia pública.

Dicho mecanismo, dispuesto así en tres etapas, sigue otorgando la facultad última de designar, al Presidente, en caso que el Senado no lo haga dentro de los plazos establecidos, que, además, resultan claramente insuficientes para que el órgano legislativo pueda investigar y valorar adecuadamente los antecedentes de los candidatos. Si la intención de la reforma constitucional es la creación de una Fiscalía autónoma, el procedimiento de designación de su titular debería —en congruencia con ello— incorporar las garantías necesarias para preservar tal autonomía.

Contrapesos inefectivos, preponderancia del Poder Ejecutivo, impermeabilidad y oscuridad de las nominaciones, ausencia de mecanismos de participación de la sociedad civil, e imposibilidad de impugnar judicialmente las designaciones irregulares, son los rasgos comunes de este diagnóstico de los procesos de selección de altas autoridades del sistema de justicia en México, un país que necesita, hoy más que nunca, confianza en sus instituciones, y altos funcionarios independientes y capaces de liderarlas estratégicamente en el combate a la impunidad. ■

## Lineamientos para la selección de altas autoridades del sistema de procuración de justicia: Fiscal o Procurador(a) General



La Fundación para el Debido Proceso presentó el año pasado el informe **Lineamientos para la selección de altas autoridades del sistema de procuración de justicia: Fiscal o Procurador(a) General**, el cual describe los rasgos que deberían caracterizar a los procedimientos para seleccionar a quienes ocupan estos altos cargos, así como los elementos que debería contener un perfil de Fiscal o Procurador(a) General que sirva como herramienta idónea para identificar el mérito de los/las candidatos/as.

La selección transparente, pública, participativa y basada en el mérito, tiene un impacto directo en la idoneidad del candidato/a elegido/a, y por lo tanto, en la independencia y autonomía de toda la institución. La ausencia de estos rasgos, no solo afecta la efectividad y el impulso de la persecución del delito, sino que puede repercutir en la decisión de ejercer la acción penal o archivar investigaciones concretas, y por lo tanto, es un elemento importante en la lucha contra la impunidad.

El documento se basa en la experiencia comparada en la selección de Fiscales o Procuradores(as) Generales en la región, así como en las reglas y estándares desarrollados en el marco de Naciones Unidas, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Consejo de Europa. También describe algunos ejemplos en que la contravención a estos estándares ha generado la impugación exitosa de estos nombramientos, en la vía jurisdiccional.



## La Fiscalía que México necesita: reflexiones desde la experiencia latinoamericana para el diseño de la nueva Fiscalía General de la República



De izquierda a derecha: Grace Fernández Morán, víctima; Ursula Indacochea, coordinadora del programa de independencia judicial, DPLF; Ana Lorena Delgado, Directora Ejecutiva FJEDD; Layda Negrete, investigadora independiente; Edgar Cortez, IMDDH; Ximena Suárez, asociada para México, WOLA.

#Fiscalía QueSirva

El 28 y 29 de noviembre de 2016, en la ciudad de Ciudad de México, se llevó a cabo el seminario internacional **La Fiscalía que México necesita: reflexiones desde la experiencia latinoamericana para el diseño de la nueva Fiscalía General de la República**. El evento, coorganizado con la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD) de México y Washington Office on Latin America (WOLA), tuvo como objetivo debatir sobre el modelo actualmente vigente en México, y los principales aspectos que deben abordarse en una nueva legislación que regule el diseño y transición desde la actual Procuraduría General (PGR) a la nueva Fiscalía General de la República (FGR), a partir de modelos y experiencias de otros países de la región.

El evento se desarrolló como un taller cerrado, dirigido a miembros de organizaciones de la sociedad civil y a activistas del movimiento **#FiscalíaQueSirva**. El seminario contó con la participación de expertos internacionales como **Marco Fandiño y Leonel González**, del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) de la Organización de Estados Americanos (OEA); **Gonzalo Rúa**, del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) de Argentina; **Jan-Michael Simon**, experto del *Max Planck Institute for Foreign and Criminal Law* de Alemania; **Claudia Paz y Paz**, ex Fiscal General de Guatemala; **Víctor Cubas**, Fiscal Supremo del Perú; **Julio Contardo**, Fiscal Regional del Bio-Bio de Chile; **Gina Cabarcas**, Subdirectora de Políticas Públicas de la

Fiscalía General de la Nación de Colombia; además de expertos mexicanos que introdujeron cada uno de los temas desde la perspectiva local.

Los panelistas expusieron y discutieron sobre temas como: los desafíos institucionales de la transición hacia un sistema penal acusatorio, el diseño estratégico de una política de persecución criminal y su evaluación mediante indicadores, las garantías institucionales de la autonomía constitucional de la Fiscalía, el proceso de selección y el perfil del Fiscal General, los componentes del servicio de carrera fiscal y sus estándares mínimos, los mecanismos de rendición de cuentas, la dirección de la investigación y la autonomía de los servicios periciales, la redefinición de la relación con las víctimas, la investigación de criminalidad compleja y la creación de fiscalías especializadas, y las medidas de transición al nuevo modelo.

Este diálogo entre los participantes y los invitados internacionales permitió aprovechar las recomendaciones y lecciones aprendidas de la experiencia internacional, así como formular conclusiones e identificar puntos mínimos que debería contener la legislación secundaria de la nueva FGR. Asimismo, permitió preparar a la sociedad civil mexicana para participar, de manera activa e informada, en el debate público sobre la aprobación de la legislación secundaria, y sobre la modificación de diversos artículos constitucionales vinculados al proceso de selección del Fiscal General y a la transición automática del titular y del personal de la antigua PGR al nuevo modelo de FGR.



## El proceso de selección de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de México: Recomendaciones desde el derecho internacional y comparado para seleccionar a los mejores



**E**n diciembre de 2015, DPLF presentó un informe de balance sobre el proceso de selección de dos nuevos Ministros de la Suprema Corte de Justicia (SCJN) de México, como complemento de un diagnóstico previo realizado por Luis Pásara, sobre la regulación de este procedimiento.

La selección de miembros de las altas cortes de un Estado representa un acontecimiento importante en su vida política e institucional, por tratarse de la máxima instancia jurisdiccional que debe resolver los conflictos más relevantes de una sociedad. Por ello, la existencia de procesos que permitan la selección de las personas más calificadas para integrar las altas cortes es una medida específica con gran impacto en la independencia del Poder Judicial en su conjunto. La selección de las personas más idóneas para estos cargos contribuye a afianzar la democracia y el Estado de Derecho y a garantizar una efectiva separación de poderes.

El informe presenta diversas recomendaciones para adecuar el procedimiento actual de selección y nombramiento de los Ministros de la SCJN de México conforme a los estándares internacionales y a las buenas prácticas en materia de selección de jueces de altas cortes existentes en el derecho internacional y en la experiencia comparada.

### PRINCIPIOS MÍNIMOS QUE DEBEN REGIR LOS PROCESOS DE SELECCIÓN



## Reflexiones sobre el Sistema Nacional Anticorrupción en México

**Óscar Arredondo** Investigador de FUNDAR Centro de Análisis e Investigación

**E**l índice internacional de percepción de la corrupción ubica a México en el lugar 103 de 175 países<sup>1</sup>; de igual forma de las 34 naciones que conforman la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), nuestro país es el más corrupto. En los últimos años los escándalos han sustituido a los índices. La debilidad de las instituciones y del marco legal permitió permear todas las estructuras y los sistemas dentro del gobierno hasta normalizar la corrupción. El fenómeno ha ganado una enorme complejidad y sus efectos impactan a todos los sectores de la sociedad.

Los señalamientos de corrupción no solo involucran funcionarios de alto nivel, han llegado incluso al Presidente Enrique Peña Nieto, quien el 18 de julio de 2016, durante la promulgación de las leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), pidió perdón públicamente por los señalamientos de conflicto de interés que recaen sobre él, desde que en noviembre de 2014 se diera a conocer que un proveedor de obra pública otorgó un crédito en condiciones preferenciales a la esposa del Presidente, para comprar un inmueble conocido como “la Casa Blanca”.

La corrupción agrava todos los problemas del país y es un enorme obstáculo para su desarrollo. De igual forma, atenta contra las oportunidades de la población y el ejercicio de sus derechos

constitucionales. Los ciudadanos queremos democracia, justicia, seguridad, salud, educación y demás aspectos necesarios para una vida digna, que no puede garantizar un gobierno corrupto. La incapacidad del Estado por reducir o erradicar los mayores problemas del país se debe en buena medida al arraigo de la corrupción en todos los órdenes de gobierno. La impunidad es el combustible que agudiza el fenómeno, pues lo alienta. A mayor impunidad, mayor corrupción.

Lejos de tener un enfoque integral y multidisciplinario, como la corrupción requiere, la reforma constitucional de mayo de 2015 y las leyes secundarias que de ella emanan, hasta el momento se centran en el manejo, control y vigilancia del gasto público, así como en el fortalecimiento de las instancias y mecanismos sancionatorios y de rendición de cuentas, principalmente en el ámbito administrativo. Como una primera etapa para acotar la corrupción en el país, ese enfoque es correcto. No obstante, es necesario que el Congreso avance en crear leyes que combatan otras caras de

la corrupción como son: el abuso de poder en corporaciones policíacas; los vínculos entre políticos y crimen organizado; la corrupción en el sistema electoral; la corrupción en el sistema de justicia penal y todos los aspectos de la corrupción extorsiva, o como suelen llamarle, de la corrupción en menor escala.

Durante la contienda electoral de 2012, el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en un acto de campaña en la Universidad Iberoamericana se manifestó orgulloso de la represión social que siendo Gobernador del Estado de México ordenó en el municipio de San Salvador Atenco, donde la policía estatal enfrentó violentamente a la población que se manifestaba por el proceso de expropiación que los obligaba a ceder sus tierras para la construcción de un aeropuerto. En dicho enfrentamiento dos personas murieron y 26 mujeres denunciaron violaciones por parte de la policía estatal y municipal. Esto despertó el repudio colectivo de la comunidad universitaria, luego se filtró un video con audio donde el candidato manda investigar a los estudiantes que

**La incapacidad del Estado por reducir o erradicar los mayores problemas del país se debe en buena medida al arraigo de la corrupción en todos los órdenes de gobierno**

airadamente lo corrieron de su universidad.

En respuesta, 132 estudiantes hicieron un video en el que daban su nombre y datos de identificación como alumnos de la Iberoamericana. La mayoría de estudiantes del país de escuelas públicas y privadas se unió a la protesta y la campaña electoral terminó en magnas manifestaciones de desprecio por todo el país y en un clima de protesta que culminó con una accidentada toma de posesión el 1 de diciembre de 2012. Al día siguiente, las principales fuerzas políticas suscribieron “el Pacto por México”, un acuerdo que comprendía una agenda legislativa con la que se pretendía mantener la gobernabilidad y lograr los cambios propuestos en campaña; todo esto mediante la alianza de los tres partidos más relevantes del país, el PRI, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y el Partido Acción Nacional (PAN). Dentro de las áreas y compromisos por el Pacto por México uno de los más relevantes fue impulsar reformas al marco legal de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Así pues, las reformas relacionadas con el combate a la corrupción comenzaron a gestarse en 2012, al inicio de la administración del Presidente Peña Nieto. Hoy, después de cuatro años, podemos decir que la reforma constitucional y las leyes que derivan de ella son resultado de una presión latente de la sociedad que reconoce la urgencia de tomar medidas contundentes contra la corrupción.

Así, a principios de 2013, el PRI planteó un proyecto de reforma constitucional con el que se buscaba la creación de un órgano autónomo del Poder Ejecutivo, denominado Comisión Nacional Anticorrupción<sup>2</sup>. La propuesta citada se aprobó en la Cámara de Senadores, no obstante, recibió fuertes críticas por las organizaciones enfocadas en la transparencia, la rendición de cuentas y

**Ni los avances legales, ni los recursos para su implementación, son suficientes para lograr romper con las estructuras de corrupción fuertemente enquistadas en el gobierno, se necesita reclutar a los mexicanos más preparados y comprometidos en su lucha**

el combate a la corrupción, ya que tenía evidentes deficiencias técnicas y jurídicas. Después, ante diversas diferencias entre los partidos, y ante las eminentes contiendas electorales en los estados, vino el rompimiento del Pacto por México, y con él se disolvió lo que pudo ser la fallida Comisión Nacional Anticorrupción.

En la cámara baja, lejos de retomar la figura de una Comisión, los diputados, considerando diversas opiniones y sugerencias de la sociedad civil y la academia, reflexionaron en la importancia de resolver las principales limitaciones de la ley, particularmente respecto del adecuado control de los recursos y una confiable impartición de justicia. Se presentaron diversas iniciativas encaminadas a la creación de un “sistema” en lugar de una sola instancia aislada.

Mientras la creación de un sistema anticorrupción era tema de discusión entre las fuerzas políticas, acontecieron dos hechos que cimbraron a la sociedad mexicana. El primero, fue la noche del 26 de septiembre de 2012, cuando 43 estudiantes fueron desaparecidos forzosamente por elementos de la policía del municipio de Iguala y del estado de Guerrero; testigos afirman la participación de la policía Federal y del Ejército. El segundo, fue el 9 de noviembre del mismo año cuando se reveló el escándalo de “la Casa Blanca”.

Estos hechos fueron determinantes para que la reforma constitucional anticorrupción tomara mucha relevancia en la opinión pública. La Cámara de Diputados optó por llevar al Pleno un pro-

yecto en el que convergieran distintos planteamientos hechos por las fuerzas políticas representadas en el legislativo, pero que también recogiera las propuestas y observaciones hechas por organizaciones de la sociedad civil. La iniciativa se aprobó en el Congreso a finales de febrero y la reforma constitucional se expidió en mayo de 2015.

La creación de un Sistema Nacional Anticorrupción en la Constitución mexicana implicó la construcción de un nuevo marco jurídico en materia de control y fiscalización del gasto público, de impartición de justicia en casos relacionados con irregularidades graves, así como el establecimiento de responsabilidades civiles y penales. La actividad legislativa consideró propuestas contundentes y claras no solo de la sociedad civil organizada, sino de un enorme número de ciudadanos que respaldaron la propuesta presentada ante el Congreso en una iniciativa ciudadana denominada Ley General de Responsabilidades Administrativas, mejor conocida por la opinión pública como “Ley 3 de 3”.

Esta iniciativa reunió más de 630 mil firmas y fue elaborada e impulsada por un grupo de organizaciones e instituciones académicas contando con el apoyo del sector empresarial. Los cientos de miles de ciudadanos que se adhirieron, representaron un músculo político fundamental para exigir un proceso de parlamento abierto en la construcción de todo el andamiaje legal que estaba pendiente.

La reforma constitucional del SNA era una promesa que se concretó en

leyes, el proceso de creación se hizo a través de un mecanismo de parlamento participativo y plural, donde los expertos de la sociedad no se quedaron en la labor titánica de crear e impulsar el contenido de la “Ley 3 de 3”, sino que también formaron parte de grupos de trabajo para crear o modificar otros ocho cuerpos normativos.

De abril a junio de 2016, diversos investigadores y académicos formamos parte de mesas de diálogo, debates y foros, remitimos opiniones, y defendimos e integramos las propuestas emanadas de este ejercicio plural y participativo.

No obstante, ni los avances legales, ni los recursos para su implementación, son suficientes para lograr romper con las estructuras de corrupción fuertemente enquistadas en el gobierno, se necesita reclutar a los mexicanos más preparados y comprometidos en su lucha. Es esencial centrarse en los mecanismos de designación y en los nombramientos públicos de los actores que conducirán el SNA. Debe priorizarse el mérito personal sobre las relaciones y cuotas políticas, debe ser la capacidad profesional, la honestidad y el compromiso el motor del cambio del paradigma que esperamos.

En suma, se creó el SNA como una instancia de coordinación de autoridades en donde están comprendidos: el Poder Judicial, el órgano garante de la transparencia, la entidad de fiscalización superior, la dependencia del Ejecutivo encargada del control interno, la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, y un comité de participación ciudadana que habrá de crearse en los próximos meses. Las leyes que se crearon fueron: la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Y se debieron reformar la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Código Penal Federal, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Aún hay mucho por hacer dentro del SNA. Hay una agenda legislativa que comprende otras tantas leyes que deben fortalecerse. Se necesitan concretar los cambios para generar contrapesos efectivos y controles que inhiban la corrupción a través de la participación de

la sociedad y de las instituciones. Es de celebrar el gran avance que se tiene, pero hay que monitorear que la implementación del sistema permita su operatividad; y, sobre todo, hay que considerar que el enfoque de la reforma constitucional y las leyes secundarias dejaron de lado la inclusión de los derechos humanos en la agenda de combate a la corrupción, en esa omisión se deberá reflejar la labor de incidencia de las organizaciones que defienden los derechos humanos, donde aún hay mucha tela que cortar.

Por lo pronto, podemos afirmar que en México el régimen de impunidad y de corrupción que tanto lacera a la sociedad y a las instituciones está amenazado por la participación consciente y decidida de los ciudadanos. ■

## NOTAS

<sup>1</sup> Transparencia Internacional. (2014, 3 de diciembre). Índice de Percepción de la Corrupción 2014. El crecimiento transparente en riesgo. *Transparency International*. Disponible en <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

<sup>2</sup> El 12 de diciembre de 2012, el Senado aprobó las iniciativas de reforma constitucional mediante la cual se crearía la Comisión Nacional Anticorrupción, la cual no prosperó en la Cámara de Diputados.



## Sobre el proceso de selección de magistrados de la Corte Suprema de El Salvador

Siguiendo la línea de informes anteriores sobre este tema, DPLF publicó en 2016 el documento titulado **El proceso de selección de magistrados de la Corte Suprema de El Salvador: Recomendaciones para una reforma necesaria**. Con este aporte, DPLF busca promover una mayor reflexión sobre cambios necesarios y urgentes al mecanismo de selección de magistrados supremos en El Salvador, con la finalidad de adecuarlo a los estándares internacionales de transparencia, publicidad, y participación ciudadana.



# La reforma energética de México: retrocesos en derechos humanos

**Aroa de la Fuente** Investigadora de FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación. Coordinadora de la Red Latinoamericana sobre Industrias Extractivas (RLIE)

**A** tres años de la aprobación en México de la reforma energética constitucional en diciembre de 2013, complementada con la modificación de su legislación secundaria en 2014. Una reforma que, por sus implicaciones, supuso que numerosos actores sociales elevaran su voz para denunciar los retrocesos que implicaba en materia de derechos humanos.

Entre otras acciones, y ante la cerrazón del Estado mexicano para reconocer esta vulneración, diversas organizaciones participaron en marzo de 2015 en la audiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) *La reforma energética y los derechos económicos, sociales y culturales en México*<sup>1</sup>. La celebración de esta audiencia supuso el reconocimiento que los cambios legislativos realizados sí tienen implicaciones sobre los derechos y permitió dar resonancia a las voces que así lo señalaban.

Como expone la publicación *El sector hidrocarburos en la Reforma Energética: retrocesos y perspectivas*<sup>2</sup>, una de las principales problemáticas identificadas fue que, al mismo tiempo que se privatizó la industria, se declaró de utilidad pública. Esto le da prioridad ante cualquier otra actividad que se desarrolle en los

territorios y permite al Estado obligar a las y los propietarios de la tierra, como comunidades indígenas y campesinas, a que la renten o vendan a las empresas; incluso ante proyectos tan dañinos como el *fracking*. Esto no sólo contradice las obligaciones en derechos humanos del Estado, sino que supone legislar en favor de intereses privados tratando de disfrazarlo de interés común.

Hasta el momento, el gobierno ha dado diversos pasos en la implementación de la reforma. En agosto de 2014 otorgó asignaciones de exploración y extracción de hidrocarburos a Petróleos Mexicanos (Pemex) en diversos estados del país. Pese a que en estas regiones viven poblaciones indígenas y campesinas, no se llevó a cabo consulta previa ni se realizaron las evaluaciones de impacto social correspondientes; obligaciones no sólo enmarcadas en la legislación internacional, sino en la propia Ley de Hidrocarburos recién aprobada.

Tampoco tenemos conocimiento que estos procesos se hayan realizado en las primeras licitaciones en las que se han entregado contratos a empresas privadas en 30 áreas del país. De hecho, en el caso de los proyectos en aguas someras del Golfo de México, la Secretaría

de Energía señaló que no era necesario hacer estudios de impacto social por encontrarse en el mar<sup>3</sup>. Esto por supuesto es indefendible y desconoce las afectaciones que, por años, llevan sufriendo las poblaciones ribereñas por causa de esta actividad.

Estos hechos muestran la falta de compromiso de las autoridades encargadas del sector energético con los derechos de las poblaciones que se están viendo afectadas por la reforma. Igualmente, confirman que la intención de la misma es promover la actividad de las empresas petroleras y no el interés público ni el bienestar social. Nuestro actuar, como sociedad civil, es clave para denunciar y poner límites a estas prácticas. ■

## NOTAS

<sup>1</sup> Disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=t7e\\_b29Lc6o](https://www.youtube.com/watch?v=t7e_b29Lc6o)

<sup>2</sup> De la Fuente, A., Guerrero, J. C., del Pozo, E. y Arredondo, O. (2016). *El sector hidrocarburos en la Reforma Energética: retrocesos y perspectivas*. México DF: Fundar, disponible en <http://fundar.org.mx/el-sector-hidrocarburos-en-la-reforma-energetica-retrocesos-y-perspectivas/>

<sup>3</sup> Respuesta dada por esta Secretaría a la solicitud de información 0001800050015 realizada por Cartocritica en 2015.

Grupos  
especialmente  
vulnerables

# Las “violencias” contra la prensa en México: plata, plomo y criminalización

**Leopoldo Maldonado** Oficial de Protección y Defensa de ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica

**D**urante la última década, la violencia contra la prensa en México se ha sumergido en una espiral ascendente que parece no tener fin. En el marco de la llamada “guerra contra el narcotráfico”, que ha provocado cientos de miles de personas muertas y al menos 26 mil desaparecidas, pareciera que la violencia contra la prensa tendría más un carácter de *daño colateral* que una especificidad merecedora de análisis profundo.

Sin embargo, centrarnos en una sola dimensión de la violencia, esto es, en **la violencia política o física**, con una causalidad unidimensional que es la guerra contra las drogas, nos privaría de una reflexión más profunda y omni-compreensiva. La propuesta del presente texto es trazar algunas líneas de análisis adicional que tomen en cuenta también la **violencia económica y la violencia simbólica** como consecuencias de luchas de poder al interior de campos interrelacionados, las cuales son propicias para las violaciones más graves a derechos humanos de las y los periodistas. En base a lo anterior, daremos un breve repaso por cada una de las situaciones empíricas que se presentan en los diferentes campos: político, económico y simbólico, las que derivan en diversos tipos de violencia.



## La plata: violencia económica

Muchas son las fuentes de violencia económica contra la prensa. Para efectos de caracterizar esta dimensión vale la pena centrarse en dos: **la asignación discrecional de publicidad oficial y la precarización laboral de las y los periodistas**. La primera puede considerarse como causa exógena, mientras que la segunda es endógena a los medios de comunicación.

La publicidad oficial en México ha sido un mecanismo eficiente de censura sutil. Históricamente ha constituido una

relación perversa entre empresas de medios y gobiernos mediante la cual ambos obtienen beneficios. Lo que antes era el monopolio estatal en la venta de papel periódico, ahora se manifiesta en la provisión opaca y arbitraria de dinero como premio-castigo a la línea editorial. La administración federal erogó 14,000 millones de pesos (700 millones de USD) en publicidad oficial durante el periodo 2012-2014<sup>1</sup>. Pese al mandato constitucional que ordenó legislar en la materia desde febrero de 2014<sup>2</sup>, cualquier intento de regulación es inmediatamente

frenada por las propias empresas de comunicación<sup>3</sup>.

Sin embargo, los gastos millonarios de los gobiernos en publicidad oficial no se traducen en mejoras de las condiciones laborales para los periodistas. El caso de Gregorio Jiménez, asesinado en febrero de 2014 en el estado de Veracruz, reveló una de las más grandes tragedias del periodismo mexicano que apunta al ejercicio del oficio en la pobreza, sin mínimas prestaciones laborales, ni protección y respaldo patronal. El periodista cobraba 25 pesos por cada nota (poco más de un dólar americano). Después de su muerte, el Liberal del Sur, uno de los diarios para el cual trabajaba, negó cualquier relación laboral con Gregorio.

## El plomo: violencia política o física

No podemos negar que la violencia física y la violencia política se encuentran íntimamente ligadas, toda vez que las estructuras de poder formales e informales (o legales e ilegales) requieren ciertas condiciones de silenciamiento para la materialización de sus arreglos políticos y económicos. La violencia física va más allá de comportamientos patológicos individuales o grupales, pues entraña una lucha territorializada en lugares y cuerpos, a través de la cual diversos poderes fácticos y formales someten, amedrentan y aniquilan como medio para reforzar su poder y afianzar su dominio.

Durante todo el año 2015, ARTICLE 19 documentó 397 periodistas agredidos. Durante el primer semestre de 2016 se registraron 218 agresiones. Hasta finales de octubre de este año, diez asesinatos han sido documentados, lo que equivale a una privación de la vida cada 26 días. Desde el 2003 a la fecha, se han contabilizado 23 periodistas desaparecidos. Contrario a la narrativa oficial, los datos arrojan que en los últimos siete años son agentes del Estado los que cometen la mayoría de las agresiones (49.7%)<sup>4</sup>.

Este dato escalofriante ratifica uno

**Durante todo el año 2015, ARTICLE 19 documentó 397 periodistas agredidos. Durante el primer semestre de 2016 se registraron 218 agresiones**

de los señalamientos más contundentes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que califica a nuestro país como “uno de los más peligrosos para ejercer el periodismo, exceptuando los contextos de guerra”<sup>5</sup>.

Por supuesto, esta violencia es apoyada por estructuras oficiales que garantizan su impunidad. Ello se materializa en una respuesta institucional fallida. En el 2006 se conformó a nivel federal la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas, que en 2010 se transformó en la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE). Dentro de sus estadísticas, la FEADLE expuso que entre julio de 2010 y agosto de 2016 se integraron 798 averiguaciones previas, las mismas que resultaron en 101 consignaciones ante un juez<sup>6</sup> (12.65%) y tan sólo dos sentencias condenatorias (0.25%). La incapacidad del Estado para abatir la impunidad es manifiesta (98% de casos sin sentencia), pero para abatir la impunidad de delitos cometidos contra periodistas es todavía peor (99.75%)<sup>7</sup>.

Estas cifras revelan la total inoperancia de la FEADLE la cual reproduce y recrudece las deficiencias del aparato de procuración de justicia. Ello a pesar de contar con un marco constitucional y legal que, desde 2013, le permite a la instancia de investigación federal atraer casos del fuero común. En nuestra experiencia, la FEADLE mantiene en la práctica una racionalidad discrecional de tipo político-pragmático para ejercer su facultad de atraer investigaciones. En esta lógica, el cálculo pasa por la posible

afectación de actores locales ante una eventual revelación de complicidad o autoría directa de funcionarios públicos en las agresiones contra periodistas. Ello se infiere de cifras implacables: 46 % de las agresiones contra la prensa provienen de funcionarios públicos.

Por otro lado, desde 2012, copiando el modelo colombiano, se creó un Mecanismo Federal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Mecanismo). De nueva cuenta, una iniciativa impulsada desde las organizaciones de la sociedad civil en alianza con algunos actores gubernamentales, de la cual derivó un marco legal que en su implementación trataba y deja enormes vacíos. Además de deficiencias procedimentales que garanticen respuestas prontas y medidas efectivas para las personas que solicitan protección, se parte de un enfoque reactivo carente de coordinación interinstitucional entre el Ombudsperson nacional y la FEADLE lo cual ha implicado que la violencia contra la prensa no cese.

En suma, pese a un marco legal robusto, las respuestas gubernamentales se mantienen fragmentadas y carentes de una perspectiva integral que abarque desde la prevención hasta la búsqueda de justicia, verdad y reparación. Dicha desarticulación gubernamental, intencionada o no, es un factor adicional de victimización para las y los periodistas y abona a la desconfianza que prevalece entre la ciudadanía y el gobierno. Al final, el estado actual de cosas resulta funcional para diversos actores (legales o ilegales), más aún para el silenciamiento de la prensa que exhibe las relaciones de



## La justificación de los crímenes más atroces contra periodistas opera como un aliciente para la inacción del Estado y la consecuente impunidad

connivencia entre redes delincuenciales y funcionarios públicos, así como la corrupción al interior del poder público.

### Violencia simbólica: criminalización

Para Pierre Bourdieu, en el campo de disputa simbólico, el objetivo es la imposición de la visión legítima del mundo social, es decir, arrogarse el poder de construcción del mundo<sup>6</sup>. Por supuesto que, en esta lucha por la construcción del *sentido* de la realidad, los recursos no se reparten de manera equitativa, y es así que se construye hegemonía (consenso) en torno a ciertas prácticas sociales.

Actores protagónicos en la construcción de sentido —disfrazado de *sentido común*— son los medios de comunicación. Así se configuran como *poder de normalización*. Sin ser el objetivo del presente texto enfocarnos en la construcción de representación sobre la totalidad social por parte de los medios de comunicación, sí es importante destacar el papel que juegan en la representación de la violencia y sus causas.

Como parte de un arreglo político y económico complejo entre grandes casas de medios y gobiernos de distintos niveles, la violencia proveniente de los grupos delincuenciales es explicada como patología social, mientras que la violencia de Estado es acriticamente celebrada y enaltecida.

Generalmente, atrapados en una discursividad maniquea en clave de nota policiaca, se encuentran procesados y víctimas quienes son criminalizados y vituperados indistintamente.

Con una enorme carga clasista, racista y machista, las y los justiciables (víctimas y procesados) son artífices de su propio destino: malas amistades, mal momento, mal lugar<sup>7</sup>.

Esta narrativa permea en los crímenes contra periodistas. Ya sea por supuestos vínculos con el crimen organizado, malas prácticas periodísticas, relaciones amorosas con delincuentes (en el caso de periodistas mujeres). La justificación de los crímenes más atroces contra periodistas opera como un aliciente para la inacción del Estado y la consecuente impunidad. De esta manera, la espiral de violencia se torna irrefrenable y materializa la idea de que "la prensa si se come a la prensa".

### Conclusión

Sobre la prensa en México pesa una disyuntiva que se explica a partir de la jerga delincencial: plata o plomo. A ello cabe adicionar el aspecto de la criminalización en tanto justificación y explicación de las agresiones. En este contexto, las y los periodistas en México se encuentran atrapados entre varios fuegos: empresarios de medios indolentes, grupos delincuenciales y fuerzas de seguridad del estado hiperviolentas, impunidad, y producción informativa estigmatizante.

Es entonces que la comprensión de la violencia en México, después de diez años de guerra contra la delincuencia, requiere una perspectiva multifactorial. Sin dejar de lado que existen elementos comunes a la violencia generalizada. Las agresiones contra la prensa tienen diná-

micas históricas específicas que decantan en particulares relaciones políticas, socioculturales y económicas que traen aparejadas violencias inherentes a cada uno de los campos de disputa. Tal vez explicando mejor los tipos de violencia, podamos generar el antídoto social para erradicarlas. ■

### NOTAS

<sup>1</sup> Cabrera, R. (2015, 26 de agosto). Sin precedente gasto en publicidad oficial. *Aristegui Noticias*. Recuperado de <http://aristeguinoticias.com/2608/mexico/sin-precedente-gasto-de-publicidad-oficial-de-pena-nieto/>

<sup>2</sup> A través de la reforma político-electoral de febrero de 2014 se estableció un periodo fatal para que el Congreso Federal aprobara una ley secundaria que estableciera los parámetros del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución mexicana. Dicho plazo venció el 30 de abril de 2014.

<sup>3</sup> Fundar, Centro de Análisis e Investigación. (2015, 22 de junio). *Baja California se opone a la regulación en publicidad oficial, promueve opacidad en gasto público*. Recuperado de <http://fundar.org.mx/baja-california-se-opone-a-regulacion-de-publicidad-oficial-promueve-opacidad-en-gasto-publico/>

<sup>4</sup> Ver, Artículo 19. (2016, 4 de agosto) *Segundo Informe Trimestral 2016: un periodista asesinado cada 22 días*. Recuperado de <http://articulo19.org/en-mexico-se-asesina-a-un-periodista-cada-26-dias/>; Artículo 19. (2016, 18 de marzo). *M.I.E.D.O: Informe 2015 sobre violencia contra la prensa*. Recuperado de <http://articulo19.org/m-i-e-d-o-informe-2015-sobre-violencia-contra-la-prensa/>; Artículo 19. (2016) *La desaparición y desaparición forzada de quienes ejercen la libertad de expresión en México*. Ciudad de México: Article 19. Recuperado de <http://articulo19.org/mexico-el-pais-con-mas-periodistas-desaparecidos-23-caso-en-doce-anos/>

<sup>5</sup> CIDH. *Informe sobre la situación de Derechos Humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 diciembre 2015.

<sup>6</sup> Consiste en enviar al juez penal la averiguación previa a fin de que se inicie el proceso de acusación, así como de admisión y desahogo de pruebas.

<sup>7</sup> Ver, informe estadístico de la FEADLE, Agosto 2016, en <http://www.gob.mx/pgf/acciones-y-programas/fiscalia-especial-para-la-atencion-de-delitos-cometidos-contra-la-libertad-de-expresion-18894>

## DPLF presenta *Amicus Curiae* en casos ante cortes mexicanas sobre temas relacionados con el derecho a la consulta previa, libre e informada



Fuente: losangelespress.org

A finales del 2015 y durante el 2016 DPLF, en conjunto con otras organizaciones de derechos humanos e instituciones académicas, presentó varios *Amicus Curiae* ante la justicia mexicana en casos relacionados con el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas<sup>1</sup>.

En octubre de 2015, se presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) un *Amicus Curiae* para **casos relacionados con los pueblos mayas afectados por la liberación de soya transgénica en su territorio**. Este documento buscó contribuir a la decisión de la SCJN en torno a diferentes acciones de amparo que impugnaban un permiso a favor de la empresa transnacional Monsanto, para la siembra de soya genéticamente modificada sin la previa realización de una consulta libre e informada a las comunidades mayas directamente afectadas.

En junio de 2016, se presentó otro *Amicus Curiae* ante el Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Oaxaca en un **caso relacionado con la implementación del proyecto Eólica del Sur** y sus afectaciones al pueblo indígena Zapoteca de Juchitán de Zaragoza. En el referido caso se alega la falta de consulta adecuada previa a la autorización de dicho proyecto eólico, el cual afecta de manera directa a este pueblo indígena.

<sup>1</sup> Para consultar estos documentos, véase <http://dplf.org/es/actividades>

En noviembre de 2016, se presentó un tercer *Amicus Curiae* ante el Juzgado Primero del Vigésimo Primer Circuito en el estado de Guerrero en el cual se resolverá un **juicio de amparo presentado por la comunidad Me'phaa de San Miguel del Progreso**. El amparo se refiere a la emisión de la Declaratoria de Libertad de Terreno 02/2015, por parte de la Secretaría de Economía del Gobierno Federal, para que particulares obtengan concesiones de licencias para la exploración y explotación de recursos naturales en territorios ancestralmente ocupados por la comunidad indígena de San Miguel del Progreso.

Los documentos presentados en los tres casos tuvieron como propósito identificar los estándares del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho constitucional comparado sobre el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado aplicable, así como los estándares sobre el reconocimiento de derechos territoriales de los pueblos indígenas, aplicables a la concesión de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales.

Estos documentos han traído resultados favorables. En el primero de los casos mencionados, la SCJN ordenó la suspensión de la siembra de soya transgénica en comunidades mayas en los estados de Yucatán y Campeche, hasta tanto se realice la consulta previa, libre e informada a las comunidades amparadas.



# Avances y retos en el acceso a la justicia para poblaciones en movilidad

**Ana Lorena Delgadillo** *Directora de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD)*

La ruta migratoria Centro América-México-Estados Unidos es conocida como una de las más peligrosas del mundo. Se desconoce el número exacto de migrantes que han desaparecido en el camino, pero son cientos los familiares que llevan años en la búsqueda de sus seres queridos. Esta situación dio pie a que surgieran comités de familias de migrantes desaparecidos quienes, desde sus países de origen, promueven la búsqueda de sus familiares. Son pioneros en iniciar una documentación sistemática de casos y representan el apoyo más importante y cercano para las familias en Centroamérica. Estos comités han enseñado al resto de la sociedad civil a construir mecanismos transnacionales que aborden este fenómeno.

## Insuficiencia de medidas nacionales frente a problemas regionales

Cuando una familia de Centroamérica enfrenta la desaparición de un migrante en México, es referida para denunciar el caso ante las instituciones diplomáticas de su país, quienes remiten por la vía diplomática los casos a México. Posteriormente, se remite al cónsul de su país radicado en México. En la experiencia de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, los casos se manejan únicamente en la vía diplomática, sin llegar necesariamente a la instancia penal, que es la vía competente en México para ser investigados. Esto deja a los casos en una especie de limbo e impunidad y sin una respuesta efectiva para las familias, quienes estando en otro país, y enfrentando grandes carencias económicas, difícilmente pueden acudir a México a denunciar.

Los países involucrados no se han organizado eficazmente para dar respuesta a las familias. Algunos, como Guatemala, iniciaron investigaciones en la Fiscalía local, lo cual es positivo, pero al solicitar las diligencias en México, los acuerdos diplomáticos y de cooperación penal resultan lentos y burocráticos sin la garantía de que la información llegará al país que debe practicar la diligencia requerida. Ante esto, la sociedad civil ha venido promoviendo acciones que puedan dar una respuesta transnacional a un fenómeno que por su naturaleza rebasa las fronteras de cada país.

## Medidas transnacionales llevadas a cabo

### Bancos de información forense

Los Bancos de información forense impulsados por el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) promovieron formas ágiles y participativas para resolver un problema transnacional en el cruce de la información forense. El primer reto fue asegurarse que los países de origen contaran con informa-

ción de sus nacionales desaparecidos, muertos o asesinados en el tránsito para que posteriormente se pudiera hacer un cruce con morgues (en el país de tránsito o de destino) que tuvieran restos sin identificar. El esquema gubernamental y no gubernamental de los Bancos permite mayor transparencia e inclusión ya que los colectivos de familias son parte de su dirección y seguimiento y son el mejor mecanismo de control. Al momento, existen Bancos en Honduras, El Salvador, y en los estados mexicanos de Chiapas y Oaxaca, así como un ejercicio puntual de documentación en Guatemala. El esquema de organización local permite tener orden y control de la información para que ésta se encuentre disponible al momento que se requiera un cruce más amplio en el país o en la región.

### La Comisión Forense para identificar restos de tres masacres con población migrante ocurridas en México

Como parte de un esfuerzo por lograr cruces masivos de información forense entre varios países, en 2013 se creó en la Procuraduría General de la República (PGR) de México la Comisión Forense<sup>1</sup> para identificar restos localizados de las masacres ocurridas en el norte de México de 72 migrantes en 2010, 193 restos localizados en fosas clandestinas en 2011 y 49 torsos localizados en 2012. En esta Comisión trabajan conjuntamente peritos del EAAF y de la PGR. El convenio firmado con once organizaciones de la región ha permitido avanzar en un esfuerzo diverso de articulación entre Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) y gobierno. Los retos son grandes frente a una institucionalidad donde no siempre fluyen los procesos de manera natural, pero hay aprendizajes y buenas prácticas que permiten avanzar en un enfoque más regional y con la confianza de las familias.

### El Mecanismo transnacional de acceso a la justicia

Ante la realidad de que la mayoría de los delitos ocurren en México y las familias o víctimas que pueden denunciar están

en otro país, organizaciones de la sociedad civil propusieron a la PGR mexicana un mecanismo que permita utilizar las embajadas de ese país como un espacio jurídico válido para denunciar los delitos ocurridos en México y realizar acciones de seguimiento, atención y reparación. Ante esto, en diciembre de 2014 nació el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación<sup>2</sup>. La sociedad civil planteó la necesidad de que exista un área donde se concentren las denuncias de delitos cometidos contra la población migrante a fin de que se estudien los fenómenos delictivos con patrones más allá del caso a caso. Si bien es un primer paso, se requiere que el Mecanismo de Apoyo Exterior funcione de manera regular, con personal calificado y presente en los países de origen y destino para atender a las víctimas que deseen denunciar y no dependa de que el personal basado en México se traslade algunas veces a las embajadas para tomar denuncias.

### El involucramiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y mecanismos de la Organización de Naciones Unidas

Tanto la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>3</sup>, como los mecanismos de Naciones Unidas<sup>4</sup> han sido determinantes para resaltar la necesidad de que los países documenten efectivamente los casos de desaparición de migrantes y se coordinen en la identificación de restos y acceso a la justicia. Las audiencias celebradas en la CIDH ayudaron a la sociedad civil y a las víctimas a tener otro espacio de interlocución para denunciar violaciones y lograr consensos.

### Temas pendientes para un efectivo acceso a la justicia

El trabajo con los colectivos de familias es siempre la primera apuesta. Su participación en cualquier mecanismo de justicia es fundamental. Los ejercicios ya existentes que involucran a víctimas, ONG's y gobiernos deben fortalecerse, ampliarse y replicarse, como es el caso de la Comisión Forense.

Un mecanismo transnacional solo es posible si hay un trabajo consistente en los países responsables. No puede haber cruce de datos forenses de manera internacional, si los países que tienen población migrante desaparecida no tienen información local, organizada, actualizada y disponible y si los países que tienen restos humanos, como Guatemala, México o Estados Unidos, no tienen una base de datos sobre dichos restos que pueda utilizarse para el cruce.

Ante los retos que plantea un endurecimiento de la política migratoria en Estados Unidos, México y Centroamérica necesitan replantear las estrategias de protección a las personas migrantes, especialmente ante la amenaza de un incremen-

to en las deportaciones de migrantes indocumentados. Si bien es importante abordar este problema, debemos insistir en que éste no sea el único enfoque de protección, sobre todo cuando la realidad demuestra que en México continúan las desapariciones, secuestros, violencia sexual, homicidios y ejecuciones de migrantes que intentan llegar a los Estados Unidos. Aun no existen en México planes integrales de protección y prevención hacia esta población, ni una alianza regional centroamericana para exigir a México mayores medidas de prevención e investigación de delitos.

Se requieren medidas efectivas de protección en el tránsito y fortalecer el Mecanismo transnacional. Las embajadas mexicanas no están preparadas para recibir denuncias sobre un delito cometido en México y no tienen ni el personal ni los protocolos para garantizar el acceso a la justicia, búsqueda, sanción y reparación del daño.

Los países deben revisar sus acuerdos de cooperación en materia penal pues los que actualmente existen, al menos entre México y Guatemala, El Salvador y Honduras, resultan en actuaciones lentas, burocráticas y con poco involucramiento de las familias y organizaciones.

El Sistema Interamericano y Universal fueron contundentes con sus recomendaciones a México. Sin embargo, hasta ahora no tenemos medidas cautelares que involucren a varios países con diferentes obligaciones, ni han sido posibles audiencias con varios países para abordar temas de protección o acceso a la justicia. Los informes de Relatores del Sistema Interamericano o de Naciones Unidas, cuando hablan de migración, desaparición o ejecución, siguen siendo desde un enfoque nacional y no regional. ■

## NOTAS

<sup>1</sup> Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312887&fecha=04/09/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312887&fecha=04/09/2013)

<sup>2</sup> Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5420681&fecha=18/12/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420681&fecha=18/12/2015)

<sup>3</sup> CIDH. Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. OEA/Ser.L/V/II, Doc.48/13, 30 de diciembre de 2013, recomendaciones 27 y 36 a 39. Este informe, aunque es sobre México, hace recomendaciones a los países de la región, lo cual nos parece importante.

<sup>4</sup> Entre otros, Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns. Adición. Misión a México. A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párrs.110 y 113; y Naciones Unidas. Comité contra la Desaparición Forzada. Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. CED/C/MEX/CO/1, 5 de marzo de 2015, párr. 24.



## DPLF y Misereor organizan encuentro con organizaciones de Centroamérica, México y República Dominicana sobre **empresas y derechos humanos**



Participantes del taller durante una de las sesiones de trabajo

**D**el 7 al 10 de noviembre de 2016, se llevó a cabo en la Ciudad de México un taller sobre **las obligaciones de las empresas en el contexto de grandes proyectos de energía, infraestructura y extracción de recursos naturales en América Latina**. El taller estuvo dirigido a integrantes de organizaciones de Guatemala, El Salvador, Honduras, República Dominicana y México, quienes participaron durante los seis meses previos en un curso en línea impulsado por Misereor (la Obra Episcopal de la Iglesia Católica alemana para la cooperación al desarrollo) con el apoyo de DPLF.

A diferencia de versiones anteriores del curso y del taller, en esta ocasión se tuvo como prioridad que los participantes del curso sean quienes expusieran sus experiencias, casos exitosos, obstáculos y aprendizajes derivados de sus estrategias en la

defensa del territorio frente a violaciones de derechos cometidas por empresas transnacionales. Durante el taller se presentaron casos concretos de defensa legal y estrategias de fortalecimiento comunitario en cada uno de los cinco países. Asimismo, se llevaron a cabo discusiones sobre estas estrategias, los resultados obtenidos, así como la identificación de diferencias y similitudes entre ellas. La importancia de este taller versó en generar un espacio de diálogo sobre el impacto que una estrategia adecuada puede tener al momento de denunciar violaciones cometidas por empresas transnacionales y permitió identificar futuros pasos que los participantes pudieran implementar tanto individualmente en sus países, como en red, en alianza con organizaciones de otros países.

# Desde los estados

Nuevo León Chihuahua Coahuila Jalisco Yucatán

# Nuevo León La opinión pública domina, pero no [debe] goberna[r]<sup>1</sup>

**Hermana Consuelo Morales** Fundadora de Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC)

**Ana Claudia Martínez** Ex Directora Ejecutiva de CADHAC

El Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP) ha sido objeto de debate, desde la aprobación de las reformas en 2008, hasta el día de hoy ya entrado en vigor en todo el país. El debate ha abordado casi todos los temas, por ejemplo, los derechos de las víctimas, el trabajo de los jueces de control, los registros de detención y los derechos humanos más básicos de los procesados.

Es éste último aspecto el que abordaremos en este texto, específicamente en Nuevo León, pues desde hace algunos meses autoridades de los más altos niveles han alimentado la opinión pública que cuestiona la legitimidad de los derechos de las personas procesadas penalmente, en el marco de supuestas fallas en el NSJP que traen como resultado su liberación<sup>2</sup>.

Lo anterior, desde nuestro punto de vista, ha propiciado que el problema de la impunidad esté mal enfocado, pues se atribuye su causa a los derechos humanos, haciéndolos ver como un obstáculo para la justicia, cuando deberían ser vistos como la única vía.

El objeto de este escrito es exponer esta situación en Nuevo León, y mostrar cómo las declaraciones de las autoridades nuevoleonenses contribuyen a una opinión pública errónea. Para ello, en primer lugar, se explicarán conceptos básicos para nuestra reflexión, es decir, qué entendemos por opinión pública y a qué nos referimos con el NSJP; posteriormente, expondremos el debate que

ha tenido lugar en Nuevo León desde principios de este año en relación con el NSJP y los derechos humanos de las personas procesadas; y, por último, nuestra reflexión al respecto.

## El NSJP y el concepto de opinión pública

En el 2008, el Congreso de la Unión aprobó varias reformas a la Constitución Federal con el objeto de reformar el Sistema de Justicia Penal. Las modificaciones tenían como propósito responder a la demanda de la sociedad de contar con un sistema penal justo, que otorgara herramientas jurídicas a las personas procesadas por algún delito, al Ministerio Público y a las víctimas u ofendidos, para hacer valer sus pretensiones y que, con ello, los procesos judiciales se desarrollaran en una arena neutral<sup>3</sup>. Existía —y existe todavía— una sensación de que nuestro sistema era deficiente y no garantizaba los derechos ni de las personas procesadas, ni de las víctimas u ofendidos.

Los cambios implicaban, entre otras cosas, separar orgánicamente al juzgador, al acusador y al defensor (acusatorio); que las principales actuaciones del proceso se hagan de forma verbal (oralidad); que el propio juzgador sea quien reciba las pruebas y escuche a los alegatos con los que forme su convicción (inmediación); que las partes expongan sus argumentos y pruebas, en condiciones de igualdad, y que éstos sean valorados por un juez im-

parcial (contradicción); que, en general<sup>4</sup>, los procesos sean abiertos al público, lo que le da mayor transparencia a los procesos penales (publicidad); que se reduzcan los tiempos y momentos del proceso penal (concentración); y que las etapas procesales se sigan una a la otra lo más inmediato posible (continuidad)<sup>5</sup>.

Si bien existen más cambios sustanciales, todos y cada uno de ellos buscan un cambio formal y sustancial de las reglas del juego, lo que debía tener como principal consecuencia el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas involucradas en el proceso.

Ahora bien, la Real Academia Española señala que opinión es el juicio o valoración que se tiene de algo o alguien y, de acuerdo a Kimball Young<sup>6</sup>, va más allá de una mera noción o impresión, pero es menos sólido que un conocimiento positivo basado en pruebas adecuadas. ¿Qué hace que esa opinión sea pública?

Existen muchas definiciones de opinión pública. Sin embargo, podemos coincidir en que son procesos individuales de formación de opiniones, que a través de su publicidad se convierten en procesos colectivos de reflexión pública y que, incluso, terminan siendo la voluntad general<sup>7</sup>, esa que después se materializa en los trabajos del órgano legislativo<sup>8</sup>.

## Debate

En febrero de este año se publicaron dos notas que detonaron un *debate* en

medios de comunicación acerca del actuar del Tribunal Superior de Justicia de Nuevo León (TSJNL). Se trataba de atacar las resoluciones del Tribunal y, éste, intentaba justificarlas. Las notas hablaban de absoluciones dictadas por los jueces a favor de personas que estaban siendo procesadas por delitos graves, como homicidio, secuestro y violación. Los títulos de las notas fueron: *Absuelven a 4 homicidas de constructor y Plagian, violan, los sentencian y los absuelven*<sup>9</sup>, ambas publicadas en el periódico de mayor circulación en el Estado. Las absoluciones se debían a violaciones al debido proceso, ya que se trataba, entre otras cuestiones, de detenciones prolongadas injustificadas, aportación de pruebas obtenidas durante el arraigo y ausencia de los abogados defensores durante la toma de declaración de los inculpados.

Las reacciones a esas notas fueron muchas, y no tan variadas. Algunas organizaciones<sup>10</sup> y funcionarios de los poderes ejecutivo y legislativo se manifestaron en contra de las resoluciones, pues advertían que, por un lado, no era posible que un juez o jueza hubiera liberado a personas delincuentes, independientemente que esto significara aplicar la ley<sup>11</sup>, y, peor aún, que el propio Presidente del TSJNL hubiera salido a explicar por qué las resoluciones habían sido dictadas conforme a derecho<sup>12</sup> ya que esto significaba una falta de compromiso con el tema<sup>13</sup>. Se exhortaba al Presidente a tomar una decisión: o estaba del lado de las víctimas o de los delincuentes<sup>14</sup>. También se dijo que se harían las reformas correspondientes al NSJP para que “estos casos no suce[dieran]”<sup>15</sup> y que los derechos humanos eran tecnicismos que no podían prevalecer sobre la idea de justicia o los derechos de las víctimas.

Hubo también declaraciones de *supuestos* informantes del Poder Judicial, que señalaban que con los criterios de legalidad que se estaban utilizando, lle-

**El problema de la impunidad esté mal enfocado, pues se atribuye su causa a los derechos humanos, haciéndolos ver como un obstáculo para la justicia**

garían a dejar los Centros Penitenciarios de Nuevo León “vacíos”<sup>16</sup>.

Ante esas declaraciones, el TSJNL publicó un estudio en el que se analizaron 624 sentencias, autos y resoluciones judiciales, explicando las tendencias en liberaciones y los motivos para dictarlas, con el objeto de identificar “los criterios jurídicos de mayor incidencia”<sup>17</sup>. Con base en este documento, las autoridades municipales del área metropolitana de Monterrey y del poder ejecutivo del Estado, señalaron que sostendrían reuniones en las que llegarían a “acuerdos” sobre la aplicación del NSJP<sup>18</sup>. Sin embargo, a pesar de las reuniones, las declaraciones —en su mayoría negativas— continuaron<sup>19</sup>.

## Reflexión final

No existe duda de que en México hay un problema grave de impunidad<sup>20</sup>. Sin embargo, creemos que la opinión pública que existe sobre los derechos de las personas procesadas al crearlos obstáculos para la justicia y, sobre el NSJP, al considerarlo favorecedor solamente de las personas *delincuentes*, es errónea. Más aún si se cree que estos dos factores son los detonantes de la impunidad.

Dicha opinión parte de una ciudadanía desesperada que intenta encontrar las razones por las cuales en México los índices de delincuencia no han bajado, mientras que las probabilidades de que una vez denunciado un delito, termine en sentencia efectiva, son casi nulas. Y peor aún si volteamos a ver la cantidad de víctimas que efectivamente reciben una reparación del daño. No obstante, lo anterior no justifica ni la opinión

pública al respecto, ni mucho menos las declaraciones de las autoridades que la alimentan.

Pareciera que uno de los objetivos más importantes que motivaron la reforma para el NSJP, el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas involucradas en los procesos, ha quedado olvidado. Pensamos esto porque las liberaciones que han sido cuestionadas están motivadas por violaciones a los derechos humanos de las personas procesadas, lo que implica que los derechos humanos de estas personas sí están siendo protegidos. Es decir, si a una persona se le privó de su libertad sin los elementos suficientes ésta será puesta en libertad, o bien, si las pruebas con las que se pretende acreditar su culpabilidad fueron ilegalmente obtenidas, serán descartadas, trayendo como consecuencia su libertad. Y esto es justo lo que está ocurriendo en Nuevo León.

Los derechos humanos no son tecnicismos. Los derechos humanos son las manifestaciones concretas de la dignidad de las personas y, ésta, es la que nos hace iguales a todas las personas, por lo que no es posible sostener que los derechos humanos de las víctimas están jerárquicamente por encima de los derechos humanos de las personas procesadas por delitos. De hacerlo, estaríamos cayendo en filosofías que llevaron a la humanidad a justificar la esclavitud en algún momento de la historia, y de nada hubiera servido el paso de los años, y el proceso en el pensamiento humano.

Al contrario de lo que han venido sosteniendo las autoridades de los po-



**Los derechos humanos no son tecnicismos. Los derechos humanos son las manifestaciones concretas de la dignidad de las personas...**

deres ejecutivo municipal y estatal, así como algunos diputados, lo que ha hecho el TSJNL ha sido, no sólo cumplir con uno de los objetivos para los cuales se reformó el sistema penal, sino, también, proteger los derechos humanos más básicos de las personas que enfrentan procesos penales.

Si bien la opinión pública apunta en otro sentido, esto no debe ser determinante para que las autoridades de ningún poder actúen en función de ella. Existe un mandato constitucional de promoción de los derechos humanos, que estas autoridades no han cumplido, sino que han alimentado una campaña de desprestigio en contra de quienes han sido privados de su libertad, de los y las juezas que han tomado determinaciones que buscan proteger los derechos humanos y de las personas que han denominado “fanáticos de los derechos humanos”.

En tanto estas autoridades no cambien públicamente su postura y defiendan abiertamente los derechos humanos de todas las personas que habitan el Estado, el NSJP seguirá encontrando resistencia en su correcta implementación por parte de la población en general, y lo que es peor, por parte de los mismos operadores del nuevo sistema, particularmente el personal de la Procuraduría de Justicia del Estado y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia de seguridad pública, quienes pareciera que no tienen claro que las violaciones a derechos humanos que cometan no seguirán siendo, como hasta ahora habían sido, un secreto a voces, sino el argumento

central de los y las litigantes penales del estado cuando se enfrenten con las atrocidades que éstas constituyan. ■

**NOTAS**

- <sup>1</sup> Cf. Habermas, J. (1990). Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública. España: Gustavo Gili, p. 263.
- <sup>2</sup> Véanse, por ejemplo, Jiménez, C. (2016, 19 de abril). Por un tecnicismo sueltan a asesino de la hija de Nelson Vargas. *La Razón*. Fuentes, V., y Baranda, A. (2016, 20 de abril). Liberan a criminales debido a tecnicismos. *Reforma*. Ochoa, E. (2016, 19 de abril). Nuevo sistema de Justicia penal protege a otra delincuente. *El Horizonte*.
- <sup>3</sup> Véase la exposición de motivos de las reformas a la Constitución Federal en esta materia. Secretaría de Servicios Parlamentarios. (2008). *Reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública*. México D.F. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>
- <sup>4</sup> Ya que existen excepciones.
- <sup>5</sup> García, S. (2010). *La Reforma Penal Constitucional*. México: Porrúa, pp. 109-126.
- <sup>6</sup> Young, K. y otros. (1986). *La Opinión Pública y la Propaganda*. México: Paidós, pp. 10-11.
- <sup>7</sup> Por otro lado, también es recurrente en las definiciones de opinión pública el raciocinio y la previa instrucción sobre el tema o aspecto del que se opina. Es decir, no cualquier manifestación de ideas puede llegar a convertirse en opinión pública, pues es necesaria la reflexión informada previa. Al respecto, Habermas, J. (1990). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. España: Gustavo Gili.
- <sup>8</sup> Rivera, L. A. (2016, 3 de febrero). Absuelven a 4 homicidas de constructor. *El Norte*. Rivera, L. A. (2016, 10 de febrero). Plagian, violan, los sentencian y los absuelven. *El Norte*.
- <sup>9</sup> Rivera, L. A. (2016, 3 de febrero). Absuelven a 4 homicidas de constructor. *El Norte*. Rivera, L. A. (2016, 10 de febrero). Plagian, violan, los sentencian y los absuelven. *El Norte*.

- <sup>10</sup> Ver, por ejemplo, Flores, D., Chio, Y., y Martínez, P. (2016, 7 de febrero). Hay injusticia para víctimas. *El Norte*.
- <sup>11</sup> Ver, por ejemplo, Staff. (2016, 7 de febrero). Cuestiona Gobernador a Juez: ‘Es increíble, no tiene corazón’. *El Norte*.
- <sup>12</sup> Talavera, G. (2016, 8 de febrero). Atribuyen liberaciones a malas prácticas. *El Norte*.
- <sup>13</sup> Cantú, R. (2016, 10 de febrero). Declaran ‘non grato’ a presidente de TSJ. *El Norte*.
- <sup>14</sup> Hernández, I. y Tapia, J. (2016, 11 de marzo). Alcaldes exigen a jueces frenar liberación de delincuentes. *El Horizonte*. Incluso algunos alcaldes de la zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León, cayeron en insultos dirigidos al propio Presidente del TSJNL. Véase, por ejemplo, Rojas, C. (2016, 25 de febrero). Estalla Mauricio Fernández contra el Poder Judicial en NL. *7Info*. Disponible en <http://www.info7.mx/seccion/estalla-mauricio-fernandez-contra-el-poder-judicial-en-nl/1565298/>
- <sup>15</sup> Ver, por ejemplo, García, M. (2016, 10 de febrero). Analizarán ley para impedir liberaciones. *El Norte*.
- <sup>16</sup> Rivera, L. y Talavera, G. (2016, 8 de febrero). Penales se van a vaciar. *El Norte*.
- <sup>17</sup> Poder Judicial del Estado de Nuevo León. (2016). *Análisis de sentencias y detenciones en el sistema de justicia penal del estado de Nuevo León. Identificación de los criterios de mayor incidencia*. Recuperado de <https://www.pjenl.gob.mx/pdf/Analisis-de-sentencias-y-detenciones-en-el-sistema-de-justicia-penal-del-estado-de-Nuevo-Leon.pdf>
- <sup>18</sup> Entre otras, Martínez, P., Dávila, A., y Córdova, M. (2016, 2 de abril). Ahora buscan con TSJ evitar liberaciones. *El Norte*. Martínez, P. y Reyes, D. (2016, 6 de abril). Revisarán con Ediles protocolos de captura. *El Norte*.
- <sup>19</sup> Ver, por ejemplo, Ares, F. (2016, 11 de abril). Colocará San Pedro cámaras a policías. *El Norte*; y Reyes, D. y Martínez, P. (2016, 3 de agosto). Alertan por posible liberación de 2 mil reos de Nuevo León. *SDP Noticias*.
- <sup>20</sup> Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre la Seguridad Pública 2015, la cifra negra, es decir el nivel de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa, fue de 93.7% a nivel nacional durante 2015, mientras que en 2014 fue de 92.8%, lo que implica que todos estos delitos se encuentran impunes. Ver [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016\\_09\\_04.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_09_04.pdf)

# La Alianza Ciudadana por Chihuahua

**Lucha Castro** Defensora de derechos humanos y fundadora del Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDEHM)

**Chihuahua es un caso emblemático que puede abrir el camino y servir de ejemplo de cómo recuperar la dignidad de un pueblo rompiendo el pacto de impunidad**

**M**i país se desmorona. En Chihuahua, eslabón débil del capitalismo global, sobrevivimos en una sociedad vulnerabilizada, violentada por la crisis social, económica, de seguridad humana y ambiental causada por el neoliberalismo y el libre comercio: el modelo de industrialización maquilera ha reducido a las mujeres a la condición de fuerza de trabajo desechable.

Chihuahua, la tierra que visibilizó el feminicidio y donde a pesar de ello van más de dos millares de mujeres asesinadas desde 1993, ocupa el primer lugar a nivel nacional de violaciones sexuales denunciadas, de suicidios y de embarazos de adolescentes, y el cuarto lugar en violencia doméstica. Chihuahua es el lugar más peligroso para defender los derechos humanos: las cinco principales ciudades del estado se encuentran entre las quince peores ciudades para ser mujer en México y el 30% de medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos corresponde al estado de Chihuahua.

En mi estado, las mujeres de las comunidades rurales son obligadas a convivir con hombres armados sean estos militares, policías o sicarios. Presas del terror observan los secuestros de sus hijos para obligarlos a formar parte del crimen organizado y a sus hijas llevadas como botín de guerra. Los indígenas Tarahumaras son masacrados por negarse a entregar sus tierras a los narcos. En mi

estado, los niños juegan a ser sicarios.

La guerra contra el narcotráfico se convirtió en una guerra contra la población civil. Llegamos a tener la más alta tasa a nivel mundial de homicidios por cada 100,000 habitantes, con 149 en el año 2010. El saldo, 10,000 huérfanos, 230 mil desplazados y alrededor de 100,000 empleos perdidos, ha significado sólo sufrimiento para las mujeres, que han perdido a sus esposos, padres e hijos en una guerra que no era contra ellas, perdiendo en muchos casos al principal proveedor de la familia.

El ex gobernador Cesar Duarte dejó un estado fallido, delincencial y en bancarrota, con los niveles más altos de corrupción jamás imaginados. Una deuda por 55,000 millones de pesos, un gasto de 2,736 millones de pesos para controlar los medios de comunicación, comprometiendo los ingresos futuros hasta el año 2044. Nos encontramos en emergencia financiera, hay desabastecimiento de medicinas en hospitales públicos, vehículos de policía sin gasolina, entre muchas otras cosas. Ante esta crisis sin precedente, defensoras y defensores

de derechos humanos hemos asumido el compromiso de curar heridas históricas de nuestro pueblo maltratado y humillado. Para ello, decidimos formar la “**Alianza Ciudadana por Chihuahua**”, una alternativa ética para coadyuvar con el nuevo Gobierno de Javier Corral y romper el pacto de impunidad y corrupción política que carcome al estado.

Esta es una apuesta inédita por las instituciones, por el Estado de derecho y por la justicia. Chihuahua es un caso emblemático que puede abrir el camino y servir de ejemplo de cómo recuperar la dignidad de un pueblo rompiendo el pacto de impunidad. Tomé la decisión de formar parte de esta historia e integrar el equipo que investiga la corrupción. Mantengo la esperanza al estilo Galeano de que “*mucha gente pequeña en lugares pequeños, haciendo cosas pequeñas pueden cambiar el mundo*”. Asumo el compromiso y con el horizonte de los derechos humanos, levanto mi mano para decir aquí estoy, va mi historia personal como prenda, caminemos para terminar con la corrupción que destruye mi país. ■

# El modelo de participación de familiares de desaparecidos en la acción del gobierno de Coahuila, México

Michael Chamberlin Sub Director del Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios

Coahuila es un estado federado de la república mexicana, que colinda con el estado de Texas, en Estados Unidos de América. Es uno de los estados azotados por la violencia delincinencial y las graves violaciones a derechos humanos en el contexto de la guerra contra las drogas en los últimos diez años. Uno de los saldos del ciclo de violencia que ha afectado a todo el país, ha sido la desaparición de personas que, según datos de la Procuraduría de Coahuila, suman 1,790 averiguaciones y alrededor de 1,830 víctimas. Un subregistro, si consideramos que el índice de secuestros no denunciados, entre los que se encuentran las desapariciones, es de 93%.

A lo largo del año 2009, fueron llegando al Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, diversas familias de Coahuila y de otras partes del país, buscando apoyo para la localización de su familiar desaparecido. La vocación organizativa del Centro Fray Juan logró que el 19 de diciembre de ese año se fundara Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUUNDEC), que actualmente agrupa a 120 familias, con la finalidad de generar presión a las autoridades para la búsqueda e investigación de los casos.

Diversas iniciativas de interlocución con autoridades de ambos niveles de

gobierno se ensayaron sin ningún resultado sustantivo. No fue sino hasta el año 2013 que FUUNDEC firmó un acuerdo con el entonces recién electo gobernador, Rubén Moreira, para constituir un Grupo Autónomo de Trabajo (GAT) encargado de elaborar propuestas para el cumplimiento de las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU, que, de ser consensadas, son de obligatorio cumplimiento para el gobierno. El GAT se conforma de tres representantes de sociedad civil, uno de la Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, y uno en representación del gobernador, que éste delegó en el director de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Coahuila.

Este modelo de interlocución entre víctimas y gobierno, ha permitido en tres años: un decreto que crea el Programa Integral de Atención a Familiares de Personas Desaparecidas (PROFADE); reformas a la Constitución del Estado

para prohibir la desaparición de personas y al Código Penal para la creación del tipo penal de desapariciones de acuerdo a la Convención internacional; la Ley de Declaración de Ausencia por Desaparición que reconoce derechos de las personas desaparecidas y sus familiares; la reforma a la Ley de la Procuraduría para especializar a la Subprocuraduría de investigación y la creación de la Unidad de Búsqueda; y, de manera reciente, la creación de la Ley de Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas.

Sin duda hay mucho por hacer. Desde el punto de vista de las familias, el mayor logro sería tener de vuelta a su familiar desaparecido y que haya verdad y justicia; sin embargo, los logros en cantidad y calidad no tienen comparación en México y creemos que el modelo puede ser útil para otras latitudes, porque conjuga legitimidad, credibilidad y conocimiento técnico y jurídico, con voluntad política. ■

**[el] Grupo Autónomo de Trabajo (GAT) [esta] encargado de elaborar propuestas para el cumplimiento de las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU**

# La tortura en Jalisco, la impunidad interminable

César Pérez Director Ejecutivo del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (CEPAD)

Si en lugar a dudas, Jalisco concentra en el mariachi, la charrería y el tequila, los símbolos que identifican a México en el mundo. Igualmente es conocida la entidad por su población mayoritariamente católica y conservadora, particularmente por su papel protagónico en la denominada “Guerra Cristera” (1926 – 1929)<sup>1</sup> y por ser un bastión electoral del derechista Partido Acción Nacional (PAN) desde su fundación en 1939. Paradójicamente a su conservadurismo histórico, en la ciudad de Guadalajara, capital de Jalisco, se fundó el 15 de marzo de 1973 la guerrilla urbana más importante del país en la denominada “Guerra Sucia” (1965 - 1984)<sup>2</sup>, la Liga Comunista 23 de Septiembre.

Los anteriores son tan sólo algunos antecedentes de la historia de Jalisco, pero algo ha sido intocado hasta nuestros días: la corrupción y la impunidad de los agentes del Estado. Los casos de tortura y la desaparición forzada cobran fuerza en la primera década y media del siglo XXI, pero bajo otras circunstancias, ya no como métodos para combatir a la insurgencia.

Desde la entrada en vigor en 1993, y hasta la fecha de su abrogación en abril de 2015, la Ley Estatal para Prevenir y Sancionar la Tortura no fue aplicada. En este período no existió un caso o registro en el que se haya aplicado dicha ley en contra de agentes del ministerio público y policías investigadores de la Fiscalía General de Jalisco (FGJ), antes Procuraduría General de Justicia del estado de Jalisco (PGJ), ni de otras corporaciones policiales o de personal

**La impunidad con que actúan los agentes del Estado, nos obliga a la creatividad en el litigio estratégico para garantizar y proteger la integridad física y emocional de la víctima y sus familias**

adscrito al sistema penitenciario de la entidad, ni siquiera en la etapa de investigación, mucho menos una consignación o sentencia ante una instancia judicial. Después de la entrada en vigor de la nueva legislación contra la tortura en mayo de 2015, se tenían registradas 1,182 quejas por esta grave violación a los derechos humanos del año 2000 a mayo de 2016<sup>3</sup>.

En algunos medios de comunicación trascendió que en el 2015 se había sancionado a dos policías municipales por torturar a un joven que a la postre perdería la vida. Pese a la prohibición del Estado a infringir tortura a las personas privadas de libertad, tanto por las obligaciones internacionales y en virtud de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 2011, resulta evidente la responsabilidad del Estado por acción, omisión y aquiescencia, que ha permitido que este flagelo siga impune en Jalisco, incluyendo al organismo público de derechos humanos, que poco o nada ha hecho para prevenir, investigar, sancionar y reparar el daño a las víctimas sobrevivientes y a sus familias.

Gran reto tenemos las organizaciones de derechos humanos de sentar un precedente para cambiar el actual estado de cosas, sin embargo, la impunidad con que actúan los agentes del Estado, nos

obliga a la creatividad en el litigio estratégico para garantizar y proteger la integridad física y emocional de la víctima y sus familias, mientras no existan las condiciones de denunciar a los autores materiales e intelectuales. ■

## NOTAS

<sup>1</sup> La llamada “Guerra Cristera” fue protagonizada por el gobierno de Plutarco Elías Calles y la jerarquía católica, desembocando en una de las más terribles guerras civiles de México del siglo XX. Quizás el más acabado documento que recoge este cruento episodio es el libro de Meyer, J. (2007). *La Cristiada. La guerra de los cristeros*. México: FCE/CLIO.

<sup>2</sup> “En la década de los 60’s, 70’s y 80’s en Guadalajara fue un secreto a voces los lugares y las torturas a que fueron sometidos tanto civiles inocentes como militantes armados, por parte de elementos de las policías locales, federales y del Ejército mexicano. Los relatos de los sobrevivientes no dejan dudar que la tortura era tolerada y ordenada por las más altas autoridades de Jalisco y del país, tal como lo acreditó la mal lograda Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP) en su informe histórico”. Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, AC. (2010). *Análisis de la Tortura en Jalisco 2000 -2009*, p. 9.

<sup>3</sup> Las cifras fueron publicadas en Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, AC. (2010). *Análisis de la Tortura en Jalisco 2000 -2009*, y en el diario local El Informador, ver <http://www.informador.com.mx/jalisco/2016/664045/6/justifican-tendencia-de-cifras-de-tortura-por-mayor-difusion.htm>



# Yucatán no es sólo Cancún

David Lovatón Profesor de la Universidad Católica del Perú y consultor DPLF

La Península de Yucatán es mundialmente conocida por sus paradisíacas playas y complejos hoteleros: Cancún, Riviera Maya, entre otros, en los que millones de europeos, norteamericanos, mexicanos, brasileros y asiáticos van a descansar entre sol, arena blanca, mar azul, cenotes e impresionantes sitios arqueológicos. Debe ser una de las regiones del planeta más parecida al paraíso y, por eso, en el marco de la COP 13 sobre biodiversidad que tuvo lugar en Cancún en diciembre del 2016, el Presidente Enrique Peña Nieto anunció la creación de una de las más grandes áreas naturales en el Caribe mexicano.

Pero la Península de Yucatán no es sólo Cancún. Es una extensa región que comprende tres Estados mexicanos: Campeche, Yucatán y Quintana Roo, con una rica biodiversidad y una geografía única, con una de las reservas de agua dulce más grande de México y con la presencia ancestral de pueblos indígenas mayas peninsulares, ch'ol, tzeltal, tzotzil, entre otros. Además, la historia de la Guerra de Castas o de la República de Yucatán, no ha sido debidamente incorporada en la historia oficial mexicana.

Por mucho tiempo la economía de la Península giró en torno, por un lado, al cultivo del henequén, una variedad del agave con la que floreció una industria de fabricación de sogas y, por otro lado, a la explotación de mano de obra barata de la población indígena. Hoy en día, la economía de esta región gira alrededor del turismo y hotelería y del monocultivo de soya, maíz o palma africana. Recientemente, hay intentos por implementar parques de energía renovable (eólica y solar).

En cambio, las comunidades indígenas y campesinas se dedican a la agricultura a través de una modalidad ancestral y amigable con el ambiente como la milpa maya o a la producción de miel de abeja, que es muy cotizada en los mercados internacionales por su carácter orgánico. Por ello, hay una legítima preocupación no sólo de los pueblos indígenas sino de diversos sectores de la sociedad civil, academia y prensa regional, por la contaminación del agua, la deforestación, la muerte de las abejas y porque el Estado mexicano no está respetando el derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, que los pueblos indígenas tienen. Tampoco se está respetando el derecho a la consulta previa en el caso de la soya transgénica.

Al respecto, las comunidades indígenas y campesinas no se oponen al desarrollo agrícola o a la instalación de parques de energía renovable. No son enemigos del desarrollo. A lo que se oponen es, por un lado, al grave deterioro del ambiente y a la contaminación de recursos naturales como el agua y, por otro lado, a que no se les escuche y se les atropelle en sus derechos fundamentales.

Por tal razón, durante el 159° periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que tuvo lugar en la ciudad de Panamá en diciembre del 2016, un grupo de comunidades indígenas y campesinas y de organizaciones de sociedad civil, denunciaron, ante la comunidad internacional, las graves violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas y la seria

contaminación al ambiente y al agua, que los monocultivos —transgénicos o no— y los parques de energía renovable vienen perpetrando en la Península de Yucatán. Solicitaron a las autoridades mexicanas —tanto de nivel federal como estatal— que adopten las medidas de reparación y prevención, a fin de que estas violaciones no se vuelvan irreparables.

Es muy importante que la CIDH haya abierto este espacio internacional para visibilizar los serios problemas de derechos humanos que hay en la Península de Yucatán. Lamentablemente, en comparación con la tragedia de derechos humanos y crisis de inseguridad y criminalidad organizada que sufren otros Estados de México, existe la percepción equivocada de que en la Península no hay problemas de derechos humanos. Si los hay, aunque, sin duda, de otra naturaleza que las desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales o torturas.

En tal sentido, la CIDH —en seguimiento a dicha audiencia— debería colaborar con el Estado mexicano, a fin de que escuche a las comunidades indígenas y campesinas e incorpore en sus políticas públicas de desarrollo para la Península de Yucatán el modelo de desarrollo alternativo que los pueblos indígenas también proponen en ejercicio de su derecho a la libre determinación, basado en industrias exitosas como la apicultura o en parques de energía renovable, pero previamente consultados y acordados con las comunidades y en los que haya un reparto más equitativo de los beneficios. En definitiva, un modelo de desarrollo sustentable social y ambiental. ■

## Audiencia pública ante la CIDH sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas de la Península de Yucatán



Foto: Antonio Córdoba/CIDH

El 5 de diciembre de 2016, durante el 159° periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos llevado a cabo en la ciudad de Panamá, se realizó una audiencia pública sobre la **Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Yucatán, México**. En esta audiencia, **comunidades indígenas mayas y campesinas** así como **organizaciones de la sociedad civil** denunciaron ante la comunidad internacional las violaciones a derechos humanos que se vienen perpetrando en los tres estados que conforman la Península de Yucatán (Campeche, Quintana Roo y Yucatán) en el marco de la implementación de políticas públicas que incentivan un modelo económico basado en el **monocultivo de soya, maíz y palma africana** —en algunos casos **transgénicos**— y el uso intensivo de **agro tóxicos**.

Como consecuencia de estas actividades, las comunidades mayas y campesinas de la región alegaron violaciones a diversos derechos, como el derecho de acceso al agua, a un ambiente sano, a sus territorios ancestrales, a la consulta previa, libre e informada y a la determinación de su desarrollo social y económico. De igual manera, las comunidades y organizaciones solicitaron ante la CIDH que las autoridades mexicanas —tanto federales como estatales— adopten medidas necesarias de prevención y reparación ante la vulneración de sus derechos.

Esta audiencia resultó de suma importancia para el tema pues permitió exponer en una plataforma internacional los serios problemas de derechos humanos que se viven en la Península de Yucatán los cuales se han visto invisibilizados por la crisis de derechos humanos y de inseguridad que padecen otras regiones del país.



## De América Latina para México

### intercambios de experiencias sobre investigación de graves violaciones de derechos humanos y acompañamiento a víctimas

Consciente de la crisis de derechos humanos que afronta México y con el ánimo de contribuir a la búsqueda de soluciones, DPLF se propuso traer las experiencias que han enfrentado varios países de América Latina ante los impactos de violaciones masivas a los derechos humanos. Esto se hizo mediante la realización de encuentros entre miembros de sociedad civil y expertos independientes que pudieran compartir lecciones aprendidas, éxitos y desafíos pendientes.

La primera actividad se realizó en 2015, cuando DPLF invitó a representantes de organizaciones mexicanas a conocer de primera mano los procesos de verdad, memoria y justicia frente al legado de conflictos armados internos y dictaduras en El Salvador, Guatemala, y Perú. Posteriormente, en agosto de 2016, DPLF y la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), en el marco del **Seminario internacional sobre combate a la impunidad por violaciones graves a derechos humanos, justicia transicional y derechos de las víctimas**, organizaron un encuentro cerrado entre miembros de sociedad civil y expertos de toda la región. En esta actividad se recuperaron experiencias de distintos países que resultaban útiles para el contexto mexicano donde se discute actualmente la comisión de graves crímenes, y se facilitó la construcción de redes. Los participantes discutieron sobre el rol de las víctimas y los movimientos de derechos humanos en las comisiones de la verdad y en la búsqueda de los desaparecidos, los modelos y experiencias en el acompañamiento de las víctimas, los retos que plantea la investigación y sanción de graves violaciones a derechos humanos, y en general, sobre los procesos de pacificación y justicia transicional en Latinoamérica.

Meses más tarde, en octubre de 2016, DPLF y la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD), realizaron un segundo encuentro titulado **Experiencias de acompañamiento a víctimas de graves violaciones a derechos humanos: México y América Latina**, esta vez con la participación de víctimas y sociedad civil de varios estados mexicanos, de países centroamericanos y de Perú. Esta actividad facilitó el aprendizaje e intercambio de información y experiencias sobre la lucha política contra la impunidad, el litigio estratégico, la construcción de alianzas, el *cuido a cuidadores* (o



la preocupación por la salud mental de aquellos que trabajan con víctimas), así como el trabajo psicosocial y de acompañamiento a las víctimas contado por las mismas protagonistas.

Entre las principales reflexiones que generaron consenso podemos mencionar las siguientes: en primer lugar, la sociedad civil debe potenciar el poder colectivo, buscando la complementariedad de espacios con intereses comunes, asumiendo los avances y logros como primer punto para la discusión de discrepancias. En segundo lugar, se debe reconocer a las víctimas como los sujetos legítimos y cuyas necesidades son la base para cualquier proceso. Es necesario fomentar su autonomía y promover que se transformen en protagonistas de su propio cambio. En esa línea, no hay que condicionar el acompañamiento únicamente por las necesidades de un proceso judicial, pues el interés mayor debe de ser el bienestar de la víctima. En tercer lugar, es necesario reforzar las discusiones sobre cómo trabajar y construir alianzas con el Estado y sus instituciones. En cuarto lugar, es importante incorporar esquemas de trabajo mixtos con expertos internacionales, peritos nacionales y sociedad civil. Pensar siempre en estrategias multidisciplinarias e integrales. Y finalmente, es necesario ampliar las discusiones a otros círculos y espacios. La relevancia del intercambio de experiencias con realidades diversas, incluyendo más acercamientos entre organizaciones de Ciudad de México y los estados es un elemento clave a considerar.

FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO



ANIVERSARIO  
1997 - 2017



## CONSEJO DIRECTIVO

### **Naomi Roht-Arriaza**

Presidenta

### **Ariel Dulitzky**

Vice Presidente

### **Walter Albán**

**Miguel Sarre**

### **Margaret Roggensack**

Tesorera

## PERSONAL

### **Katya Salazar**

Directora Ejecutiva

### **Laura Park**

Directora de Desarrollo  
Institucional y Finanzas

### **Leonor Arteaga**

Oficial Sénior Impunidad  
y graves violaciones de  
derechos humanos

### **Daniel Cerqueira**

Oficial Sénior  
Industrias Extractivas y  
Derechos Humanos

### **Úrsula Indacochea**

Oficial Sénior  
Independencia Judicial

### **Katharine Valencia**

Oficial de Programa

### **Ramiro Orías**

Oficial Sénior Impunidad e  
Independencia Judicial

### **Marcela Alcántara**

Oficial de Comunicaciones

### **Hannah Odio**

Asistente de Programa

### **David Lovatón**

Consultor

### **Montserrat Peniche**

Consultora

### **Luis Pásara**

Sénior Fellow



## Fundación para el Debido Proceso Due Process of Law Foundation

1779 Massachusetts Ave., NW, Suite 710

Washington, D.C. 20036

Tel.: (202) 462.7701 – Fax: (202) 462.7703

E-mail: [info@dplf.org](mailto:info@dplf.org) Web site: [www.dplf.org](http://www.dplf.org)

La **Fundación para el Debido Proceso** (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización regional integrada por profesionales de diversas nacionalidades, cuyo mandato es promover el Estado de derecho y los derechos humanos en América Latina a través del análisis y propuesta, la cooperación con organizaciones e instituciones públicas y privadas, el intercambio de experiencias y las acciones de cabildeo e incidencia.

Esta publicación ha sido posible gracias al aporte de:

