

Observaciones preliminares sobre la visita oficial a México del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, 22 de abril al 2 de mayo del 2013

Ciudad de México, 2 de mayo del 2013

1 Introducción

1.1 Resumen de la visita

Por invitación del Gobierno de México llevé a cabo una visita oficial a este país del 22 de abril al 2 de mayo del 2013. Visité la ciudad de México y los estados de Chihuahua, Guerrero y Nuevo León. La visita me brindó la oportunidad de interactuar con las autoridades relevantes del poder ejecutivo, legislativo y judicial, a nivel federal y estatal, así como con las instituciones nacionales y locales de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil. Deseo agradecer a la Oficina de la ACNUDH en México por proporcionar asistencia durante la preparación y el transcurso de mi visita. Igualmente, durante mi visita estuve en contacto con el Sistema de las Naciones Unidas en México.

Quiero expresar mi agradecimiento al Gobierno de México por extender una invitación a mi mandato, así como por la amplia colaboración prestada durante la preparación y realización de esta visita. Me impresionó la apertura y la disposición para el dialogo que he constatado en todos mis encuentros.

Durante mi visita tuve la oportunidad de reunirme con más de 120 funcionarios de los gobiernos federal y estatales. A nivel federal, me reuní con autoridades de alto nivel de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Procuraduría General de la República, Senado de la República, Cámara de Diputados y Comisión Nacional de Derechos Humanos. En la Ciudad de México, también sostuve reuniones con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el Instituto de Ciencias Forenses.

En Chihuahua me reuní con el Gobernador y la Secretaría de Gobierno, las autoridades ministeriales de la Fiscalía General del Estado, los servicios estatales forenses, funcionarios de seguridad pública, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, y la delegación de la Procuraduría General de la República y el Centro de Justicia para Mujeres en Ciudad Juárez. En Guerrero, sostuve reuniones con el Gobernador, la Procuraduría General de Justicia, el Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y otras autoridades del Estado, la delegación de la Procuraduría General de la República, la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado y la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero. En Nuevo León, me reuní con el Gobernador y otras autoridades estatales, la Procuraduría General de Justicia, la delegación de la Procuraduría General de la República y la Comisión Estatal de Derechos Humanos. En cada uno de estos estados y en el Distrito Federal, también me reuní con organizaciones internacionales y locales de la sociedad civil y víctimas.

Un informe detallado sobre mis hallazgos y recomendaciones se presentará ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2014. Las observaciones y recomendaciones que se presentan el día de hoy son preliminares y abiertas a nuevas contribuciones y se seguirán desarrollando en el futuro informe.

1.2 Impresiones generales

La última visita a México del mandato del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias tuvo lugar en 1999. En su informe, mi predecesora puso de relieve una serie de avances positivos y desafíos relacionados con el derecho a la vida en México y alertó sobre la militarización de la seguridad pública. Después de su visita, la situación se deterioró de manera significativa con respecto al derecho a la vida.

Mis interlocutores han indicado que a partir del 2007 el Gobierno comenzó a desplegar efectivos militares para enfrentar a unos cárteles cada vez más organizados en lo que se vino a denominar la "guerra contra las drogas". En el curso de este despliegue también se produjo un gran número de ejecuciones extrajudiciales a manos de las fuerzas de seguridad, así como cárteles, a menudo sin la correspondiente rendición de cuentas. El país continúa experimentando niveles alarmantes de violencia.

México enfrenta importantes desafíos con respecto a la protección del derecho a la vida. Hay un fuerte flujo de drogas y migrantes vulnerables que pasan a través del país desde el sur hacia el norte, mientras que existe un flujo de armas proveniente de la frontera norte con Estados Unidos. Potentes y violentos cárteles, algunos de ellos con un alcance que sobrepasa las fronteras de México, se han arraigado e infiltrado en sectores del Gobierno. Además, un gran número de personas pertenecientes a grupos vulnerables se han convertido en blanco de estas organizaciones o se han denominado como bajas de esta y otras formas de violencia.

Algunos estados en México han experimentado una violencia sin precedentes en los últimos seis años o más. Determinadas ciudades en los estados de Chihuahua y Guerrero han sido clasificadas en diferentes momentos como algunas de las "más peligrosas" del mundo.

Según la información proporcionada por las autoridades mexicanas, fueron cometidos 102,696 homicidios dolosos durante la pasada administración federal. Según el Gobierno a lo máximo 70,000 de ellos fueron asesinatos relacionados con las drogas. A esto se le une y, de hecho contribuye, una impunidad sistemática y endémica. Sólo entre el 1 y 2% de los delitos, incluyendo homicidios, llega a ser condenados.

La gravedad de la situación debe ser enfrentada frontalmente, y la mayoría de los funcionarios con quienes me reuní estaban dispuestos a hacerlo. Al mismo tiempo hay que reconocer que se han introducido una serie de reformas positivas, y otras se están desarrollando e instaurando recientemente. También se ha producido un cambio importante en el mensaje transmitido por las autoridades públicas. La sección de seguridad y justicia del Pacto por México (un acuerdo firmado por el Presidente y los principales partidos políticos del país) destaca el objetivo de "recuperar la paz y la libertad, disminuyendo la violencia, y en específico se focalizarán los esfuerzos del Estado para reducir los tres delitos que más lastiman a la población: asesinatos, secuestros y extorsiones". En su discurso con motivo de la toma de protesta de diciembre de 2012, el Presidente Peña Nieto declaró que "este será un Gobierno al servicio de todos los mexicanos. El bien mayor y el bien último es la vida humana."

Así como está claro que uno de los aspectos de cualquier posible solución descansa en una perspectiva que mira hacia el futuro - por ejemplo, removiendo las causas sociales de la violencia y previniendo la comisión de asesinatos- y que son necesarias algunas reformas estructurales, resulta también de importancia capital mirar hacia el pasado y hacer frente a los crímenes cometidos con anterioridad. La construcción de un sistema sólido y eficaz que investigue y en su caso, castigue apropiadamente todas y cada una de las muertes que ocurren, será la clave para en definitiva romper el ciclo de violencia.

2. El marco legal y político para garantizar el derecho a la vida

2.1 Nivel Constitucional e Internacional

Se han aprobado importantes y positivas reformas constitucionales en los últimos cinco años. Las reformas del 2008 iniciaron el proceso para transformar el sistema semi-inquisitivo del país en un sistema oral y adversarial de justicia penal. Esto supuso la introducción del principio de la presunción de inocencia y la disposición de que cualquier declaración que se haga sin la presencia de un juez es inválida, como una manera de contrarrestar las confesiones forzadas. Sin embargo, la aplicación de reformas resulta lenta.

Las reformas de 2011 establecieron que los tratados internacionales de derechos humanos ratificados tienen rango constitucional y supuso cambios al juicio de amparo.

México está profundamente engarzado con el sistema internacional y regional de derechos humanos. Es un país abierto al escrutinio internacional en materia de derechos humanos. Esta apertura y compromiso del Estado con la agenda internacional de los derechos humanos fortalecen su capacidad de proteger el derecho a la vida en colaboración con la comunidad internacional.

2.2 Prevención de la pérdida ilegal de la vida

Al amparo del derecho internacional, la violación del derecho a la vida se produce tanto por la privación de la vida por parte de actores estatales, tales como las fuerzas del orden, cuanto por la incapacidad del Estado para ejercer la debida diligencia para prevenir muertes a manos de agentes no estatales. También se produce por la falta de investigación adecuada, de identificación correcta, de rendición de cuentas de los responsables y de reparación de las víctimas. La impunidad en tales circunstancias es, en sí misma, una violación del derecho a la vida por parte del Estado. Voy a exponer brevemente algunas de las categorías de homicidios de especial preocupación y luego volveré a la cuestión de la impunidad en México.

2.2.1 Alejarse del paradigma militar en el resguardo del orden

El Presidente Peña Nieto ha manifestado que las fuerzas armadas continuarán llevando a cabo tareas de seguridad hasta que se aplique la nueva estrategia en materia de seguridad y justicia, lo que permitirá su retorno gradual a los cuarteles. Esto debe ser aplaudido.

En cualquier país del que se trate, los soldados que participan en actividades policíacas son notoriamente incapaces de apartarse del paradigma militar. Su formación suele dejarles en una condición inapropiada para la aplicación de la Ley. El objetivo principal de todo Ejército es someter al enemigo mediante el uso de una fuerza superior, mientras que el enfoque de derechos humanos, bajo el cual se deben examinar todas las operaciones para hacer valer la ley, se centra en la prevención, la detención, la investigación y el enjuiciamiento, con la fuerza sólo como último recurso y la utilización de la fuerza letal sólo para evitar la privación de otras vidas. Aplicar un enfoque militar a la seguridad pública propicia una situación en la que la población civil es vulnerable a una amplia variedad de abusos para los cuales no existe una rendición de cuentas suficiente en el sistema de justicia militar. Esta realidad debe ser abordada en México.

Dentro de las estrategias para reducir la violencia, el Pacto por México propone la creación de una gendarmería nacional. Sin embargo, hay muchas preguntas acerca de esta nueva fuerza de seguridad gubernamental. De acuerdo con la información que se me proporcionó, la gendarmería nacional tendrá 40.000 elementos entrenados militarmente, pero quedará bajo mando civil. No debe escatimarse ningún esfuerzo desde el primer momento para garantizar que, como órgano encargado de hacer valer la ley, la gendarmería se ajuste a un marco de derechos humanos, incluyendo la capacitación adecuada y especializada sobre el uso de la fuerza en el contexto de aplicación de la ley, en lugar de centrarse en los principios militares, y que se sometan a un sistema de rendición de cuentas de carácter civil.

2.2.2 El establecimiento de un marco legal para el uso de la fuerza

Una fuerte impresión durante mi visita causó la ausencia a nivel federal y en la mayoría de los estados de un marco legal coherente y amplio sobre el uso de la fuerza a cargo de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluso en el contexto de detenciones y manifestaciones. He constatado la existencia de diversos protocolos en la materia, pero se hace necesaria una ley general. Establecer los criterios y los límites en el uso legítimo de la fuerza es clave para asegurar el derecho a la vida. Saludo la garantía que se me ha hecho de que una legislación federal sobre el uso de la fuerza se estará redactando y que el Gobierno ha firmado un convenio con el Comité Internacional de la Cruz Roja para tal fin. El Pacto por México incluye también este compromiso.

Esta legislación debe disponer que la fuerza solamente sea empleada cuando resulte estrictamente necesaria para proteger la vida de un peligro inmediato y para fines relacionados con la legítima aplicación de la ley, así como que su uso siempre será proporcional para alcanzar objetivos legítimos. También es importante que la Ley incluya medidas de rendición de cuentas por el uso ilegal de la fuerza.

El grado en el que se promulguen leyes sobre el uso de la fuerza será un parámetro importante de la voluntad del Estado para establecer un marco nacional más fuerte en materia de derechos humanos. Esto debe ocurrir en todos los niveles del gobierno y su contenido debe ser difundido a través de la capacitación y otros canales de comunicación, para convertirse en parte de la cultura de todas las fuerzas implicadas en la aplicación de la ley, y también del público en general.

2.2.3 Lucha contra el crimen organizado dentro de un marco de derechos humanos

Alrededor del 60% de los homicidios registrados en los últimos años se ha atribuido al crimen organizado. No obstante, sigue siendo responsabilidad de los Estados prevenir estos asesinatos, e investigar con diligencia y procesar después de su perpetración. Se me ha advertido de la preocupación de que las fuerzas de seguridad pueden considerar que las personas que participan en actividades relacionadas con las drogas son prescindibles en los esfuerzos del Estado para hacer frente al crimen organizado. Existe a menudo la presunción de que los asesinados estaban involucrados en el crimen y por lo tanto eran menos dignos de protección.

2.2.4 La necesidad de luchar contra la corrupción y la intimidación en el sistema jurídico

La complicidad de algunos funcionarios de seguridad y judiciales con el crimen organizado, especialmente a nivel estatal y municipal, debilita la protección del derecho a la vida. La complicidad puede ser consecuencia de la corrupción, pero también se me informó que algunos funcionarios pueden actuar siguiendo instrucciones del crimen organizado debido a las amenazas, tanto reales como percibidas.

2.3 Lucha contra la impunidad

Ciertas situaciones en las que se toma de forma ilegal la vida se vuelven aún más alarmantes por la ausencia de una adecuada rendición de cuentas.

2.3.1 Asegurar las debidas investigaciones

La sociedad civil informó de extensas omisiones en las investigaciones por parte de las autoridades federales y estatales. Son demasiados los casos en los que alguien ha sido asesinado y no se abre una investigación seria. En algunos casos, la familia presenta una denuncia a la policía u otras autoridades en relación con un caso de homicidio o desaparición con resultado de muerte, y no se presentan cargos contra los responsables. Muchas personas me dijeron que los familiares tienen que desempeñar el papel de investigadores de la muerte de sus seres queridos,

recopilando pruebas ahí donde las autoridades se negaron a adoptar medidas de investigación. Fui informado que la policía de investigación a menudo cierra rápidamente un caso cuando hay sospecha, sin una investigación adecuada, de que un caso es resultado del crimen organizado, como si no fuese necesario determinar la autoría.

La falta de acceso a las pruebas para las partes involucradas puede resultar en un proceso judicial viciado. Se me ha informado de una serie de casos en los que las autoridades investigadoras no habían logrado preservar, clasificar y transferir adecuadamente los restos biológicos y materiales, de manera que resultaron insuficientes tanto para la identificación de la víctima, como para los procedimientos judiciales.

También llamó mi atención que los funcionarios públicos puedan manipular y en algunos casos incluso falsificar la escena del crimen, especialmente cuando está implicado el uso ilegal de la fuerza por un agente estatal. Varios interlocutores me dijeron que se habían plantado armas y balas en el lugar de los hechos después del asesinato, para implicar a la víctima u otros actores.

Han sido adoptados algunos protocolos para investigar delitos graves y para la búsqueda de personas desaparecidas vulnerables. Los diferentes protocolos para investigar los feminicidios en determinadas jurisdicciones, y los Protocolos Alba y Amber, muestran el valor de la estandarización de las políticas específicas. Sin embargo, existe la preocupación de que, para esos protocolos en que sí existen, las garantías son insuficientes o no se siguen correctamente, por ejemplo, mediante el mantenimiento de libros de registro correspondientes. La capacitación y aplicación de normas adecuadas para la investigación deben ser abordadas con urgencia.

Visité el Instituto de Ciencias Forenses en la ciudad de México, así como los servicios forenses en Chihuahua y quedé impresionado por las operaciones y servicios que pude constatar. Sin embargo, por los actores institucionales y de la sociedad civil me enteré de que la coordinación de los servicios forenses en todos los estados es insuficiente. Asimismo, los servicios de ciertos estados son muy deficientes y carecen de plena capacidad para realizar análisis complejos, y en algunos casos no pueden tampoco ser revisados por forenses expertos. En muchos casos, los servicios forenses no recuperan los cuerpos de las propias escenas de los crímenes. Esto puede dar lugar a una situación en que no hay pruebas suficientes para condenar debidamente al perpetrador.

Tanto en las investigaciones como en las actuaciones judiciales, la tecnología moderna puede mejorar los esfuerzos del Estado por garantizar una mayor rendición de cuentas - y por lo tanto reducir su dependencia en el uso de la fuerza. México debe aprovechar el acceso superior a las redes de inteligencia y de cooperación regional a su disposición para combatir la delincuencia organizada que amenaza el derecho a la vida.

Este enfoque debería tener dos componentes interrelacionados. En el plano nacional, deben crearse bases de datos, en particular en los ámbitos de la dactilografía, ADN, genética, y personas desaparecidas, las cuales deben ser digitales y estar vinculadas. Por otra parte, México debe desempeñar un papel activo en la vinculación con otros Estados, especialmente en América Central para garantizar que dicha información también se comparta con los servicios de seguridad de dichos Estados.

La violencia en México tiene un componente regional importante, en el sentido de que también afecta a otros países de su entorno, al tiempo que se alimenta de eventos en otros lugares. En consecuencia, es importante buscar la colaboración en la región para abordar el tema, por ejemplo, a través del Sistema de la Integración Centroamericana.

2.3.2 Garantizar juicios justos

La jurisdicción militar

El uso de tribunales militares para juzgar a militares por homicidios que involucran a civiles es un tema de gran preocupación. La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Suprema de Justicia de la nación lo han condenado por igual. Sin embargo, se me dio la garantía durante mis reuniones en la Procuraduría General de la República, la Armada y el Ejército que esta práctica está en vías de eliminación. De acuerdo a las autoridades competentes, todos los casos se transfieren al sistema civil, para su investigación y enjuiciamiento. Esta situación de hecho también se consagrará en la ley. Se está preparando para su aprobación un nuevo proyecto de ley por la que los homicidios en los que se encuentren implicados civiles, así como otros abusos de los derechos humanos, serán explícitamente eliminados de los alcances del fuero militar. La Secretaría de Defensa Nacional me aseguró que esta iniciativa cuenta con su apoyo.

De implementarse los cambios previstos serán una contribución significativa hacia un marco de derechos humanos. Será, sin embargo, importante velar por que los tribunales civiles tengan la capacidad para hacer frente a la creciente carga de trabajo. Como siguiente paso, México debe considerar el establecimiento de la jurisdicción civil sobre todos los casos de homicidio perpetrado por militares, incluso cuando la víctima no sea un civil.

La falta de independencia institucional

Me preocupa que algunas de las instituciones que participan en la administración de justicia puedan carecer de plena independencia y contribuir así a la impunidad. He recibido indicaciones de que tanto los actores estatales como miembros del crimen organizado sometidos a juicio pueden haber recibido sentencias insuficientes, debido a la falta de independencia de jueces o fiscales.

Me reuní con varios Procuradores Generales federales y estatales que toman claramente su trabajo muy en serio. Sin embargo, algunos me expresaron miedo a la intimidación, las amenazas y los ataques contra los fiscales y otras autoridades judiciales.

Muchos de los servicios forenses estatales pueden no ser lo suficientemente independientes. De las 32 instituciones de este tipo en el país, sólo cuatro no informan a la procuraduría general del estado: Baja California, Guerrero, Puebla y la Ciudad de México. Bajo una estructura en la que los expertos forenses informan a la procuraduría, hay una clara posibilidad de abuso de poder por el cual la procuraduría puede influir en el resultado de las investigaciones y el juicio.

La intimidación de los testigos y familiares

Otro factor que contribuye a un procesamiento incompleto de los casos es la preocupación que rodea la intimidación de testigos. Los testigos son, en algunos casos amenazados o tienen miedo de ser identificados por el acusado o por la complicidad de las autoridades con el crimen organizado, por lo que no se presentan a declarar. Los testigos y familiares de las víctimas a menudo ven a los fiscales susceptibles a la corrupción, relacionados a los autores o ineficaces. También observé que los testigos y familiares de las víctimas se resisten a confiar en los programas de protección del Gobierno, debido a que la seguridad es proporcionada por la policía del Gobierno, y los testigos y familiares de víctimas suponen que en algunos casos existe una colusión entre la policía y los autores.

Se me ha informado de sucesos alarmantes de familias que enfrentan represalias o amenazas por parte de las autoridades estatales o del crimen organizado cuando solicitan una investigación o acción judicial. En un caso en Chihuahua, una madre desapareció después de instar en repetidas ocasiones a las autoridades a investigar la desaparición de su hija. A otra madre que solicitaba la

investigación de la muerte de su hijo se le advirtió que dejara de presionar a las autoridades ya que podría terminar como la primera.

El Gobierno debe proporcionar mayor protección a las familias de las víctimas, y debe iniciar causas judiciales de oficio, en virtud de funciones de investigación y enjuiciamiento adecuados. De lo contrario, estas situaciones dan lugar a una pérdida de fe en el sistema legal por parte del público y, a su vez a una mayor criminalidad e impunidad.

Un hecho positivo es la aprobación de la Ley de Víctimas. Sin embargo, el hecho de que la ley prime la indemnización por encima de la persecución podría socavar los avances logrados hacia una mayor rendición de cuentas.

La condena de personas inocentes

Una manifestación de impunidad es que una persona inocente sea condenada. Fui informado que en algunos casos los autores no son llevados ante la justicia, sino que en su lugar se castiga a una persona inocente, a menudo perteneciente a un grupo vulnerable, entre ellos migrantes o pobres. En otras ocasiones, un sospechoso puede ser condenado únicamente sobre la base de confesiones auto-inculporatorias obtenidas mediante tortura o por el testimonio de supuestos testigos que no estuvieron presentes en la escena del crimen. En ambos escenarios, el uso de tales chivos expiatorios constituye una burla de la justicia. Si bien esto puede crear una ilusión de rendición de cuentas, de hecho resulta en una doble injusticia.

2.3.3 El legado de la "guerra sucia"

El hecho de que no derivara un enjuiciamiento efectivo de la "guerra sucia", en la que se ejecutó a un número elevado pero desconocido de personas, contribuye al problema de la impunidad. Conocí a algunos de los sobrevivientes de la masacre de Tlatelolco de 1968 y a amistades de las personas que fueron ejecutadas. Se me informó sobre el proceso aparentemente abandonado para hacer justicia, revelar la verdad y reparar a las víctimas de ejecuciones extrajudiciales.

El Gobierno elegido democráticamente en 2000 nombró una Fiscalía Especial, dentro de la Procuraduría General de la República, para investigar y perseguir los delitos cometidos durante este periodo. Uno de los principales obstáculos que enfrentó la Procuraduría General de la República fue el relativo a las prescripciones. Aunque México es parte desde 2002 de la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, presentó una declaración interpretativa que estipula que la Convención sólo se aplicará a los delitos que se producen después de 2002. Como resultado de las reglas de prescripción, muchos de los crímenes de esta época se considera que han prescrito.

No existe un programa de reparación a las víctimas de ejecuciones extrajudiciales durante la Guerra Sucia. Después de muchos años, nadie ha sido condenado y a ningún familiar de alguna víctima de ejecución extrajudicial se le han proporcionado reparaciones.

En 2012, fue creada una Comisión de la Verdad en el Estado de Guerrero para investigar las violaciones de los derechos humanos perpetradas en el estado durante la "guerra sucia". Se me informó que el trabajo de la Comisión de la Verdad se ha visto obstaculizado por el hecho de que no tiene acceso a la información recabada por la Procuraduría General de la República en los casos relacionados con este período.

2.4 La competencia Federal versus la estatal y la coordinación nacional

De manera sorprendente y significativa, el homicidio no es un delito enumerado en la ley federal contra la delincuencia organizada. Esto ha significado que, tratándose de homicidios, las

autoridades federales no suelen investigar y perseguir estos crímenes a pesar de que, según la información que he recibido, se encuentran en muchos casos mejor equipados para hacerlo. Sólo en circunstancias extraordinarias las autoridades federales tienen competencia para "atraer" e investigar y perseguir el homicidio: cuando el crimen se relaciona con un delito federal (un escenario que se aplica raramente). Me han hablado de varios casos en que han surgido controversias sobre si los Tribunales Federales tienen jurisdicción sobre casos de homicidio. Esta falta de claridad acerca de quién tiene la competencia para investigar y procesar los homicidios vinculados al crimen organizado es un obstáculo adicional a la prestación de justicia.

Otra causa de impunidad es la falta de coordinación entre los procedimientos y sistemas, lo cual tiene un significado adicional en un sistema federal. Se me ha informado de diferentes ejemplos en donde los casos han sido enviados de ida y vuelta entre las diferentes jurisdicciones, donde hay incertidumbre acerca de si los tribunales del nivel federal o estatal tienen competencia, y donde las bases de datos en diferentes partes del país no están en contacto entre sí. Sin embargo, un positivo ejemplo es proporcionado por Nuevo León, donde semanalmente se reúnen las diferentes actores del sistema de seguridad para garantizar un alto nivel de coordinación.

La continuación de las reuniones anuales de los servicios forenses del país -que depende actualmente de la financiación externa- será importante.

3 Grupos vulnerables

El alto nivel de asesinatos de personas vulnerables fue elevado a mi atención como algo particularmente urgente. Dado el patrón de estas violaciones y el carácter pre-determinado de las víctimas, es necesario que el Gobierno lleve a cabo mejores medidas de protección. Dentro de las preocupaciones que rodean a un gran número de estos grupos se encuentran las siguientes:

3.1 Mujeres

Numerosos interlocutores me alertaron de la persistencia de la violencia generalizada y sistemática contra las mujeres, a menudo resultando en la muerte, y de la impunidad de que gozan los perpetradores. Los asesinatos de mujeres a menudo envuelven ataques sexuales y otras formas de brutalidad como el ahorcamiento, la estrangulación, el sofocamiento y el ahogamiento. También se me informó de que existe una relación directa entre el aumento dramático en el número de feminicidios y el despliegue del ejército en contextos seguridad pública.

Tomo nota de los progresos llevados a cabo en México a nivel federal en el marco legislativo e institucional para combatir la violencia contra las mujeres. La aprobación en 2007 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la tipificación del feminicidio a nivel federal y en 24 estados son avances en la dirección correcta. Sin embargo, la violencia contra las mujeres, específicamente los feminicidios, sigue siendo un problema grave en la práctica. Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se han registrado 4,419 feminicidios desde 2007. Cabe señalar que si bien se han producido algunos pasos positivos para implementar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "*Campo Algodonero*", otras medidas adicionales quedan pendientes de ser aplicadas.

3.2 Migrantes

Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 170 inmigrantes han sido asesinados en el país desde 2005, incluyendo la muerte masiva de 72 inmigrantes en agosto de 2010 en San Fernando, Tamaulipas. Al parecer, existe un vínculo directo entre las desapariciones y asesinatos de migrantes, el crimen organizado y la complicidad de la policía de investigación y otras autoridades. Refugios de migrantes han sido objeto de múltiples ataques por parte de la delincuencia organizada y han recibido medidas de prevención insuficientes sin responsabilidades

para los perpetradores. Los migrantes tienen miedo de llevar los casos ante la policía. Por lo tanto, persiste una impunidad crónica.

3.3 Periodistas y defensores de derechos humanos

Periodistas y defensores de derechos humanos son actores fundamentales para una sociedad democrática. He recibido información de que las amenazas y privaciones de la vida continúan a una tasa alarmante. Desde el año 2000, según la CNDH, 83 periodistas han sido asesinados. Los periodistas que informan sobre crímenes y los funcionarios públicos parecen estar en mayor riesgo. Desde el 2005, según la CNDH, 18 defensores de los derechos humanos han sido asesinados y muchos han recibido amenazas de muerte.

He tomado nota con satisfacción de la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la creación de una Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, y de las reformas constitucionales y legales que permiten a las autoridades federales investigar, procesar y juzgar los crímenes específicamente cometidos contra periodistas. Sin embargo, muchos periodistas y defensores de derechos humanos, me han informado que estos avances aún no se han implementado suficientemente. Debido a las amenazas y las represalias, muchos optan por la autocensura, lo que lleva a una mayor impunidad y la falta de información pública. Las medidas cautelares otorgadas a los defensores de derechos humanos y periodistas son a menudo objeto de retrasos, limitadas y no están adaptadas a los riesgos particulares a los que se enfrentan. Debe garantizarse la plena participación de los defensores de los derechos humanos y periodistas en la elaboración de su propia evaluación de riesgos y la formulación de medidas cautelares.

3.4 Niños y niñas

No hay datos oficiales sistemáticos o desglosados sobre el número total de niños que han sido ejecutados ilegalmente, pero una serie de actores de la sociedad civil me han informado de las altas tasas de asesinatos infantiles. Desde 2007, más de la mitad de los niños asesinados han sido jóvenes de entre 15 y 17 años. Varios casos de asesinatos han sido reportados, incluyendo 15 jóvenes asesinados en una fiesta celebrada en el Fraccionamiento Villas de Salvárcar en Ciudad Juárez.

He sido informado de que los niños son reclutados por el crimen organizado y por lo tanto se convierten en objetivos potenciales o llamados "daños colaterales" de la violencia entre los cárteles y la "guerra contra las drogas", y que las autoridades lo tanto son menos comprometidos con la investigación y la rendición de cuentas. En algunos casos, me dijeron que las autoridades identificaron públicamente jóvenes inocentes como miembros de pandillas o presuntos autores de la violencia criminal organizada, y luego puestos en libertad sin medidas cautelares. Posteriormente fueron encontrados ejecutados, probablemente como resultado de agentes de la justicia o por miembros de los cárteles rivales.

3.5 Personas privadas de libertad

Señalo con preocupación la falta de información completa y fiable sobre las muertes en las cárceles y otros lugares de detención, ya sean homicidios dolosos o suicidios sospechosos. Desde el año 2010, de acuerdo con la CNDH han muerto 545 reclusos. Durante mi visita, 13 reclusos murieron en una prisión en el estado de San Luis Potosí. Me han alertado de que el gran número de muertes en las cárceles se deben a motines, fugas masivas y asesinatos selectivos de los internos, que resultan de las actividades de los cárteles y del autogobierno dentro de las prisiones.

Las autoridades han fallado en abordar adecuadamente el problema del autogobierno y parecen

hacerse a un lado, por miedo o por complicidad, cuando se producen hechos en los que se emplean armas letales y violencia. Me informaron que en muchas prisiones el celador en realidad no entra a la cárcel. La falta de rendición de cuentas debe abordarse a varios niveles.

3.6 Personas LGBT

Fui alertado sobre un alarmante patrón de homicidios grotescos de personas lesbianas, homosexuales, bisexuales y transgénero (LGBT) y sobre la generalizada impunidad con que se perpetran, en ocasiones con la sospechosa complicidad de las autoridades investigadoras. Actores de la sociedad civil me informaron que entre 2005 y 2013 se han registrado 555 homicidios motivados por la orientación sexual e identidad de género de la víctima. Armas filosas son aparentemente utilizadas para asesinar en muchos de los casos y los cuerpos de las víctimas frecuentemente muestran cortadas profundas y adicionales signos de tortura, incluyendo violaciones anales y mutilaciones genitales.

Adicionalmente, fui informado de dos casos en los que las personas denunciaron amenazas de muerte a las autoridades gubernamentales o a las comisiones estatales de derechos humanos y posteriormente fueron asesinados sin que las autoridades intervinieran o aplicaran medidas de protección alguna. Me comentaron que la CNDH ha catalogado muchos crímenes como homofóbicos y que se ha identificado que los responsables eran tanto civiles como agentes de policía. El señalamiento acerca del involucramiento de policías es reiterado y existe un nivel sistemático de impunidad a gran escala. Los asesinatos de personas LGBT están marcados por la falta de una investigación completa o por una defectuosa investigación guiada por estereotipos y prejuicios. Fui informado de que las autoridades son propensas a cerrar los casos de asesinato, calificándolos como "crímenes pasionales", los cuales no se encuentran tipificados en la ley.

En este contexto, celebro las garantías recibidas por parte del gobierno, en el sentido de que avanzará en esta cuestión a través, entre otras, de una reactivación de la campaña contra la homofobia y otras medidas legales y políticas.

4 Conclusiones

Parece existir un amplio consenso entre los diversos órdenes de gobierno y la sociedad civil en el sentido de que la solución de largo plazo al problema de la violencia en México descansa en el establecimiento de un sistema robusto de aplicación de la ley de acuerdo a los estándares internacionales aplicables al derecho a la vida. La necesidad de alcanzar tal objetivo lo más pronto posible debe ser el norte que guie todas las políticas públicas y otras reformas.

La estructura nacional para la protección de los derechos humanos en general y del derecho a la vida en particular debe ser fortalecida a efecto de jugar el creciente papel que se vislumbra en el futuro y reducir la necesidad de recurrir al uso de la fuerza. Esto implica la disposición de los recursos necesarios. La plena implementación de las iniciativas descritas en esta declaración de prensa debe ser una prioridad.

El marco internacional de los derechos humanos ha probado ser lo suficientemente robusto alrededor del mundo para enfrentar las serias amenazas a la seguridad pública, incluyendo las provenientes del crimen organizado. Dicho marco permite el uso de la fuerza cuando fuere necesario para enfrentar dichas amenazas. México debe continuar ajustando sus sistemas nacional y estatales al citado marco.

5 Recomendaciones

México debe considerar las siguientes recomendaciones:

Marco legal y político

1. Aprobar la legislación federal y estatal pendiente a efecto de asegurar la efectiva implementación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Al tiempo de hacer esto, rechazar las iniciativas recientemente sometidas al Congreso Federal que socavarían los contenidos garantistas de la reforma.
2. Acelerar la implementación del nuevo sistema penal de carácter acusatorio, adversarial y oral.
3. Convertir a las procuradurías de justicia en órganos plenamente autónomos de los Poderes Ejecutivos.
4. Convertir al sistema de la defensoría pública en independiente de los Poderes Ejecutivos, mejorar su infraestructura y proveerlo de los suficientes recursos humanos y financieros a efecto de garantizar el principio de igualdad entre las partes dentro del sistema de justicia penal.
5. Las comisiones de derechos humanos deben hacer un uso mayor de sus facultades legislativas para darle seguimiento a sus recomendaciones cuando se trate de la persecución de los homicidios.
6. Crear un instituto nacional de ciencias forenses. Esta institución debe poseer un estatuto autónomo y prestar sus servicios a todas las partes y autoridades que participan en los procesos judiciales federales y estatales, así como a las comisiones de derechos humanos y civiles. Debe contar con una infraestructura adecuada, suficientes recursos humanos y financieros y protocolos estandarizados de aplicación nacional.
7. Desarrollar un esfuerzo sistemático para eliminar el rezago judicial.
8. Asegurar que las ejecuciones extrajudiciales y las masacres perpetradas en el periodo denominado de la Guerra Sucia sean debidamente investigadas, perseguidas y enjuiciadas, que los perpetradores sean sancionados y las víctimas y sus familiares reciban una adecuada reparación.
9. La Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero debe recibir todo el apoyo necesario para garantizar su éxito. La documentación compilada por la Procuraduría General de la República en relación a las ejecuciones durante la Guerra Sucia debe ser puesta a disposición, si no del público, por lo menos de los integrantes de la Comisión de la Verdad.
10. Retirar la declaración interpretativa a la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, que socava la eficacia para investigar, perseguir y juzgar las ejecuciones extrajudiciales y masacres perpetradas durante la denominada Guerra Sucia.
11. Adoptar en el corto plazo todas las medidas necesarias para que la seguridad pública sea garantizada por autoridades civiles y no por las fuerzas armadas.
12. Las fuerzas de seguridad deben abstenerse de alterar las escenas del crimen.
13. Reformar el Código de Justicia Militar para garantizar que todas las violaciones a los derechos humanos presuntamente perpetradas por militares sean plenamente investigadas, perseguidas y juzgadas por autoridades civiles. Debe garantizarse el traspaso de todos los casos. Las autoridades de la Procuraduría General de Justicia Militar no deben iniciar investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos.
14. Garantizar que la anunciada gendarmería nacional sea creada por ley, entrenada propiamente para realizar tareas de seguridad pública de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, sometida a medidas efectivas de rendición de cuentas, así como dirigida por personal civil carente de antecedentes militares.
15. Enmendar la Constitución con vistas a aprobar una ley general sobre el uso de la fuerza – que comprenda su utilización durante manifestaciones y arrestos- aplicable a todas las fuerzas de seguridad federal, estatales y municipales de acuerdo a los más altos estándares internacionales en derechos humanos.
16. Reformar la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada para incluir el delito de homicidio como uno de los crímenes susceptibles de ser comprendidos dentro de la categoría de delitos relacionados con la actividad de la criminalidad organizada.

17. Transferir los homicidios presuntamente ligados a la criminalidad organizada a la jurisdicción federal modificando la legislación federal a efecto de permitir que las autoridades federales investiguen, persigan y juzguen aquellos delitos cuando las autoridades estatales no estén en capacidad de hacerlo o carezcan de la voluntad para ello.
18. México debe trabajar junto con los países de Centroamérica en el establecimiento de una base de datos compartida de huellas digitales, ADN, muestras genéticas y sobre personas cuyo paradero se desconoce.

Personas vulnerables en general

19. Garantizar una plena, pronta, efectiva, imparcial y diligente investigación de los homicidios perpetrados en contra de mujeres, migrantes, periodistas, defensores de derechos humanos, niños y niñas, personas privadas de la libertad y LGBT.

Mujeres

20. Garantizar que el feminicidio sea tipificado en toda la legislación penal relevante de acuerdo a características objetivas, estandarizar los protocolos de investigación sobre feminicidio a nivel nacional, e implementar plenamente la sentencia del *Campo Algodonero* emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Migrantes

21. Crear un corredor seguro para migrantes en tránsito, incluyendo una mejor protección mientras se transportan; fortalecer la cooperación entre las oficinas gubernamentales y las organizaciones que proveen asistencia humanitaria a los migrantes; proporcionar una adecuada reparación a las víctimas de la violencia cometida en el país; adoptar una política en la que los migrantes indocumentados puedan ejercer derechos tales como la denuncia de crímenes ante las autoridades sin temor a ser detenidos; y asegurar la repatriación digna de los restos mortales en coordinación con los Estado de origen.

Periodistas y defensores de los derechos humanos

22. Adoptar protocolos especiales de investigación para los delitos cometidos en contra de periodistas y defensores de los derechos humanos, en los que se requiera que se agote completamente la posibilidad de que el crimen hubiese sido cometido en razón de la actividad de la víctima.
23. Implementar la reciente reforma que permite a las autoridades federales ejercer competencia sobre los delitos cometidos en contra de la libertad de expresión. Dotar a la Fiscalía Especial de un reconocimiento legal apropiado, autonomía y recursos suficientes.
24. Garantizar la plena implementación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, proveyendo los necesarios recursos financieros y humanos para la efectiva y transparente implementación del mecanismo, garantizando una estrecha coordinación entre las autoridades responsables de las medidas de prevención y protección y asegurando la plena participación de periodistas, defensores de los derechos humanos, sociedad civil y beneficiarios en la implementación y el funcionamiento del mecanismo. Realizar campañas de sensibilización sobre la existencia del mecanismo, especialmente en el nivel local.

Niños y niñas

25. Adoptar las medidas apropiadas para proteger el derecho a la vida de niños y niñas, particularmente durante los operativos en materia de seguridad pública; establecer reglamentos para las fuerzas armadas, policía y personal judicial sobre cómo garantizar los derechos de niños y niñas durante las investigaciones de homicidios; coleccionar información sobre el número de niños y niñas asesinados; y adoptar una efectiva política pública que prevenga la comisión de homicidios por parte de adolescentes.

Personas privadas de la libertad

26. Mejorar las condiciones de las personas detenidas de conformidad con las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y garantizar el derecho a la vida de todas las personas privadas de la libertad.

Personas LGBT

27. Capacitar a las policías y a otras autoridades en materia de identidad de género y orientación sexual; garantizar la adopción de medidas preventivas y cautelares; y promover la tolerancia entre la sociedad.

Compromisos internacionales

28. Considerar una visita al país del Relator especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y dar seguimiento a las recomendaciones de los órganos internacionales y regionales de derechos humanos relacionadas con el derecho a la vida.

General

29. La protección del derecho a la vida, incluyendo el tema de la rendición de cuentas, debe ser un componente central en el Programa de Derechos Humanos que actualmente se está diseñando.

30. Ninguna declaración oficial por parte de las autoridades gubernamentales sobre la legalidad de un asesinato debe realizarse sin una consideración precisa acerca de los hechos; de igual manera, la estigmatización de las víctimas nunca debe darse.

31. Asegurar la pronta y efectiva implementación de la Ley General de Víctimas y garantizar una participación plena y representativa de la sociedad civil y de las víctimas en la implementación y funcionamiento de la Ley. Velar por que la implementación se realice también en el nivel local.