

Open Society Justice Initiative



ATROCIDADES INNEGABLES

**CONFRONTANDO
CRÍMENES DE LESA
HUMANIDAD EN MÉXICO**

Copyright © 2016 Open Society Foundations.

Segunda edición.

Esta publicación se encuentra disponible como documento en pdf en el sitio web de Open Society Foundations en virtud de una licencia de Creative Commons que permite copiar y distribuir la publicación, únicamente en su totalidad, siempre y cuando la misma se atribuya a Open Society Foundations y se utilice con fines no comerciales, sino de carácter educativos o de políticas públicas. Las fotografías no pueden utilizarse de forma separada de la publicación.

ISBN: 9781940983639

Publicado por:

Open Society Foundations

224 West 57th Street

New York, New York 10019 USA

www.OpenSocietyFoundations.org

Para más información entre en contacto con:

Eric Witte

Gerente del Proyecto, *National Trials of Grave Crimes*

Open Society Justice Initiative

Eric.Witte@OpenSocietyFoundations.org

Diseño y diagramación de Ahlgrim Design Group

Impreso por GHP Media, Inc.

Foto de portada © Gael Gonzalez/Reuters

2	RECONOCIMIENTOS
3	ABREVIATURAS UTILIZADAS
6	METODOLOGÍA
10	RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES
22	I. LAS RAÍCES DE LA CRISIS: AUTORITARISMO, CRIMEN ORGANIZADO Y MILITARIZACIÓN
32	II. DIMENSIONES DE LA CRISIS
49	III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD
101	IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL
139	V. CÓMO CONSTRUIR SOBRE UN HISTORIAL DE REFORMAS CON RESULTADOS MIXTOS
164	VI. CONCLUSIÓN
167	NOTAS FINALES

RECONOCIMIENTOS

El presente es un informe de *Open Society Justice Initiative*, en colaboración con la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, I(dh)eas Litigio Estratégico en Derechos Humanos, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC).

Eric A. Witte, Coordinador Sénior de Proyectos de Juicios Nacionales por Crímenes Graves de *Open Society Justice Initiative*, fue el principal autor de este informe. Un considerable número de segmentos fueron escritos por Christian De Vos, Responsable de Incidencia de *Open Society Justice Initiative*. David Berry editó el informe. Ximena Suarez fue la investigadora principal.

Susana SáCouto y Katherine Cleary Thompson, Directora y Directora Adjunta respectivamente de la Oficina de Investigación de Crímenes de Guerra de la Facultad de Derecho (WCL, por sus siglas en inglés) de la *American University Washington*, contribuyeron con la investigación legal y la redacción de la sección sobre crímenes de lesa humanidad, con el apoyo de los estudiantes de la WCL, María Cecilia Herrera, Arturo Esteve, y Rashad Abelson. Adriana Greaves, Adi Assouline y Glenis Perez de Cardozo de la clínica *Law Human Rights and Atrocity Prevention*, bajo la supervisión de Jocelyn Getgen Kestenbaum, facilitaron la investigación sobre el marco jurídico federal de México en relación con la protección de testigos. Mario Patrón y Sophio Asatiani colaboraron con investigación adicional.

Open Society Justice Initiative también agradece las observaciones y la retroalimentación sobre informes preliminares de personas como: María Luisa Aguilar, Santiago Aguirre, Ernesto Cárdenas, Michael W. Chamberlin, Ana Lorena Delgadillo, Juan Carlos Gutiérrez, Marina Patricia Jiménez, Diego Osorno, Tatiana Rincón-Covelli, Alejandro Solalinde, Carlos Treviño, Paulina Vega González y Jorge Verástegui, entre otras.

El informe también se benefició del análisis y opiniones del personal de *Open Society Justice Initiative*, Ina Zoon, Erika Dailey, James Goldston, Robert Varenik, Jonathan Birchall, Rachel Neild, Alison Cole, Emi MacLean, Betsy Apple, Marion Isobel, Martin Schönreich, y Mariana Pena. Ina Zoon supervisó el proyecto, con el imprescindible apoyo de Edit Turcsan Bain. Arturo Ávila Salazar fue responsable de la difusión de medios y creación de audiencia.

Open Society Justice Initiative desea agradecer a los muchos individuos que aportaron información para este informe, incluyendo a los funcionarios gubernamentales de instituciones federales y de varios estados, representantes de la sociedad civil mexicana y miembros de la comunidad diplomática. *Open Society Justice Initiative* también agradece a las numerosas personas que contribuyeron a este informe que decidieron permanecer en el anonimato. Especialmente, *Open Society Justice Initiative* desea agradecer a las personas que no obstante haber sido aquejadas tanto ellas como sus familias por crímenes atroces estuvieron dispuestas a compartir sus relatos.

Open Society Justice Initiative asume la responsabilidad total sobre cualquier error o falsa apreciación que pudiera contener este informe.

ABREVIATURAS

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ADN	Ácido desoxirribonucleico
AFI	Agencia Federal de Investigación
AIC	Agencia de Investigación Criminal
ASP	Asamblea de Estados Parte
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CADHAC	Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C.
CAPUFE	Caminos y Puentes Federales
CAT	Comité contra la Tortura
CCDH	Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CDJI	Centro para el Desarrollo de la Justicia Internacional
CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
CED	Comité contra las Desapariciones Forzadas
CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CENAPI	Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia
CGI	Coordinación General de Investigaciones
CIA	Agencia Central de Inteligencia
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CISEN	Centro de Investigación y Seguridad Nacional
CMDPDH	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CNPP	Código Nacional de Procedimientos Penales
CNS	Comisión Nacional de Seguridad
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
CPI	Corte Penal Internacional
EAAF	Equipo Argentino de Antropología Forense
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
EPU	Examen Periódico Universal
FEMOSPP	Fiscal Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado

ABREVIATURAS

ABREVIATURAS (CONTINÚA)

FEVIMTRA	Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas
FGR	Fiscalía General de la República
FIDH	Federación Internacional de Derechos Humanos
FJEDD	Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho
FUNDAR	Fundar, Centro de Análisis e Investigación
FUNDEM	Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México
FUUNDEC-M	Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila
GAFES	Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales
GAN	Archivo General de la Nación
GAT	Grupo Autónomo de Trabajo
GATE	Grupo de Armas y Tácticas Especiales
GEBI	Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata
GIEI	Grupo Interdisciplinario de Expertos y Expertas Independientes
HRW	Human Rights Watch
IACtHR	Corte Interamericana de Derechos Humanos
IAP	Asociación Internacional de Fiscales
ICCPR	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
ICRC	Comité Internacional de la Cruz Roja
ICTJ	Centro Internacional para la Justicia Transicional
ICTR	Tribunal Penal Internacional para Ruanda
ICTY	Tribunal Penal Internacional para Yugoslavia
IFAI	Instituto Federal de Acceso a Información, ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INSYDE	Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C.
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
MPJD	Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad
NSJP	Nuevo Sistema de Justicia Penal
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMCT	Organización Mundial Contra la Tortura
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas

ABREVIATURAS

OTP	Oficina del Fiscal (CPI)
PAN	Partido Acción Nacional
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PF	Policía Federal
PFM	Policía Federal Ministerial
PFP	Policía Federal Preventiva
PGR	Procuraduría General de la República
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROVÍCTIMA	Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos
RNDDHM	Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en México
RNPED	Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas
RTI	Derecho a la información
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEIDO	Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada
SEMAR	Secretaría de Marina
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SERAPAZ	Servicios y Asesoría para la Paz
SETEC	Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal
SIEDO	Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada
SNSP	Sistema Nacional de Seguridad Pública
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNHRC	Consejo de Derechos Humanos
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito
WGEID	Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias

METODOLOGÍA

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE ha trabajado en la reforma del sector justicia en México por más de una década. El personal internacional y de México de *Justice Initiative* ha trabajado con las entidades del gobierno mexicano y la sociedad civil en problemas de detención arbitraria y preventiva de extensión prolongada, libertad personal y los derechos de acceso a la información y la verdad. A finales de 2006, el gobierno federal de México ordenó un despliegue nacional a gran escala de las fuerzas de seguridad para combatir al crimen organizado. Esta estrategia supuso que los índices de asesinatos, desapariciones, tortura y otras atrocidades se dispararan. En 2012, al resultar evidente que México se encontraba en crisis, *Justice Initiative* lanzó un nuevo proyecto cuyo objetivo era comprender las dimensiones de esta crisis, la naturaleza de los delitos, y porqué el sistema de justicia de México estaba batallando para detener a los autores penalmente responsables. Este informe es el producto principal de ese esfuerzo. Se basa en la experiencia de *Justice Initiative* ganada a través de estudios similares realizados en la República Democrática del Congo, Uganda y Kenia, y en el profundo conocimiento contextual del equipo mexicano tanto de *Justice Initiative* como de las organizaciones mexicanas asociadas.

Este informe fue escrito principalmente por *Justice Initiative*, con extensas contribuciones de expertos mexicanos y extranjeros en justicia internacional, derecho de acceso a la información y leyes mexicanas. Adicionalmente, cinco organizaciones de derechos humanos nacionales y locales de México proporcionaron análisis cruciales e investigación adicional a través de un proceso colaborativo de tres años. Estas organizaciones son la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, I(dh)eas Litigio Estratégico en Derechos Humanos, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, y los Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC).

El presente informe se enfoca principalmente en el ámbito nacional del gobierno y en las acciones del gobierno federal. Sin embargo, para asegurar la consideración adecuada de la estructura federal mexicana, la investigación se extendió a cinco de los 31 estados de México: Coahuila, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca y Querétaro. Estos estados han experimentado niveles significativos de asesinatos, desapariciones y tortura desde 2006 y se distribuyen en las zonas sur, centro y norte del país. Asimismo, el rango incorpora estados pobres como Guerrero y Oaxaca y estados relativamente prósperos como Nuevo León y Querétaro. El rango también incorpora gobiernos de diferentes partidos políticos. Los problemas de seguridad descartaron algunos estados particularmente violentos como objetivos de investigación.¹ En algunos de los cinco estados seleccionados, ha habido iniciativas notables, aunque limitadas, para buscar justicia para los crímenes atroces,² mientras que otros ilustran obstáculos más amplios para la justicia en México a nivel estatal.

METODOLOGÍA

En septiembre de 2015, *Justice Initiative*, con sus asociados, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, publicaron los hallazgos más detallados de este análisis a nivel estatal: *Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*. Guerrero fue seleccionado pues, de los cinco estados examinados, ha sido el estado que ha sufrido los índices más altos de atrocidad en un periodo que se extiende desde hace décadas, y enfrenta obstáculos estructurales y políticos particularmente desafiantes para lograr justicia.

Este informe se enfoca en el periodo de nueve años transcurridos del 1 de diciembre de 2006 al 31 de diciembre de 2015. Cubre la totalidad de la presidencia de Felipe Calderón (1 de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012) y poco más de la mitad del periodo de seis años del actual presidente Enrique Peña Nieto. Sin embargo, con el objeto de contextualizar las estadísticas y cambios institucionales, el informe incluye datos de años anteriores, sobre todo referidos a los últimos años de la presidencia de Vicente Fox (1 de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2006). La crisis actual corresponde al periodo más intenso de violencia en la historia moderna de México, sin embargo no es la primera. Por consiguiente, el informe incluye una breve descripción de periodos anteriores en los que el gobierno estuvo también implicado en crímenes atroces para los cuales hasta ahora no se han rendido cuentas. Se incluye entonces el periodo de la llamada “guerra sucia” emprendida por el gobierno contra estudiantes de izquierda y disidentes de la década de 1960 a 1980, con el fin de situar el reciente aumento de la violencia en un contexto histórico y político más amplio.

¿QUÉ SIGNIFICA “CRÍMENES ATROCES”? Las Naciones Unidas define el término incluyendo los crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.³ Este informe usa el término para referirse a formas particulares de crímenes violentos que han afectado a varios cientos de miles de civiles y pueden constituir crímenes de lesa humanidad. Las personas afectadas no solo incluyen a los ciudadanos mexicanos, sino también a inmigrantes de Centroamérica, que viajan por rutas peligrosas a través del país y son con cada vez más frecuencia víctimas de la cruel violencia de los cárteles. Específicamente, el informe examina tres tipos de crímenes atroces: asesinatos, desapariciones, y tortura y otros tipos de maltrato.⁴

El informe pretende dibujar una síntesis realizada de buena fe sobre todas las estadísticas y la documentación disponibles sobre crímenes atroces en México desde diciembre de 2006. Sin embargo, se aclara que el cuadro es parcial. Únicamente datos precisos y completos pueden revelar la naturaleza y la escala total de estos crímenes.

La mayor parte de los datos en que se basa el análisis provienen necesariamente de fuentes gubernamentales. Esto crea un considerable desafío metodológico, ya que los datos del gobierno sobre delitos atroces y de otro tipo en México son notoriamente incompletos, sesgados hacia la reducción al mínimo, y por lo tanto a menudo poco fiables. Las fuentes de datos sobre la delincuencia se encuentran descentralizadas; los estados varían en su capacidad y voluntad para obtener y compartir los datos tanto con el gobierno federal como con el público. Algunos estados mantienen datos en forma electrónica y en línea, mientras que otros todavía mantienen registros en papel de difícil acceso. Particularmente para los crímenes atroces, los datos sufren de una categorización inexacta e inconsistente, lo cual constituye en sí mismo un síntoma

METODOLOGÍA

de negación acerca de la existencia, alcance y gravedad de la situación. Por ejemplo, en caso de llegarse a imputar, la tortura a menudo se clasifica como un delito menor, tal como “abuso de autoridad”, y las desapariciones forzadas pueden en cambio ser clasificadas como “secuestros”. Décadas de impunidad han generado desconfianza popular en el sector de la justicia, lo que culmina en una de las mayores barreras para recopilar estadísticas precisas sobre delincuencia. Ejemplo de esto es el hecho de que más del 90 por ciento de los crímenes en México nunca se han informado a las autoridades.⁵ Todo esto ha contribuido a que se obtengan evaluaciones muy diversas de la escala y la naturaleza de los crímenes atroces, y la confusión sobre la adecuación de la suficiencia del sistema de justicia.

Algunos datos del gobierno utilizados en este informe provienen de informes públicos y declaraciones de organismos que incluyen a la Procuraduría General de la República (PGR), El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Los informes y publicaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de México proporcionan otra fuente de datos importante, aunque deficientes.⁶

ADEMÁS DE LOS INFORMES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES GUBERNAMENTALES, éste informe se basa en información obtenida a través del gran uso del progresivo régimen jurídico sobre el derecho a la información en México. Aunque aún a menudo se oculta información pública crucial, *Open Society Justice Initiative*, sus socios, y otros han podido obtener nueva información sobre datos de crímenes atroces, casos particulares y el funcionamiento de las instituciones de justicia a través de solicitudes de información que se presentaron ante los gobiernos federal y estatales.

Este informe se basa también en una extensa revisión de la jurisprudencia y de informes de las Naciones Unidas y órganos interamericanos de tratados; comisiones de derechos humanos estatales y federales; informes nacionales, regionales e internacionales de la sociedad civil; la doctrina jurídica de académicos mexicanos y no mexicanos y analistas políticos; así como los informes de investigación de los medios de comunicación mexicanos e internacionales.

Estos recursos fueron complementados con más de 100 entrevistas de primera mano realizadas por personal y consultores de *Justice Initiative* basados en México y en otros países, en persona, por correo electrónico y por teléfono, en el transcurso de los años 2013 a 2015. La mayoría de las entrevistas que se realizaron en persona fueron en la Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Nuevo León y Querétaro, aunque una pequeña cantidad se realizó en Morelos y Ginebra. La mayoría de las entrevistas se realizaron en español; para algunas personas hubo interpretación simultánea al inglés, considerándose la versión en español como la definitiva.⁷ Todas las entrevistas se realizaron con el consentimiento verbal de los entrevistados. Algunas fuentes se dejaron en el anonimato a solicitud del interlocutor.

Las personas entrevistadas incluyeron funcionarios de gobierno a niveles estatal y federal, entre ellos fiscales, policías, jueces, miembros y personal del congreso, y funcionarios de comisiones de derechos humanos y de la verdad. La investigación

METODOLOGÍA

incluyó también numerosas entrevistas con expertos mexicanos y extranjeros y representantes de la sociedad civil, así como diplomáticos y académicos.

El equipo de *Justice Initiative* también recopiló varios testimonios individuales directamente de las víctimas y de los sobrevivientes de crímenes atroces, incluso de familiares de desaparecidos. El análisis del informe de casos individuales y de patrones en todos los casos se basa en gran medida en la documentación directa llevada a cabo por otros, y ha sido complementado por el análisis jurídico de *Justice Initiative*. La documentación de los casos fue llevada a cabo por comisiones federales y estatales de derechos humanos; organizaciones mexicanas, que incluyen a los socios en este informe; y organizaciones internacionales de derechos humanos.

El informe se benefició de un proceso de investigación a fondo. Los borradores recibieron una crítica exhaustiva por medio de consultas bilaterales ad hoc y de talleres de varios días que tuvieron lugar en Morelos, en junio de 2014 y mayo de 2015.⁸ Los participantes en estos talleres incluyeron abogados independientes y defensores de derechos humanos de las organizaciones asociadas a *Justice Initiative*, así como también a abogados de la Oficina de Investigación de Crímenes de Guerra (War Crimes Research Office) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Washington (American University Washington College of Law) Adicionalmente, los análisis sobre los crímenes de lesa humanidad que se encuentran en el capítulo tres se beneficiaron de los comentarios exhaustivos proporcionados por varios expertos independientes en derecho penal internacional, que revisaron el borrador inicial y ofrecieron sus observaciones y críticas. En los casos en que los revisores y participantes del taller otorgaron el permiso correspondiente, sus nombres aparecen en la sección de Reconocimientos.

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

AYOTZINAPA. TLATLAYA. SAN FERNANDO. Son lugares de México conocidos por las atrocidades que allí ocurrieron, y sus casos probablemente considerados como las heridas más emblemáticas del país. Sin embargo, hay muchas otras localidades, quizás menos conocidas, como Ojinaga, Allende y Apatzingán que no han quedado exentas del dolor. Se han cumplido ya nueve años desde que el gobierno de México desplegó por primera vez a las fuerzas armadas federales para luchar contra el crimen organizado: sin embargo esto no ha cesado el sufrimiento de la población civil. Asesinatos, desapariciones y torturas perpetradas tanto por los cárteles como por las fuerzas federales (que supuestamente debían luchar contra estos) persisten en el presente. Desde diciembre de 2006 hasta el final de 2015, más de 150,000 personas fueron asesinadas intencionalmente en México. Miles de personas han desaparecido.

Open Society Justice Initiative, junto con cinco organizaciones mexicanas de derechos humanos independientes, han dedicado los últimos tres años a evaluar la magnitud y naturaleza de esta crisis. Como resultado, hemos concluido que existen fundamentos razonables para considerar que existen actores tanto estatales como no estatales que han cometido crímenes de lesa humanidad en México.

Apuntamos que es precisamente esta noción de “fundamento razonable” el estándar empleado por el fiscal de la Corte Penal Internacional para determinar si debe actuarse e iniciarse una investigación. Incluso, ya algunos individuos y organizaciones de México – incluidos algunos de los colaboradores de este informe – han enviado comunicados formales a la Fiscalía de la CPI, urgiéndola a que inicie una investigación en el país.⁹ A diferencia de estas peticiones, el objetivo de este informe no es que se inicie una intervención de la CPI en México, sino que los autores de estos crímenes atroces puedan ser enjuiciados con todo el peso de la ley, independientemente de su origen, en su propia jurisdicción. Esto es especialmente importante si se considera que esta violencia es perpetrada por las fuerzas de seguridad del Estado, cuyo deber es combatir el delito, no cometerlo. Recurrir a acciones criminales en la lucha contra el crimen no deja de ser una contradicción, una que por lo demás socava trágicamente el estado de derecho.

La posibilidad de establecer responsabilidades ante la CPI no deja de ser una opción si México sistemáticamente sigue sin investigar y procesar crímenes atroces. Sin embargo, un mejor resultado lo constituye la posibilidad de que el gobierno mexicano se proponga, por cuenta propia, procesar las causas independientemente de que los autores sean actores del gobierno o grupos delictivos. Si bien es cierto que de acuerdo con el derecho internacional, México tiene la obligación primaria de investigar y enjuiciar los crímenes atroces, responsabilidad confirmada en virtud de la ratificación del gobierno mexicano del Estatuto de Roma en 2005 (que creó la CPI), también lo es que la CPI, con sede en La Haya, nunca podrá igualar las ventajas de proximidad, la amplitud

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

de las investigaciones o el impacto perdurable sobre el desarrollo del estado de derecho que pueden brindar los procedimientos internos.

México también ha acordado diversos compromisos en el marco de otros tratados con los sistemas Interamericano y de Naciones Unidas, y ha sido notable en cuanto a los estándares de derechos humanos en el contexto internacional. De hecho, ha sido hasta ahora una voz confiable a favor de los derechos humanos en varios países.¹⁰ México cuenta con amplios recursos y capital humano para actuar de modo eficaz en la prevención, enjuiciamiento y castigo de crímenes atroces, perpetrados en su mayoría por sus propias fuerzas. La incógnita es si México tiene la voluntad política de hacerlo.

Gobiernos mexicanos consecutivos han fracasado rotundamente a la hora de establecer las responsabilidades por las atrocidades cometidas por actores federales y estatales, o el crimen organizado. El obstruccionismo político - iniciado por la negación del gobierno respecto a la magnitud y naturaleza del problema - es el motivo fundamental de este fracaso. Mediante la identificación de los principales obstáculos a una justicia penal efectiva por los crímenes atroces cometidos en México, este informe pretende ayudar al Estado y al pueblo de México a superar dichas barreras.

A fin de garantizar la rendición de cuentas por estos crímenes atroces, es necesario que el gobierno mexicano siga promoviendo reformas significativas, si bien de lento avance, al sector justicia y a la mejora de sus capacidades técnicas. Dicho esto, se apunta que las mejoras tecnocráticas solo tienen una capacidad limitada para solucionar lo que fundamentalmente son problemas políticos. El gobierno debe actuar sin demora para reconocer la gravedad de la situación: debe iniciar medidas urgentes y extraordinarias, que incluyen la invitación a la ayuda internacional a fin de garantizar procesos de investigación y procesos genuinos e independientes.

Esta recomendación constituye un elemento central de nuestra investigación independiente de tres años a los crímenes atroces y las responsabilidades correspondientes en México, y abarca tanto la presidencia de Felipe Calderón (1 de diciembre, 2006 - 30 de noviembre, 2012) como la de Enrique Peña Nieto (1 de diciembre, 2012 - presente). Este informe analiza el crimen a escala nacional entre diciembre de 2006 y diciembre de 2015, pero al examinar los obstáculos a la justicia, también incluye investigaciones in situ en cinco de las 32 entidades federales de México: Coahuila, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, y Querétaro.

EL INFORME ES INNOVADOR en el sentido de que sintetiza y analiza una amplia gama de información existente, a la vez que da a conocer - mediante el uso de las solicitudes enmarcadas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y sus correspondientes leyes locales - nuevos datos sobre crímenes atroces, responsabilidades penales internacionales y las causas de impunidad. Asimismo, ofrece el primer análisis profundo de los crímenes de lesa humanidad cometidos en México a través del examen de las actividades de las fuerzas de seguridad federales desplegadas de forma extensa en el territorio mexicano desde diciembre de 2006. Incorpora también el examen de estos crímenes (algunos de los peores actos de violencia jamás vistos en México) cometidos por un actor no estatal: el cártel de los Zetas.

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

Finalmente, el informe proporciona el primer análisis sistemático de los obstáculos para el establecimiento de responsabilidades penales por los crímenes atroces cometidos a nivel federal. No obstante lo anterior, se aclara que el informe no aborda sistemáticamente todos los obstáculos para el establecimiento de responsabilidades, incluyendo las fortalezas y las carencias institucionales, debido a que la propia investigación concluye que estos factores son de carácter secundario al factor político y que no se pueden solucionar de forma satisfactoria hasta que no se solucionen los obstáculos políticos.

DIMENSIONES DE LA CRISIS

LOS DATOS SOBRE LOS DELITOS Y LA JUSTICIA EN MÉXICO destacan por su precariedad y poca fiabilidad, y existe un sesgo hacia la infraestimación de la magnitud y la gravedad de las atrocidades.¹¹ Sin embargo, incluso con base en los datos parciales disponibles, resulta indudable que las atrocidades son un fenómeno generalizado en México.

Los asesinatos reportados en México comenzaron a aumentar en 2007 cuando se instrumentó la nueva estrategia de seguridad nacional para combatir el crimen organizado.¹² De 2007 a 2010, México fue el país con la mayor la tasa de crecimiento en homicidios dolosos.¹³ La cifra anual de homicidios dolosos alcanzó un pico en 2011 al situarse en 22,852, antes de retroceder ligeramente a unos niveles todavía muy superiores a los observados antes de 2006.¹⁴ Entre diciembre de 2006 y finales de 2015, más de 150,000 personas fueron asesinadas intencionalmente en México.¹⁵ La evidencia sugiere que este incremento se debió a la violencia perpetrada por el crimen organizado y a la estrategia de seguridad del Estado, que recurría excesivamente al uso indiscriminado y extrajudicial de la fuerza. En todo caso, las estadísticas oficiales sobre los asesinatos subestiman el verdadero saldo: decenas de miles de desapariciones, incluyendo migrantes, siguen sin resolverse y existen cientos de fosas comunes clandestinas que no han sido suficientemente investigadas. Por otra parte, el juzgamiento de asesinatos es poco común; entre principios de 2007 hasta 2012 solo se produjeron condenas en aproximadamente uno de cada diez casos de homicidio.¹⁶ Los fiscales federales formularon acusaciones en solo el 16 por ciento de las investigaciones por homicidios que abrieron entre 2009 y julio de 2015.¹⁷

Nadie sabe cuántas personas han desaparecido en México desde diciembre de 2006. La cifra de 26,000 citada a menudo es engañosa y en gran parte arbitraria; constituye una contabilidad defectuosa del gobierno de personas desaparecidas. El número registrado de personas desaparecidas ha aumentado constantemente desde 2006, alcanzando un máximo anual de 5194 desapariciones en 2014.¹⁸ Sin embargo, estas cifras no logran distinguir entre las categorías de desaparecidos, e incluyen a personas desaparecidas por motivos no delictivos. Con todo, existen sólidas razones para creer que el verdadero número de personas desaparecidas por motivos delictivos es significativamente mayor. Las víctimas que temen represalias contra sus familiares desaparecidos, o que temen por su propia seguridad, a menudo no informan a las autoridades por las desapariciones. Es menos probable que las víctimas de áreas rurales, que tienen pocos recursos económicos y un acceso difícil a la fiscalía, informen sobre desapariciones. Asimismo, los fiscales a menudo han reclasificado de modo inapropiado los casos que involucran

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

a autores del Estado (desapariciones forzadas) como “secuestros”, precisamente en un momento en que estos crímenes han alcanzado niveles alarmantes. Una reputada encuesta del gobierno de hogares mexicanos estimaba que solo en 2014 se habían producido casi 103,000 secuestros.¹⁹ Esto no incluye los secuestros de migrantes en tránsito hacia la frontera con EE.UU., que cada año alcanza varios miles de personas.²⁰ Del cálculo aproximado de un total de 580,000 secuestros desde finales de 2006 hasta 2014,²¹ no hay manera de saber cuántos podrían clasificarse como otras formas de desaparición criminal, incluidas las desapariciones forzadas.

Resulta claro que la determinación de responsabilidades para estas desapariciones criminales ha sido muy escasa, y prácticamente inexistente en el caso de desapariciones forzadas; aquellas cometidas por la policía, las fuerzas armadas u otros agentes que actúan en nombre del Estado o en colusión con este. Según la cifra declarada más elevada del gobierno, a febrero de 2015 solo se habían producido 313 investigaciones federales correspondientes a desapariciones forzadas y solo 13 condenas.²² Aunque se han documentado muchos casos de desapariciones forzadas cometidas por las fuerzas militares, no fue sino hasta agosto de 2015 cuando se condenó al primer soldado por este delito.²³

Las denuncias presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre tortura y malos tratos se cuadruplicaron con creces seis años después del lanzamiento de la estrategia de seguridad nacional del gobierno.²⁴ La comisión recibió 9401 denuncias sobre tortura y malos tratos entre enero de 2007 y diciembre de 2015.²⁵ Se trata así de una indicación parcial e imperfecta sobre el problema y los datos del gobierno tienen graves deficiencias. Los funcionarios responsables de los datos sobre tortura y malos tratos, incluidos los fiscales y la policía, han estado muy vinculados a estos delitos en calidad de autores materiales. Asimismo, muchas jurisdicciones cuentan con definiciones inadecuadas de los crímenes o carecen totalmente de las mismas. Con todo, las cifras de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y muchos otros casos que han sido documentados por organizaciones de la sociedad civil sugieren que se trata de prácticas generalizadas, que incluyen el uso rutinario de torturas y malos tratos por parte de la policía, las fuerzas armadas y los fiscales a fin de obtener confesiones y testimonios bajo coerción que ellos mismos y muchos jueces mexicanos aceptan como evidencia. Gran parte de estos abusos ocurren durante las detenciones previas a los juicios, incluida la forma prolongada conocida como arraigo, que se produce después del arresto de sospechosos supuestamente capturados en flagrancia²⁶, o en “casos urgentes”²⁷ sin ningún tipo de autorización o supervisión judicial. Tanto la tortura como los malos tratos se infligen con casi absoluta impunidad. Según las cifras gubernamentales disponibles más altas, entre 2006 y el final de 2014 se habían realizado 1884 investigaciones federales por tortura con solo 12 acusaciones y ocho sentencias. En los casos de tortura entre enero de 2007 hasta abril de 2015, solo se produjeron seis condenas.²⁸

CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

LA INTENSIDAD Y LOS PATRONES DE VIOLENCIA cometida desde diciembre de 2006 constituyen pruebas fehacientes de que los asesinatos, desapariciones forzadas y torturas perpetradas tanto por actores gubernamentales federales, como por miembros

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

del cártel de los Zetas, son considerados como crímenes de lesa humanidad. Este análisis concluye que la situación en México satisface la definición legal de crímenes de lesa humanidad establecida en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (suscrito por México desde enero de 2006), así como en la jurisprudencia de la CPI y de otros tribunales internacionales.

El Artículo 7 del Estatuto de Roma define a los crímenes de lesa humanidad como una serie de actos diversos que “sean parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque”. Se enumeran once actos subyacentes, incluidos asesinato, tortura y desapariciones forzadas. Además, el Estatuto define un “ataque” como “una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos... contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización para cometer ese ataque”. Esto significa que los crímenes de lesa humanidad pueden ser perpetrados tanto por fuerzas gubernamentales, como por grupos armados organizados.

Es importante señalar que investigar y enjuiciar las atrocidades como crímenes de lesa humanidad, en lugar de hacerlo como crímenes nacionales ordinarios, permite evaluar la responsabilidad penal hacia arriba en la cadena de mando, de modo que se pueden incluir a aquellos que dieron las órdenes o a aquellos que no tomaron acciones para prevenir o castigar delitos que conocían (o deberían haber conocido).

Todo gobierno es responsable de la seguridad de su pueblo. En concordancia con dicha responsabilidad, el gobierno federal de México se ha propuesto una meta legítima: someter al crimen organizado. Sin embargo, lo ha hecho mediante una política que implicó el despliegue de las fuerzas armadas y la policía federal, y el uso de una abrumadora fuerza extrajudicial en contra de la población civil supuestamente asociada con los cárteles delictivos, sin una regulación adecuada del uso de la fuerza y prácticamente sin ningún tipo de determinación de responsabilidades por los abusos resultantes.

Aunado a esto, el deficiente control de este uso de la fuerza y el establecimiento de responsabilidades no ocurrieron por accidente, sino más bien como parte integral de la política del Estado. Como consecuencia de esta política, las fuerzas federales han cometido numerosos asesinatos, desapariciones forzadas y torturas, dejando ver un patrón de comportamiento muy claro que permite concluir que no se trata de actos aislados ni al azar. Las víctimas incluyen miembros de los cárteles delictivos pero también muchos “falsos positivos”: civiles acusados sin ningún fundamento por su participación en actividades del crimen organizado, a menudo víctimas de tortura para que se auto incriminen o incriminen a otros, y frecuentemente víctimas de desapariciones o asesinatos. Otros civiles han muerto víctimas del fuego cruzado de una estrategia imprudente, el “daño colateral” de la batalla entre el gobierno y los cárteles. La magnitud de los asesinatos, desapariciones y torturas durante varios años satisface el umbral legal para ser considerados como un fenómeno “generalizado”. Asimismo, la amplitud, los patrones y la intensidad de los delitos sugieren firmemente que también pueden ser considerados como fenómenos “sistemáticos”. Por estos motivos, este análisis concluye que la situación en México satisface la definición legal de crímenes de lesa humanidad, según se define en el Estatuto de Roma, así como la jurisprudencia de la CPI y otros tribunales internacionales.

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

Conforme a la legislación penal internacional, los actores no estatales también pueden cometer crímenes de lesa humanidad. Las acciones del cártel de los Zetas, analizadas en este informe, sin duda también satisfacen claramente la definición, aunque no se descarta que otras investigaciones permitan concluir que otros cárteles también han cometido crímenes de lesa humanidad. El cártel de los Zetas puede calificarse como una “organización” conforme al Estatuto de Roma debido a su estructura jerárquica, su control sobre un territorio y su capacidad para cometer ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil. Da la impresión de que los Zetas se han propuesto controlar el territorio a través de la violencia con el objeto de obligar a otros actores delictivos a pagarles una parte de sus ganancias. Al instrumentar esta política, los Zetas han cometido una serie brutal de atrocidades, que incluyen asesinatos, torturas y desapariciones que siguen patrones identificables. El cártel ha perseguido a la población civil a fin de mantener su control territorial a través del terror. Los numerosos asesinatos, desapariciones y torturas perpetrados por el cártel durante varios años, de una manera sumamente organizada, sugiere claramente que los Zetas cometieron estos crímenes de una manera generalizada y sistemática.

Este informe no identifica a autores sospechosos individuales entre los actores del gobierno federal o los miembros del cártel de los Zetas. Para hacerlo sería necesario contar con testimonios adicionales, así como documentación y otras pruebas que aportaran argumentos suficientes para establecer un conocimiento real o constructivo sobre los autores. ¿Hubo alguien que directamente giró instrucciones para que se cometieran estos crímenes? ¿Estaban enterados de estos crímenes los funcionarios de mayor jerarquía o debían estar enterados de ello? ¿Acaso actuaron para prevenir los delitos o castigar a sus autores? ¿Hubo alguna forma de participación de actores estatales en los delitos que las versiones oficiales atribuyen únicamente a los Zetas? Estas preguntas apuntan a factores adicionales que el sistema judicial de México debiera investigar. Una investigación exhaustiva de este tipo podría exponer la responsabilidad penal no solo de los autores directos, sino en última instancia de aquellos responsables de las políticas que han generado estos ataques generalizados o sistemáticos contra la población civil de México.

OBSTÁCULOS PARA LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES PENALES A NIVEL FEDERAL

¿POR QUÉ RAZÓN HA HABIDO TAN POCOA JUSTICIA ante los crímenes atroces ocurridos en México? Las raíces del problema son complejas pero en lo fundamental responden a factores políticos. Comienzan con la retórica de negación y desviación que han caracterizado a los gobiernos de Calderón y Peña Nieto. Los funcionarios de mayor jerarquía sistemáticamente niegan o minimizan la escala y la naturaleza de los asesinatos, las torturas y las desapariciones, y hacen aseveraciones generalizadas y sin fundamento considerando a las víctimas de estos delitos como criminales. En lugar de reconocer el problema, funcionarios de alta jerarquía han optado por la rutina de atacar a los funcionarios de las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

Humanos, las organizaciones de la sociedad civil y otros que han destacado estos crímenes atroces. En algunos casos, en respuesta a las presiones de la opinión pública, funcionarios han hecho promesas que en su mayoría nunca cumplen.

El hecho de restarle importancia a los crímenes atroces ha sido un componente central de la historia de impunidad de México. Un gobierno que no desea reconocer desapariciones, asesinatos y torturas – especialmente cuando son cometidos por actores del Estado – termina por oscurecer los datos que describen la magnitud de estos delitos. Las familias han quedado frustradas y enardecidas en tanto los funcionarios del gobierno contabilizan las desapariciones con datos incompletos o criterios poco claros, para después anunciar estimaciones totalmente divergentes sobre el número de desaparecidos. El gobierno prácticamente no ha realizado esfuerzo sistemático alguno para ubicar las fosas comunes clandestinas, o para exhumar y contabilizar los cuerpos en las decenas de fosas que se han encontrado a lo largo y ancho del país. Asimismo, las estadísticas sobre torturas a menudo provienen de las propias agencias que están implicadas en la perpetración de estos delitos. Si acaso llegan a ser objeto de investigación, las estadísticas a menudo son manipuladas a través de la rutinaria reclasificación de los casos de tortura y malos tratos como delitos menos graves.

Los mismos líderes políticos que niegan y minimizan los crímenes atroces han sido los responsables de investigarlos de manera apropiada. En la práctica, este fenómeno se ha puesto de manifiesto de diversas maneras:

1. El gobierno ha aceptado el uso continuo de torturas por parte de fiscales y policías para propinar castigos extrajudiciales, para fabricar “evidencias” y así apoyar los procesos penales y para buscar a individuos desaparecidos. Además del hecho de que la tortura en sí es un delito y que está prohibida en toda circunstancia, también es una herramienta investigativa sumamente cuestionable que genera resultados perversos: encarcelamiento de inocentes, impunidad para los culpables y abandono de los desaparecidos, secuestrados y víctimas del tráfico humano, cuya suerte no se investiga apropiadamente.
2. Una sucesión de gobiernos se han propuesto proteger al Ejército y la Marina de investigaciones penales creíbles sobre su participación en crímenes atroces. Las reformas en esta área, que siguen siendo incompletas, en gran parte han sido una exigencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Suprema Corte de Justicia de México que limitó el uso de los deficientes tribunales militares. Pese a esto, los funcionarios de mayor jerarquía del gobierno se han resistido a poner fin a la jurisdicción militar en casos de abusos de derechos humanos contra civiles, y los fiscales federales han participado en las campañas de encubrimiento de las atrocidades perpetradas por los militares.
3. De hecho, los gobiernos de Calderón y Peña Nieto han promovido la militarización de las actividades policiales. El resultado de ello ha sido no solo el uso desmedido de la fuerza por parte de las fuerzas policiales federales y estatales, sino el aumento de las carencias en materia de investigaciones penales a través de medios diferentes a la coerción y la tortura.

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

4. Los fiscales federales, por su parte, han evitado enjuiciar a actores del Estado y a otros no estatales por crímenes atroces. Estas obstrucciones procesales se han materializado de diversos modos: reclasificación de crímenes atroces como ofensas menores, entierro de las investigaciones en la confusión burocrática, desmotivación de las víctimas para que no presenten denuncias y alteración o fabricación de evidencia. En gran medida, esto ha sido posible gracias a la falta de independencia de los servicios forenses y de protección de testigos, que incluso se encuentran asociados a la propia Fiscalía implicada en los procesos.
5. Cada vez que ha existido presión en cuanto al fincamiento de responsabilidades por las atrocidades, los gobiernos de Calderón y Peña Nieto han iniciado ostentosas iniciativas y reformas que al poco tiempo quedan huérfanas de recursos y apoyo político. En general, los diversos planes y mecanismos para ubicar a los desaparecidos y ofrecer apoyo, representación y reparaciones a las víctimas han fracasado.
6. El ejecutivo por lo general no ha trabajado mancomunadamente con el Congreso y los estados a fin de priorizar leyes y protocolos que podrían ayudar a establecer claridad jurisdiccional y racionalidad institucional dentro del sistema de justicia penal. Esto ha permitido que los funcionarios federales y estatales mantengan una “negación creíble” dado que pueden obstaculizar activamente la investigación y el proceso de crímenes atroces mediante la manipulación de las complejidades del sistema y la burocracia federal de México.

GARANTÍAS INSUFICIENTES SOBRE EL PROCESO DE REFORMA PENAL

COMO TELÓN DE FONDO DE ESTA CRISIS DE ATROCIDADES E IMPUNIDAD de México se encuentran la reforma general y de amplio alcance del sistema de justicia penal y las propuestas más recientes vinculadas específicamente con los crímenes atroces. En 2008, el Congreso y el gobierno de Calderón iniciaron una transición para migrar de un sistema judicial principalmente inquisitivo a uno acusatorio tanto a nivel federal como estatal, esperando su total implementación a mediados de 2016. Adicionalmente, se espera que la actual amalgama confusa de códigos penales locales sea sustituida este año por un código procesal penal nacional y unificado. Suponiendo una instrumentación adecuada, ambas medidas prometen salvaguardar de mejor manera la prohibición del uso de la tortura en las investigaciones penales. El Congreso también ha allanado el camino para la aprobación de leyes generales sobre tortura y desapariciones forzadas, que podrían solventar las carencias de las leyes actuales; asimismo, el gobierno federal ha prometido crear nuevos protocolos para la investigación de desapariciones.

Aunado a esto, también se ha dado inicio a una serie de reformas institucionales importantes. En 2018, la Procuraduría General de la República (PGR) se transformará en la Fiscalía General de la República (FGR), la cual será liderada por un fiscal general que ocupará su posición durante nueve años, y cuyo nombramiento y destitución serán potestad no solo del presidente, sino también del Senado. Las propuestas actuales

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

en el Congreso permitirían que los servicios forenses actúen con independencia de los fiscales del proceso. Sin embargo, no es del todo claro si este proyecto cuenta con suficiente apoyo como para ser aprobado. Por otra parte, no existen propuestas relativas a la independencia de los servicios de protección de testigos de los fiscales federales.²⁹ Las discusiones sobre la reforma policial se han centrado en la posición de mando (a nivel municipal, estatal o federal), y no se ha prestado suficiente atención a los temas primordiales de rendición de cuentas de la policía y la naturaleza militarizada del trabajo policial.

Un proceso de reformas exitoso también depende de una estructura de rendición de cuentas a nivel institucional, y este componente ha sido débil. Los mecanismos de supervisión interna en el seno de la PGR han sido poco eficaces. Si bien el Congreso ha aprobado algunas reformas importantes, durante mucho tiempo ha sido incapaz de definir los crímenes atroces y crímenes de lesa humanidad de modo apropiado en la ley nacional. Además, no ha puesto fin a la jurisdicción militar sobre todos los abusos de los derechos humanos, no ha garantizado la independencia de los servicios forenses y de protección de testigos, y tampoco ha salvaguardado la integridad y las calificaciones de las personas propuestas por los poderes ejecutivos para ocupar cargos clave en el sector judicial. Dentro del sector judicial, la Suprema Corte de Justicia de México y otros tribunales federales han emitido decisiones importantes que han puesto fin a la jurisdicción militar sobre la mayoría de los abusos de derechos humanos, contribuyendo a albergar esperanzas sobre un fortalecimiento de los derechos de defensa y una reducción de la incidencia de torturas. Sin embargo, el historial de la judicatura federal como defensora de los derechos humanos refleja posiciones mixtas. Asimismo, los juzgados a nivel de los estados frecuentemente siguen admitiendo evidencia obtenida mediante confesiones forzadas o no suelen exigir la investigación de presuntas torturas o malos tratos, incluso en tribunales que ya operan bajo el nuevo sistema acusatorio.

A menudo bajo la presión de organizaciones de la sociedad civil, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha sacado a la luz algunas atrocidades. Sin embargo, podría hacer mucho más. La comisión cuenta con un presupuesto aceptable, sin embargo sus facultades son limitadas y su liderazgo es débil aparentemente por motivos políticos. Esto ha tenido como resultado una reducción en la severidad de las denuncias que recibe y su reticencia a emitir o hacer un seguimiento de las recomendaciones que apuntan a la responsabilidad de algunas autoridades concretas del estado por violaciones a los derechos humanos.

En ausencia de instituciones más fuertes de rendición de cuentas, la evaluación del impacto de las reformas legales e institucionales recientemente adoptadas requerirá tiempo. Considerando el historial de reformas fallidas del sector judicial, sería ingenuo pensar que estas reformas aprobadas o las nuevas propuestas pendientes conllevarán inequívocamente a una mejora significativa en el establecimiento de responsabilidades penales por crímenes atroces.

De hecho, la administración del Presidente Enrique Peña Nieto, que asumió el poder en 2012 con la esperanza de desplazar la atención del público hacia las reformas económicas y la modernización, ha descubierto que no es posible escapar de la crisis

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

dual de atrocidades e impunidad en México. La sociedad mexicana, que ha vivido una larga desilusión con el sistema de justicia penal, se ha vuelto incluso más escéptica respecto a la autoridad del Estado y es poco probable que deposite su fe en nuevas promesas de reforma que aún no han sido probadas. Si el gobierno mexicano desea demostrar su clara voluntad política y la capacidad para poner fin a la crisis, deberá tomar medidas valientes; estas deberían potenciar la buena voluntad internacional hacia México e inyectar objetividad y conocimientos al sistema de justicia penal como los cimientos necesarios para generar confianza en la sociedad.

RECOMENDACIONES

PARA DEMOSTRAR VOLUNTAD POLÍTICA Y GENERAR VERDADERAS ESPERANZAS

de poner fin a la crisis de atrocidades e impunidad, México debe tomar decisiones valientes. Uno de los aspectos clave debe ser la creación de una entidad de investigación internacional, con sede en México, que tenga el poder de investigar y perseguir causas de manera independiente en materia de crímenes atroces y casos de gran corrupción.³⁰ Para crear semejante entidad, México deberá iniciar un amplio proceso de consultas que incluyan a la sociedad civil. Esta entidad debe tener como mandato:

- investigar de manera independiente los crímenes atroces y grandes casos de corrupción, y presentar estos casos ante los tribunales de México;
- proporcionar asistencia técnica a la Fiscalía y a la policía de Investigación;
- desarrollar propuestas de reforma al sector judicial y someterlas a consideración del gobierno de México, el Congreso y el público en general;
- producir informes públicos sobre el estado de la reforma del sector judicial y el estado de derecho en México, así como los avances de la justicia penal en materia de desapariciones, torturas y asesinatos.

Además, la entidad debe contar con la potestad de concertar acuerdos de protección de testigos con agencias nacionales confiables y otros Estados. Su mandato debe ser renovable y lo suficientemente largo en primera instancia – por lo menos más largo que un periodo presidencial – a fin de garantizar que contará con el tiempo necesario para llevar a cabo investigaciones complejas, labores de análisis y elaboración de informes.

A mediano plazo, el gobierno también debe adoptar tres medidas adicionales para abordar la crisis de impunidad:

1. LA CREACIÓN URGENTE DE EQUIPOS INTEGRADOS PARA INVESTIGAR LAS DESAPARICIONES.

El gobierno debe crear unidades integradas dentro de la fiscalía adjunta de derechos humanos para buscar a personas desaparecidas y preparar cargos penales contra los autores. Estas unidades deben ser de naturaleza multidisciplinaria, que incluya fiscales, investigadores de la policía y trabajadores sociales, y debe contar con primacía en cada una de las investigaciones que hayan iniciado. Se debe enfatizar el análisis del contexto y del patrón delictivo. Todo el personal debe ser evaluado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las organizaciones de la sociedad civil, para garantizar que no haya incurrido en abusos de derechos humanos en el pasado. Las unidades deben operar bajo el escrutinio de un consejo supervisor compuesto por el fiscal general, el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, una persona designada por el Congreso y representantes de la sociedad civil, incluidos los grupos de las víctimas. Las unidades y el consejo supervisor deben celebrar reuniones frecuentes con las familias de los desaparecidos con el objeto de compartir datos actualizados sobre los casos, identificar desafíos comunes, y solicitar ideas y comentarios. La Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos debe recibir una invitación para que pueda enviar un representante a cada reunión. Por separado, cada unidad debe discutir mensualmente los casos activos con los miembros de las familias a fin de proporcionar datos actualizados sobre las medidas que se han tomado en la investigación e identificar los próximos pasos. El consejo supervisor debe concertar acuerdos en el plano nacional e internacional para buscar ayuda técnica a fin de que las unidades puedan satisfacer sus necesidades de mejora de capacidades o cubrir brechas en casos específicos. Los resultados de los casos bajo investigación deben compartirse públicamente.

2. LOS SERVICIOS FORENSES Y DE PROTECCIÓN DE TESTIGOS DEBEN SER AUTÓNOMOS Y ESTAR FUERA DEL ÁMBITO DE CONTROL DE LA FISCALÍA GENERAL.

El Congreso debe aprobar leyes conducentes a la creación de un instituto nacional forense independiente, fuera del marco de la Fiscalía General y de la Secretaría de Gobernación, que sustituya las agencias forenses existentes a niveles federal y estatales. El mandato del instituto debe consistir en la realización de evaluaciones forenses independientes para fiscales y abogados defensores. También debe contar con un consejo supervisor compuesto por el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, un representante seleccionado por la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, y un experto forense independiente, con experiencia en México, que haya sido seleccionado por los representantes de la sociedad civil.

El Congreso también debe aprobar la ley de autonomía del Centro de Protección de Testigos con respecto a la Fiscalía General y la Policía Federal. Asimismo, se debe fortalecer la supervisión judicial del trabajo del centro, lo que debería incluir decisiones sobre el otorgamiento y el levantamiento de medidas de protección. Todo el personal debe cumplir estándares mínimos claros y ser evaluado por la Comisión Nacional de

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

Derechos Humanos y las organizaciones de la sociedad civil, para garantizar que no haya incurrido en abusos de derechos humanos en el pasado. Será necesario contar con un control claro que proteja el acceso a la información operacional y también un sólido proceso de rendición de cuentas para el desempeño y el profesionalismo del personal del centro.

3. LAS FUERZAS ARMADAS DEBEN RETIRARSE DE LAS OPERACIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y SE DEBE APROBAR LA LEGISLACIÓN QUE REGULE EL USO DE LA FUERZA.

El presidente debe anunciar un plan para el retiro de las fuerzas armadas de las operaciones de seguridad pública, junto con reformas para la policía que busquen fortalecer el trabajo policial en las comunidades y las capacidades de investigación de la policía. Además, el Congreso debe actuar con urgencia para:

- aprobar leyes para regular el uso de la fuerza que cumplan con los parámetros internacionales;
- transferir la jurisdicción de todas las violaciones de derechos humanos al sistema de justicia civil (incluidas la violaciones cometidas contra otros miembros de las fuerzas armadas);
- establecer la primacía de las investigaciones civiles en los casos de abusos de derechos humanos sobre las investigaciones militares de las violaciones del código militar, cuando los casos involucren los mismos incidentes subyacentes.

I. LAS RAÍCES DE LA CRISIS: AUTORITARISMO, CRIMEN ORGANIZADO Y MILITARIZACIÓN

EL AUMENTO EN LOS ASESINATOS, DESAPARICIONES Y TORTURA EN MÉXICO, QUE INICIO A FINALES DE 2006 NO SE PRODUJO DE LA NADA. TAMPOCO LA FALLA DEL SISTEMA DE JUSTICIA PARA INVESTIGAR Y PROCESAR LA MAYOR PARTE DE LOS CRÍMENES. ¿CÓMO LLEGÓ MÉXICO A UN PUNTO EN EL QUE COINCIDAN TANTAS ATROCIDADES Y TAN Poca RENDICIÓN DE CUENTAS? UN BREVE REPASO DEL PASADO DEL PAÍS NOS PERMITE PONER EN CONTEXTO LA CRISIS ACTUAL. LA HISTORIA MODERNA DE MÉXICO SE HA CARACTERIZADO POR LA REPRESIÓN Y EL INCREMENTO EN LA MILITARIZACIÓN EJERCIDAS POR UN ESTADO PROPENSO TANTO A LA CORRUPCIÓN COMO A LA INFLUENCIA EXTERNA, A MENUDO EJERCIDA POR LOS ESTADOS UNIDOS.

LAS ATROCIDADES BAJO EL MANDATO DE UN PARTIDO ÚNICO

COMENZANDO EN 1929, EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI), mantuvo el mandato de un único partido en México. Controló los gobiernos de todos los estados hasta 1989, con una mayoría absoluta en la Cámara Federal de Diputados hasta 1997, y conservó la presidencia federal hasta el año 2000.³¹ Aparentemente, el PRI presidió un Estado fuerte y centralizado. Sin embargo, con el objetivo de mantener el poder, el partido cooptó áreas clave de la vida pública mexicana en tres grandes sectores: los trabajadores estatales de la clase media, los sindicatos y la vasta clase de los pequeños agricultores y trabajadores agrícolas.³²

A medida que el PRI lograba asegurar un amplio apoyo popular al atribuirse la gloria de la revolución de 1910 y al controlar la disidencia con corrupción, cooptación, privilegios y clientelismo político,³³ los líderes del partido negociaban cotos de poder a cambio de

I. LAS RAÍCES DE LA CRISIS: AUTORITARISMO, CRIMEN ORGANIZADO Y MILITARIZACIÓN

apoyo en las urnas. Los líderes de los tres sectores se repartieron los puestos políticos, y el PRI se aseguró de que las decisiones de cada uno recibiesen apoyo mutuo. La representación popular dio paso a la representación de los intereses sectoriales.³⁴

Sin embargo, algunos segmentos de la sociedad se resistieron a la cooptación. Un Estado ineficiente, que atendía a los intereses de la élite incluso mientras abrazaba los principios igualitarios de la revolución, no quería y no podía proveer para todos. La pobreza rural persistía y se descuidó a las poblaciones indígenas. Los estudiantes, dirigentes sindicales y otros grupos de la sociedad comenzaron a irritarse ante la injusticia, la desigualdad, la corrupción y el autoritarismo.

Estos disidentes se convirtieron en el objetivo. Los líderes del PRI desplegaron contra ellos una estrategia para su retirada: el despliegue de las fuerzas de seguridad. El clientelismo político que impregnaba a las burocracias estatales de México bajo el gobierno de un partido único incluía a las instituciones de seguridad: se recompensaba a los policías por su lealtad política y se les convertía en herramientas de represión y corrupción por parte de los poderosos.³⁵

La resistencia al PRI iniciada a principios de la década de 1960 provocó una respuesta violenta del Estado. Tres presidentes sucesivos de México, Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982), mantuvieron campañas sistemáticas de violencia contra los movimientos sociales progresivos, lo cual se convertiría en lo que se conoce como la Guerra Sucia.³⁶ En ese tiempo, los Estados Unidos, a la luz de la Guerra Fría, temía el activismo de izquierda y alentó a los países de toda América Latina a adoptar una línea dura.

Las fuerzas policiacas y militares de México tuvieron como objetivos de secuestro, desaparición y tortura a los campesinos, estudiantes y trabajadores.³⁷ Asimismo perpetraron asesinatos, que incluyeron masacres infames. En 1968, las fuerzas del Estado atacaron a un número desconocido de estudiantes protestantes en la Plaza de Tlatelolco, en la Ciudad de México. No existe una cuenta oficial de los muertos, pero se estima que va de 14 a 325.³⁸ La matanza dio vida a un creciente conflicto con el gobierno del PRI y provocó la formación de grupos de izquierda y de guerrilla.³⁹ Tres años más tarde, en lo que se conoció como la masacre de Corpus Christi, una unidad de seguridad entrenada por el gobierno mató a 25 jóvenes manifestantes mientras la policía observaba sin intervenir.⁴⁰

Las atrocidades de la Guerra Sucia fueron más graves en el estado de Guerrero. El informe final de la Comisión de la Verdad de Guerrero, publicado en octubre de 2014, concluyó que los funcionarios del estado fueron los autores de los crímenes de lesa humanidad contra la población civil durante este periodo, como parte de una política estatal para someter y controlar a aquellos que eran sospechosos de apoyar la guerrilla o a los movimientos subversivos en zonas rurales y urbanas.⁴¹

Finalmente, el gobierno de López Portillo hizo concesiones, al aprobar la amnistía para los miembros de la organización guerrillera y legalizar los partidos de oposición de izquierda en 1978.⁴² Aunque estas medidas ayudaron a finalizar la Guerra Sucia, el Estado controlado por el PRI continuó con el uso de la violencia para reprimir a los disidentes.

I. LAS RAÍCES DE LA CRISIS: AUTORITARISMO, CRIMEN ORGANIZADO Y MILITARIZACIÓN

En 1995, más de 400 policías emboscaron una protesta realizada por campesinos desarmados en Aguas Blancas, Guerrero, y mataron a 17 personas. Los campesinos demandaban información sobre la desaparición de un miembro de la comunidad y protestaban contra la negligencia del Estado respecto a las comunidades campesinas. Aunque algunos de los sobrevivientes y las familias de los fallecidos han recibido compensaciones o ayuda del gobierno, la rendición total de cuentas por esa masacre sigue sin concretarse.⁴³ En particular, varios oficiales superiores a quienes la Suprema Corte de Justicia consideró responsables nunca fueron procesados.⁴⁴

De la misma manera, el estado sureño de Chiapas experimentó violencia después de la Guerra Sucia. En 1994, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, un grupo político y militante de izquierda, inició una rebelión en el estado para demandar autonomía política y protestar contra la desigualdad, contra el abandono de indígenas y de gente proveniente de zonas rurales, y contra el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA) firmado con Estados Unidos y Canadá. El gobierno mexicano respondió con una violenta contrainsurgencia marcada por la atrocidad.⁴⁵ En diciembre de 1997, en lo que se conoció como la masacre de Acteal, un grupo paramilitar mató a 45 personas indígenas desarmadas, en su mayoría mujeres (cuatro de ellas embarazadas) y niños.⁴⁶ La policía y los soldados se asentaron en un lugar cercano y no intervinieron durante el ataque que se prolongó durante horas. Los informes han identificado que el gobierno apoyó al grupo paramilitar responsable de los asesinatos, y concluyeron que los soldados ayudaron a encubrir la espantosa escena.⁴⁷ Diez años después, 34 personas, en su mayoría indígenas, ninguna de ellas funcionarios de alto nivel, fueron condenadas por su participación en la masacre, aunque años después, todas fueron liberadas después de que la Suprema Corte identificara irregularidades en los procesos judiciales.⁴⁸

DE LA GUERRA SUCIA A LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS: MILITARIZACIÓN DEL CONTROL DEL CRIMEN

DESDE LOS PRIMEROS AÑOS DE GOBIERNO DEL PRI EN LA DÉCADA DE 1930, los líderes mexicanos desplegaron fuerzas federales para combatir la producción y el comercio de drogas.⁴⁹ El ejército llevó a cabo iniciativas de erradicación importantes contra la producción de opio y la marihuana en México, la cual floreció a lo largo de la década de 1940 en respuesta a la demanda por parte de los Estados Unidos.

Dichos esfuerzos adquirieron una nueva dimensión con la elección del Presidente de Estados Unidos Richard Nixon en 1968.⁵⁰ Nixon popularizó tanto la frase “guerra contra las drogas” como políticas excesivamente duras para erradicar el crimen. Dichas políticas incluyeron la creación de la Agencia Antidrogas y tuvieron un gran impacto en México. El lanzamiento en 1976 de un programa de erradicación aérea conocido como “Operación Cóndor” se convirtió en la primera operación de fumigación respaldada por los Estados Unidos en el país y una táctica pionera en la lucha contra el tráfico de drogas. Con el tiempo, estos programas de erradicación ayudaron a aumentar el precio

I. LAS RAÍCES DE LA CRISIS: AUTORITARISMO, CRIMEN ORGANIZADO Y MILITARIZACIÓN

de las drogas ilegales en México, y alimentaron así las rivalidades entre cárteles y el aumento de la demanda de la sociedad tanto en México como en Estados Unidos de medidas más contundentes para acabar con la delincuencia relacionada con las drogas.⁵¹

Estos desarrollos se combinaron entre sí y alimentaron la Guerra Sucia en curso. El Estado mexicano trasladó cada vez más responsabilidades de control del crimen de la policía a los militares. Esto a su vez redujo la protección legal de los civiles e hizo de las armas pesadas la herramienta de elección para el control social. La transformación también impidió el desarrollo del buen funcionamiento de las instituciones policiacas. Así, se mantuvo a la policía al margen del proceso de modernización del Estado.⁵² Cada vez más, la “campaña permanente” del gobierno contra los traficantes de drogas sirvió de pretexto útil para atacar a los disidentes políticos; la guerra contra las drogas y la Guerra Sucia se entrelazaron.⁵³

EL AUMENTO DE LOS CÁRTELES DE LA DROGA Y LA EROSIÓN DEL ESTADO

A PESAR DE QUE EL PRI ADOPTÓ LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS, respaldada por EE.UU. como una justificación y una herramienta para atacar a sus propios oponentes, sus acciones permitieron y fortalecieron la formación de carteles de gran alcance. El PRI se aproximó a estas estructuras de poder emergentes en un intento de cooptarlos. Pero a medida que los carteles se hicieron más poderosos, contribuyeron al deterioro del mismo PRI, y en el proceso, intensificaron el vacío de autoridad del Estado.

Durante la administración de Nixon (1969-1974), México se convirtió en una ruta de tránsito para el envío de cocaína colombiana a Estados Unidos. La aparición de los llamados “cárteles de la cocaína” centrados en el tráfico, junto con las campañas continuas del gobierno de erradicación aérea, cambiaron la naturaleza de la corrupción pública.⁵⁴ Para los productores y traficantes de droga, ya no era suficiente la protección de los políticos locales de los sitios en donde se realizaban los cultivos. Ahora requerían la protección de los cultivos de droga de las campañas aéreas federales y el establecimiento de rutas de tráfico en todo el país. Todo lo cual suponía más sobornos oficiales a niveles progresivamente más altos del gobierno.⁵⁵

Esto, en efecto, condujo al tráfico de influencias: funcionarios estatales en complot y extorsionando a los traficantes dentro de sus distritos. Sin embargo, debido a que las estructuras del PRI se encontraban tan centralizadas, los cárteles emergentes contaban con fuertes incentivos para coludirse en más de un estado y corromper a funcionarios políticos en los niveles más altos.⁵⁶ Por su parte, el PRI intentó subordinar el tráfico de drogas a sus intereses, al extorsionar, controlar, contrarrestar y proteger al mismo tiempo a los traficantes de drogas con el uso de la maquinaria política y de seguridad del estado, mientras restringían su acceso al poder político.⁵⁷

Mientras tanto, la política antidrogas de Estados Unidos continuó favoreciendo el crecimiento de los cárteles mexicanos. A través de su apoyo a la rebelión de los Contras en Nicaragua, la administración del presidente Ronald Reagan (1981-1989) ayudó al surgimiento del cártel de Guadalajara en México.⁵⁸ A cambio de la ayuda encubierta

I. LAS RAÍCES DE LA CRISIS: AUTORITARISMO, CRIMEN ORGANIZADO Y MILITARIZACIÓN

que el cartel proporcionaba al pasar armas suministradas por EE.UU. a los Contras, las autoridades de Estados Unidos se “hicieron de la vista gorda a las enormes cantidades de cocaína procesada en México que fueron llegando a cada esquina de los Estados Unidos”.⁵⁹ Además, se siguieron desarrollando incentivos para el crimen organizado como resultado de los esfuerzos militarizados para la incautación de drogas respaldados por los Estados Unidos en Sur y Centroamérica. A medida que caían los suministros procedentes de estas zonas, los precios subían y los cárteles mexicanos crecían para satisfacer la insaciable demanda del norte. Al contar con cada vez más recursos y poder, los cárteles fueron reemplazando a cada vez más jefes del PRI y se convirtieron en los maestros de la infiltración y la cooptación de potenciales opositores. También se volvieron cada vez más violentos, luchando por hegemonía del campo criminal.

La presión de Washington⁶⁰ fomentó la dependencia de los gobiernos de México a los militares para luchar contra los cárteles. Desde principios del siglo 20, el ejército mexicano ha demostrado una cultura de subordinación al poder político, en particular al presidente en ejercicio.⁶¹ En ese momento, los líderes mexicanos contaban con un incentivo más para incrementar la participación de una fuerza leal para hacer frente a la creciente amenaza de los cárteles. Durante el gobierno de los sucesivos presidentes, el papel militar creció y los líderes políticos transformaron instituciones, incluso a través de una enmienda constitucional, para allanar el camino para esta mayor influencia militar. Los académicos han descrito esto como los “costos constitucionales de la guerra contra las drogas”.⁶²

El Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) fue el primer líder del gobierno federal en catalogar al tráfico de drogas como un problema de seguridad nacional.⁶³ Una mayor militarización de los organismos de la policía civil se extendió desde su administración y la de sus sucesores Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000). Al final del mandato de Zedillo, 28 de las 32 entidades federales habían asignado funcionarios militares a los puestos de mando de la policía.⁶⁴ En 1996, el Presidente Zedillo invitó también a funcionarios militares de alto rango para formar parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en donde tomaron un papel formal en la dirección de la política policial.⁶⁵

A medida que los militares iban ganando un mayor control sobre la policía civil, el control político del PRI seguía desmoronándose. Debido a que los mexicanos consideraban al partido cada vez más corrupto y lo relacionaban con el aumento de la delincuencia organizada, los partidos políticos de oposición crecieron a nivel estatal y el presidente Zedillo no logró la lealtad de los gobernadores de la forma en que lo hicieron sus predecesores.⁶⁶ El PRI perdió la mayoría en el Congreso en 1997, y en el 2000 Vicente Fox del Partido Acción Nacional (PAN) prestó juramento como presidente. El mandato unipartidista del PRI había terminado.

NUEVAS ESPERANZAS PARA UNA RENDICIÓN DE CUENTAS

LA ELECCIÓN DE FOX ELEVÓ LAS ESPERANZAS de que se rindieran cuentas por las atrocidades cometidas bajo el mandato del PRI. Su administración demostró mayor disposición para someter a México al escrutinio internacional en cuanto a los derechos humanos. Durante su mandato, México ratificó los protocolos facultativos de la Convención contra la Tortura, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.⁶⁷ México celebró un acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, lo que le permitió abrir una oficina en el país.⁶⁸

En cuanto a la Guerra Sucia, la administración de Fox hizo también algunas concesiones en cuanto a las demandas de la sociedad civil relacionadas con la verdad y la justicia. Finalmente, estas concesiones arrojaron nueva luz sobre los abusos y las atrocidades del gobierno durante el período. Sin embargo, fueron pocos los autores de estas atrocidades que efectivamente rindieron cuentas.

Después de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicara un informe sobre la Guerra Sucia en 2001, el cual se basaba en gran parte en información que se encontraba en archivos secretos del gobierno, por primera vez, el gobierno mexicano reconoció la responsabilidad del Estado en los abusos.⁶⁹ Fox ordenó la desclasificación de millones de páginas de documentos relacionados con la violencia patrocinada por el Estado y las transfirió de los archivos del organismo de seguridad al Archivo General de la Nación (AGN).⁷⁰ Los archivos exponían el funcionamiento interno del aparato de seguridad mexicano y proporcionaban información de primera mano relacionada al espionaje ilegal, infiltración de los movimientos estudiantiles, secuestros, interrogatorios, torturas y desapariciones forzadas.⁷¹

El Presidente Fox también tomó acciones para investigar y procesar los crímenes del pasado.⁷² En 2001, nombró a un fiscal especial (Fiscal Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, FEMOSPP) bajo la dirección de la PGR para investigar y enjuiciar los actos que pudieran constituir delitos federales cometidos por agentes estatales contra personas vinculadas con movimientos políticos o sociales.⁷³

El Fiscal Especial Ignacio Carrillo Prieto contó con una plantilla de personal de aproximadamente 170 personas, entre ellos, un equipo de 25 fiscales y seis expertos en indagación e investigación documental, así como un comité ciudadano de apoyo a la investigación.⁷⁴ Si bien, la oficina realizó investigaciones y acusó a algunos altos funcionarios de gobierno, el final tuvo poco éxito.⁷⁵

Carrillo Prieto intentó acusar al ex presidente Echeverría y a otros funcionarios por “genocidio” y por privación ilegal de la libertad en relación con el caso de Tlatelolco de 1968 y las masacres de Corpus Christi de 1971, bajo el argumento de que el asesinato de los estudiantes tuvo el objetivo de destruir a un “grupo nacional que compartía un conjunto complejo de lazos materiales y espirituales”.⁷⁶ Mientras que un precedente de la Suprema Corte del año 2002 sentó el camino para investigar las masacres⁷⁷, en última instancia, los jueces rechazaron los cargos: los tribunales decidieron que la ley de

RESTRICCIONES EN LOS PROCESOS JUDICIALES DE LA GUERRA SUCIA

La FEMOSPP operó bajo difíciles restricciones tanto legales como institucionales. Por ejemplo, los fiscales tenían la orden de investigar y enjuiciar las desapariciones forzadas pero debido a una definición legal del delito que era (y sigue siendo)⁸¹ inadecuada, tuvieron que perseguir la mayoría de los casos como “privación ilegal de la libertad”.⁸² Asimismo, la Suprema Corte desechó algunos casos debido a que los plazos de prescripción habían expirado. Esto fue posible porque cuando se ratificó la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad en 2002, México formuló una reserva que restringía la aplicación de la convención solo a los crímenes cometidos después de su entrada en vigor en México.⁸³ Y aunque el Presidente Fox había creado la FEMOSPP, la agencia tuvo que trabajar bajo la fiscalía general de Fox, el General del Ejército (con permiso de ausencia) Rafael Macedo de la Concha, quien tenía conflicto de intereses con respecto a los abusos del ejército en el pasado.⁸⁴

prescripción para el cargo de genocidio había caducado para ambas masacres y que los genocidios no habían quedado demostrados.⁷⁸

Por diversas cuentas, el equipo de la FEMOSPP abrió las investigaciones criminales correspondientes a los números del 600 al 1000 en el lapso de cinco años. Todo lo cual condujo a detenciones de entre 15 a 19, 20 órdenes de captura y ocho acusaciones, con un resultado de solo seis detenciones.⁷⁹ Los seis detenidos fueron arrestados por períodos cortos y la información disponible indica que la Fiscalía Especial logró solo una condena, en septiembre de 2009. Un tribunal condenó a un funcionario de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), en relación a la desaparición forzada en 1977 de un estudiante en Sinaloa.⁸⁰

Hubo otras decepciones para aquellas personas que esperaban ver finalmente una medida sustancial de justicia para las atrocidades cometidas en la Guerra Sucia. Las promesas de ofrecer reparaciones para las víctimas no estuvieron a la altura y los resultados no fueron transparentes.⁸⁵ El Fiscal Especial Carrillo Prieto estableció un programa para brindar ayuda psicológica a las víctimas y sus familiares, pero este solo alcanzó a 20 personas.⁸⁶ Después del gran

fracaso de los procesos a los autores de las atrocidades y de la reparación a las víctimas, la única señal de progreso de la FEMOSPP fue la realización de un extenso informe sobre la historia de los delitos investigados. Sin gran espectáculo, publicó una versión del documento en su sitio web en noviembre de 2006.⁸⁷ El Presidente Felipe Calderón disolvió la Fiscalía Especial al poco tiempo de empezar su mandato.⁸⁸

FRAGMENTACIÓN DE LOS CÁRTELES Y LA CONTINUIDAD DE LA MILITARIZACIÓN

EL FINAL DEL MANDATO DEL PRI TUVO EFECTOS PROFUNDOS en la violencia relacionada con las drogas en México. Las organizaciones criminales se adaptaron a un Estado ahora políticamente fragmentado, en el que los gobiernos a nivel federal y estatal

I. LAS RAÍCES DE LA CRISIS: AUTORITARISMO, CRIMEN ORGANIZADO Y MILITARIZACIÓN

eran controlados por diferentes partidos políticos.⁹⁵ Los cárteles en sí se volvieron más descentralizados y los actores estatales de nivel medio se convirtieron de nuevo en interlocutores valiosos.⁹⁶ El asesinato o la captura de líderes del crimen organizado también aceleró la división de cárteles grandes. Con la fragmentación de los cárteles, se incrementó la competencia entre ellos. Esto ocasionó la elevación de la violencia intercártel y una nueva iniciativa por parte de muchos cárteles de arremeter más agresivamente contra el Estado. Después del año 2000, se convirtieron en rutina tácticas nunca antes vistas, entre ellas, la formación de unidades paramilitares que atacaban a policías, ejecutaban a rivales y participaban en una gran cantidad de secuestros.⁹⁷

En su campaña, Fox había prometido retirar al ejército de las operaciones de la lucha contra las drogas; sin embargo, una vez en funciones, no solo continuó utilizándolo, sino que incrementó su participación en la aplicación de la ley del orden civil. Como procurador general nombró a un general del ejército y éste a su vez incorporó a otros miembros del ejército a la PGR,⁹⁸ y trasladó a miles de miembros del personal militar a unidades especiales de la Policía Federal Preventiva (PFP).⁹⁹

La militarización de la policía del orden civil continuó y se aceleró bajo los dos sucesores de Fox: El mandato de Felipe Calderón (2006-2012) y la primera mitad del de Enrique Peña Nieto (2012, a la fecha); el período de enfoque en este informe.¹⁰⁰ Calderón ordenó inmediatamente el despliegue a gran escala del ejército para combatir al crimen organizado, mientras continuaba incrementando su participación dentro de la policía. Calderón convirtió a miles de militares integrados por Fox como “unidades auxiliares” dentro de la PFP, en una nueva fuerza de la Policía Federal (PF) en 2009.¹⁰¹

LA SEPULTURA DEL LEGADO DE LA FEMOSPP

Con el cierre de la FEMOSPP en 2006, se transfirieron 570 investigaciones criminales pendientes a la oficina de La Fiscalía General que reflejan pocos avances desde esa década.⁸⁹ Los funcionarios del Estado han proporcionado estadísticas contradictorias sobre la resolución o el estado de esos casos, que incluyen casos que permanecen abiertos, los ya cerrados y aquellos que se transfirieron a los fiscales estatales. Los funcionarios proporcionaron un conjunto de información en una audiencia que se celebró ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en octubre de 2014 y otro en respuesta a las solicitudes de derecho a la información realizadas por *Open Society Justice Initiative* en febrero de 2015. El primer conjunto de datos establece un paradero desconocido sobre el destino de 315 casos⁹⁰ y el segundo deja sin explicación el destino de otros 203 casos.⁹¹ De 252 casos que la PGR informó como aún abiertos hasta 2015, ninguno de ellos tenía que ver con el delito de desaparición forzada.⁹²

En 2014, casi una década después del fin del mandato de la FEMOSPP, la continuación en la falta de transparencia seguía siendo un obstáculo para las investigaciones de la Comisión de la Verdad de Guerrero: tanto la PGR como el Archivo General de la Nación primero retrasaron y luego negaron el acceso a información específica sobre los crímenes perpetrados durante la Guerra Sucia.⁹³ Hasta finales de 2014, el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto buscó cerrar el acceso directo a los archivos abiertos por Vicente Fox. Sin embargo ante los reclamos de la sociedad civil mexicana, abandonó el intento.⁹⁴

I. LAS RAÍCES DE LA CRISIS: AUTORITARISMO, CRIMEN ORGANIZADO Y MILITARIZACIÓN

En 2012, el Presidente Peña Nieto asumió el cargo después de haber servido como gobernador en el Estado de México, donde dirigió el despliegue de policías estatales, municipales y federales para reprimir brutalmente una protesta campesina contra la construcción de un aeropuerto.¹⁰² Desde la presidencia, se ha caracterizado por un continuo enfoque militarizado para ejercer la aplicación de la ley civil. A través de los mandatos de ambos presidentes, Calderón y Peña Nieto, el tamaño de la fuerza de policía federal ha crecido, pasando de aproximadamente de 11,000 agentes de la PFP en 2006¹⁰³, a más de 30,000 agentes de PF para el año 2014.¹⁰⁴

Desde el inicio de la campaña de México contra el crimen organizado en el inicio de la administración de Calderón, la estrategia de las fuerzas federales tuvo como objetivo perseguir a las cabezas de los cárteles. En esta estrategia de decapitación, México ha sido apoyado y estimulado por Estados Unidos. Del mismo modo que el aumento en la fragmentación de los cárteles al final del régimen de partido único del PRI llevó a tácticas más brutales por parte del crimen organizado, la focalización en los capos de los cárteles parece haber contribuido a la posterior crisis de violencia en México de 2006. El arresto y el asesinato de líderes de los cárteles ha dado lugar a luchas por la sucesión, la fragmentación en organizaciones rivales, incluso más pequeñas, y un aumento de territorio por el cual pelean violentamente.¹⁰⁵

BALANCE

LA ACTUAL CRISIS DE MÉXICO RELACIONADA CON LAS ATROCIDADES E INJUSTICIA

tiene sus raíces en el autoritarismo, la corrupción y las políticas autodestructivas de la lucha contra las drogas y de seguridad alentadas por los Estados Unidos. Como lo anunció la Guerra Sucia, la reciente ola de asesinatos, desapariciones y tortura ha causado un sufrimiento sin precedentes.

Puede decirse que aún cuando el número de crímenes atroces ha crecido recientemente, los patrones de impunidad permanecen sin cambios. Para los mexicanos, las fallas del sistema de justicia no resulta novedoso. De todos los delitos informados de 1999 a 2012, hubo condenas en solo el 14.3 por ciento de las investigaciones a nivel federal. A nivel estatal, durante un período de 12 años que terminó en 2013, solo el 7.2 por ciento de las investigaciones concluyeron con una condena.¹⁰⁶ Sin embargo, estas estadísticas se refieren únicamente a los delitos informados. A la luz de la larga historia de ineficacia en la justicia mexicana, las encuestas sugieren que los ciudadanos solo informan menos del diez por ciento de los delitos a las autoridades.¹⁰⁷ El nivel real de delitos impunes en México es asombroso.

Recientemente, algunos líderes mexicanos se han pronunciado sobre la necesidad de lograr un crecimiento económico y oportunidades para los 121 millones de habitantes del país. El progreso económico se ha perseguido a través de un pacto de libre comercio celebrado con Estados Unidos y Canadá, la exploración de petróleo, la privatización de las empresas estatales y reformas en áreas tales como la educación y la justicia. Sin embargo, la imagen que se esperaba de un país dinámico y reformista en la cúspide de la prosperidad ha sido disipada por imágenes estremecedoras de una tierra inundada

I. LAS RAÍCES DE LA CRISIS: AUTORITARISMO, CRIMEN ORGANIZADO Y MILITARIZACIÓN

de violencia e injusticia: cuerpos mutilados esparcidos por las carreteras; detenidos golpeados y acobardados; y madres y padres de pie en silencio, apretando las fotos de sus hijos desaparecidos.

Ante una situación tan dolorosa y aguda, sorprende la falta de respuestas a preguntas clave. ¿Cuál es el alcance de las atrocidades que se han apoderado de la sociedad mexicana, y qué tanta responsabilidad penal se ha dado en respuesta? ¿Cuáles son los patrones de atrocidad cometida por los actores estatales y los cárteles delictivos? Y ¿Por qué el sistema de justicia de México ha proporcionado tan poca justicia a las víctimas y por qué tan pocos de los autores rinden cuentas?

Estas preguntas se exploran en detalle en los siguientes capítulos. Si México pretende ajustar cuentas con su pasado y dar un nuevo rumbo a su futuro, estas son preguntas que deben ser contestadas.

II. DIMENSIONES DE LA CRISIS

COMO CONSECUENCIA TANTO DE LAS ACTIVIDADES DEL CRIMEN ORGANIZADO COMO DE LAS CORRESPONDIENTES RESPUESTAS DEL GOBIERNO, LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS EN MÉXICO HAN ESTADO MARCADOS POR EXTRAORDINARIOS NIVELES DE VIOLENCIA.¹⁰⁸ EN COMPARACIÓN CON AÑOS ANTERIORES, LAS TASAS DELICTIVAS GENERALES AUMENTARON DE MANERA ABRUPTA, AL IGUAL QUE LAS TASAS DE ASESINATOS, LAS DIVERSAS FORMAS DE DESAPARICIONES, ASÍ COMO LOS CASOS DE TORTURA Y MALOS TRATOS. ESTOS TIPOS DE DELITOS SE HAN CARACTERIZADO POR NIVELES DE VIOLENCIA EXTREMOS E INVOLUCRAN TAMBIÉN LA VIOLACIÓN DE VARIOS DERECHOS FUNDAMENTALES. LA GRAVEDAD DE ESTOS HECHOS ACCIONAN VARIAS DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO, ENTRE ELLAS, LA INVESTIGACIÓN, EL ENJUICIAMIENTO Y LAS SANCIONES A LOS AUTORES, ASÍ COMO LA PRESTACIÓN DE ASISTENCIA, Y REPARACIONES A LAS VÍCTIMAS.¹⁰⁹ SIN EMBARGO, EL SISTEMA DE JUSTICIA DE MÉXICO EN GENERAL HA FRACASADO A LA HORA DE DETERMINAR LAS RESPONSABILIDADES DE ESTAS ATROCIDADES.

Sin embargo, la brecha entre las atrocidades y la justicia ha sido objeto de disputas. Si bien muchos activistas de derechos humanos en México, así como otros observadores internacionales, han denunciado el amplio sufrimiento y la impunidad desbocada, los funcionarios del gobierno sistemáticamente han restado importancia a la magnitud de la crisis.

El presente capítulo se propone examinar las dimensiones generales de los crímenes atroces y su rendición de cuentas (o su ausencia) desde 2006. Lo hace mediante la exploración de los mejores datos disponibles relacionados con la escala de los crímenes perpetrados y el procesamiento de los asesinatos, las desapariciones, las torturas y los malos tratos, independientemente de quiénes sean los autores. El siguiente capítulo analiza estas atrocidades a la luz de las normas penales internacionales, haciendo especial énfasis en los casos en que los actores pertenecen al gobierno federal o son miembros del cártel de los Zetas.

FUENTES DE DATOS Y DESAFÍOS METODOLÓGICOS

DETERMINAR TANTO LA ESCALA DE ESTOS CRÍMENES atroces como la impartición de justicia por asesinatos, desapariciones y torturas no es tarea fácil, incluso a pesar de que existen entidades gubernamentales cuyo mandato consiste en producir datos sobre la materia. Tanto la calidad y confiabilidad como el acceso de los datos gubernamentales varían mucho entre las diversas entidades del Estado. *Open Society Justice Initiative* obtuvo los datos gubernamentales para este informe de portales en línea, informes del gobierno y solicitudes de información pública. De hecho, México cuenta con uno de los marcos legales más progresivos del mundo en materia de acceso a la información. Aunque esta ha sido una fuente de información vital; cuyo marco legal incluso se ha visto fortalecido durante el gobierno del Presidente Peña Nieto, su puesta en práctica sigue encontrando una frecuente resistencia por parte del gobierno.¹¹⁰

Una de las agencias responsable de la recopilación de datos sobre homicidios y otros delitos en México es el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública o SNSP, que es parte de la Secretaría de Gobernación, o SEGOB. El SNSP hace un seguimiento de información limitada sobre denuncias de delitos, expedientes de investigaciones y víctimas de algunos crímenes atroces según lo hayan informado los fiscales federales y estatales en su base de datos penal: Incidencia Delictiva.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), una agencia estatal autónoma creada en 1983, es otra fuente de información. Desde 2011, realiza la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, o ENVIPE, en la que participan todas las entidades federales. Desde 1997, el INEGI también proporciona estadísticas judiciales en materia penal, así como otras estadísticas sobre muertes y homicidios.

En 2012, la Procuraduría General de la República (PGR) emitió lineamientos que obligan a los funcionarios públicos a registrar información sobre averiguaciones, procesos judiciales y procedimientos legales relacionados.¹¹¹ En la práctica, aunque la PGR cuenta con registros de algunos crímenes federales, en términos reales se ha negado a proporcionar información sobre los resultados de las averiguaciones y los procesos judiciales en casos de homicidios; clasifica a estos como “homicidios graves” y “homicidios no graves”¹¹² y antes de 2009, incluía los casos de homicidios en una categoría más amplia llamada “lesiones, homicidio y violación grave,”¹¹³ lo que hace imposible conocer cuántas averiguaciones previas ha abierto por homicidios. Además, únicamente se proporciona información a partir de 2009. Aunado a ello, la PGR no tiene la capacidad de proporcionar información sobre el número de homicidios cometidos por funcionarios públicos, ni tampoco sobre los resultados de los procesos judiciales de estos delitos.¹¹⁴

Además de SNSP, INEGI y PGR, existen otras entidades gubernamentales que producen datos sobre crímenes atroces. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) proporciona datos que son útiles para demostrar tendencias. Sin embargo, dada la resistencia que ha mostrado la dependencia a ejercer plenamente su mandato de documentar los abusos cometidos en México, estos datos son menos útiles a la hora de determinar el alcance de las atrocidades.¹¹⁵ La recientemente creada Comisión

II. DIMENSIONES DE LA CRISIS

Ejecutiva de Atención a las Víctimas (CEAV) también proporciona estadísticas limitadas sobre las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

A pesar de que existen instituciones pertinentes y medios formales de acceso a los datos, los esfuerzos deficientes del gobierno a la hora de producir y recopilar datos sobre crímenes atroces dificulta y en cierto sentido imposibilita la tarea de comprender el alcance de la crisis. La recopilación de datos en México representa una tarea intrínsecamente desafiante. Es necesario recopilar datos coherentes de 33 entidades diferentes: el gobierno federal, 31 estados y Ciudad de México. Dentro de cada una de ellas también existen distintas ramas del gobierno y agencias que son responsables de generar estos datos; por ende, las complejidades burocráticas se suman a las complejidades de un sistema federal. Asimismo, las distintas agencias que tienen a su cargo la recopilación de datos a menudo emplean distintas metodologías, lo que resulta en cifras muchas veces contradictorias.

El principal desafío que enfrenta la obtención de datos precisos sobre las actividades criminales es la insuficiencia del registro de información: según el INEGI, en 2014 el 92.8 por ciento de todos los delitos cometidos en México no se informaron a las autoridades.¹¹⁶ ¿Por qué razón existe una cifra negra tan alarmantemente elevada? Uno de los desafíos más importantes es que partes del país; incluidos varios de los estados destacados en el presente informe, se encuentran bajo el control de facto de organizaciones criminales, lo que limita el acceso al sector justicia de México.¹¹⁷ Es probable que este insuficiente registro de información de los delitos ocurra con mayor frecuencia en estas regiones. Según INEGI, el temor a los autores materiales es una de las principales razones por las cuales no se reportan estos delitos.¹¹⁸

Otra posible explicación al insuficiente registro de información es que en todo el país las víctimas simplemente no tienen confianza en las instituciones gubernamentales. Según INEGI, la población considera una pérdida de tiempo informar sobre delitos porque no confían en las autoridades.¹¹⁹ La encuesta de hogares mexicanos de INEGI en 2014 determinó que el 63 por ciento de las personas que dejaban de reportar delitos lo hacían debido a la desconfianza en las autoridades, incluidos el temor a la extorsión y la hostilidad de los funcionarios estatales.¹²⁰ El propio gobierno federal ha reconocido que “[...]la mayoría de la población tiene poca confianza en los servidores públicos y la policía [...] lo que evita que las personas recurran a las autoridades para solucionar sus problemas [...]”¹²¹ Al igual que en otros países, puede existir mayor resistencia a denunciar delitos que impliquen cierta estigmatización social, como la violencia sexual o de género. Asimismo, es probable que el porcentaje de delitos no denunciados sea incluso mayor cuando las víctimas consideran que los responsables son actores estatales. Es natural que las víctimas de tortura o las familias de los desaparecidos y asesinados teman por su seguridad y la de sus seres queridos si saben o creen que los responsables de los crímenes son autoridades estatales.¹²² Deben afrontar tanto el temor como las represalias.¹²³

MAGNITUD DE LOS DELITOS Y AUSENCIA DE RESPONSABILIDADES

DE ACUERDO CON LA INFORMACIÓN DISPONIBLE, los asesinatos, las desapariciones y las torturas aumentaron de modo pronunciado desde 2006 y se mantienen en niveles elevados. Por otra parte, todas las mediciones; incluidas las evaluaciones más optimistas del gobierno, apuntan a un fincamiento de responsabilidades muy bajo en el caso de los asesinatos y prácticamente inexistente en los casos de desapariciones y torturas.

Asesinatos

La clasificación legal de “asesinato” abarca varias descripciones y el código penal federal de México incluye varias formas de homicidio.¹²⁴ El homicidio puede ser “doloso” o “culposo”, y se considera “grave”¹²⁵ si, por ejemplo, afecta los valores fundamentales de la sociedad¹²⁶ y no fue evitado a causa de negligencia. En última instancia, los jueces tienen la autoridad de definir la gravedad de un homicidio analizando los méritos de cada caso. En respuesta a la elevada incidencia de asesinatos de mujeres, el código penal define explícitamente el delito de feminicidio desde julio de 2012.¹²⁷ El homicidio se tipifica como delito de manera similar en todas las entidades federales. Conforme a la ley penal internacional, descrita en el Capítulo III, un “asesinato” puede tipificarse como un crimen de lesa humanidad si el autor “provocó la muerte” como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, y si el autor era consciente de que su conducta constituía parte del ataque.¹²⁸ Entre estos, se podrían incluir algunos asesinatos que según las leyes mexicanas se clasifican como “culposos”, aunque está claro que muchos de estos casos no están relacionados con los cárteles delictivos ni con la estrategia de seguridad del Estado que pretende responder a estos.¹²⁹

Magnitud

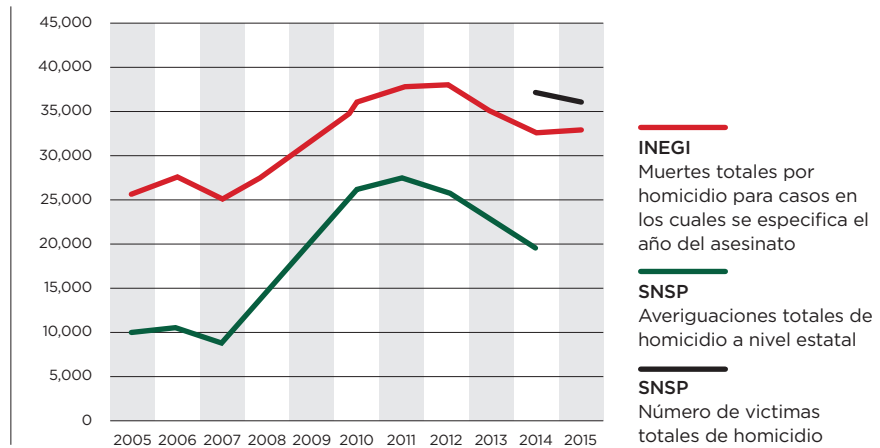
En los nueve años transcurridos desde diciembre de 2006, se han cometido más de 150,000 homicidios dolosos en México.¹³⁰ Este aumento dramático de los asesinatos comenzó en 2007 y se mantuvo durante los seis años de gobierno de Calderón, período en que se produjo un incremento del 35.7 por ciento de los homicidios dolosos en comparación con el anterior sexenio.¹³¹ Los homicidios dolosos perpetrados con armas de fuego se incrementaron de modo pronunciado desde 2005, alcanzando un máximo en los años 2010 a 2012.¹³² Según una encuesta de 86 países realizada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), entre 2007 y 2010 México fue el país que registró la mayor tasa de crecimiento en homicidios dolosos.¹³³

Aunque las estadísticas gubernamentales muestran una reducción en las investigaciones por homicidios bajo la administración del Presidente Peña Nieto; especialmente en comparación con el máximo histórico de más de 38,000 casos de homicidios dolosos y culposos registrado en 2012, la tasa sigue siendo más elevada que los promedios anuales registrados antes del despliegue de las fuerzas militares al final de 2006. Por otra parte, después de caer en 2013 y 2014, es probable que la tasa de homicidios haya vuelto a subir en 2015.¹³⁴

II. DIMENSIONES DE LA CRISIS

Figura 1: Homicidio en México

Datos del INEGI¹³⁵ sobre homicidios anuales y datos de SNSP¹³⁶ sobre el total de investigaciones de homicidios en México (dolosos y culposos) y datos de SNSP sobre víctimas anuales de homicidios.¹³⁷



La variación en las estadísticas gubernamentales refleja las diferentes metodologías empleadas.¹³⁸ Los datos del INEGI incluyen homicidios dolosos y culposos. La información se basa en los registros administrativos de las muertes por homicidio emitidos por las Oficinas del Registro Civil en todo el país y se complementa con la información de otras autoridades.¹³⁹ La base de datos del INEGI, por defecto, proporciona datos sobre el año en que los homicidios fueron registrados, aunque en 339 casos ocurridos entre el final de 2006 hasta 2015 no proporciona información sobre el año en que el supuesto homicidio fue perpetrado.¹⁴⁰ Estos casos se excluyen de los intentos por hacer un seguimiento de los asesinatos perpetrados entre 2006 y 2015.

Por su parte, SNSP contabiliza homicidios únicamente sobre la base de averiguaciones previas o expedientes de investigación iniciados por fiscales en el fuero común. Una investigación de homicidios puede vincularse a múltiples víctimas, lo que significa que los datos subestiman el número de víctimas. A principios de 2014, SNSP también comenzó a hacer un seguimiento del número de víctimas de homicidio, no solo del número de casos; y una comparación de ambas cifras demostró que, en promedio, el número de víctimas superó el número de casos en más de un diez por ciento.¹⁴¹ Los registros en el fuero común son de vital importancia porque la mayoría de los homicidios en México caen bajo jurisdicción estatal y no federal. Sin embargo, la ausencia de una metodología apropiada para el registro de casos de homicidios, así como la re-clasificación de los distintos tipos de homicidios, la divergencia en los niveles de capacidad forense y legal en las distintas fiscalías estatales, además de la manipulación política de los datos, impiden el desarrollo de una fotografía precisa y completa de los homicidios en el fuero común.¹⁴² Aunado a lo anterior y debido a que se basan en informes del fuero común, las estadísticas de homicidios de la SNSP no incluyen los casos de homicidios federales;¹⁴³ por su parte la PGR no proporciona datos sobre los casos de homicidios federales.¹⁴⁴

Ni las estadísticas de homicidios del INEGI ni las de la SNSP capturan el número real de asesinatos en México. Es muy probable que las cifras reales sean mucho más elevadas que cualquier estimación oficial.

II. DIMENSIONES DE LA CRISIS

Fosas comunes

Los cientos de fosas comunes y fosas clandestinas existentes a lo largo y ancho de México pueden ayudar a explicar la razón por la que los datos sobre asesinatos resultan tan dispares e imprecisos. Sin embargo, antes de analizar cuántas personas podrían estar enterradas en este tipo de fosas, es importante distinguir entre las fosas comunes públicas y las fosas clandestinas.

Las fosas comunes públicas funcionan como un repositorio utilizado por las autoridades para enterrar los cadáveres no identificados en cementerios públicos. Una estimación conservadora sugiere que entre 2006 y finales de 2012, las autoridades estatales y municipales enviaron un total de 24,000 cuerpos no identificados a entierros en masa en cementerios públicos.¹⁴⁵ La ley establece que los funcionarios están obligados a identificar todos los cadáveres y restos humanos encontrados en todo el país, y ninguno de estos debería ser enterrado sin un certificado de defunción oficial. Las autoridades administrativas y procesales están obligadas a informarse entre sí acerca de los casos que podrían requerir la apertura de una investigación penal o la emisión de un certificado de defunción, así como a notificarse entre sí acerca de casos potenciales de muertes violentas.¹⁴⁶ No obstante, en la práctica, los procedimientos legales relativos al manejo de cadáveres y restos humanos no se cumplen, y las autoridades carecen de registros adecuados sobre estos casos. Por ejemplo, en diciembre de 2015, se descubrió que la Fiscalía General de Morelos había enterrado ilegalmente 150 cadáveres no identificados en una fosa clandestina.¹⁴⁷ Estas prácticas imposibilitan cualquier tarea destinada a identificar el número de cadáveres que podrían corresponder a víctimas de homicidios que no se han visto reflejadas en las estadísticas oficiales.

Uno de los elementos contemplados en el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas anunciado por el gobierno en julio de 2014 es la creación de un registro unificado de las fosas comunes.¹⁴⁸ No se ha puesto ningún dato del registro a disposición del público y la metodología es poco clara. En respuesta a una solicitud de acceso a la información presentada por *Open Society Justice Initiative* sobre la implementación del registro en 2014, la PGR respondió que “el registro unificado de fosas comunes consiste en identificar a todos los cementerios existentes en el país que tengan este tipo de fosas”.¹⁴⁹ De esta respuesta puede concluirse claramente que el registro únicamente tiene por objetivo capturar datos sobre las fosas comunes públicas.

Por el contrario, las fosas clandestinas, que podrían tener uno o más cadáveres, no tienen ningún estatus legal. Existen razones poderosas para sospechar que las personas enterradas de semejante manera han sido víctimas de homicidio. A septiembre de 2015, la PGR reconoció que desde 2006 se habían descubierto 201 fosas clandestinas con 662 cadáveres.¹⁵⁰

Las solicitudes de acceso a la información de un periodista al gobierno federal y las 32 entidades federales arrojaron datos muy divergentes de las agencias federales, así como datos incompletos de los estados.¹⁵¹ Esta investigación sugiere que las cifras oficiales minimizan con creces el número de fosas clandestinas y también sugiere que nadie realmente sabe cuántas existen. Se destaca el hecho de que no existen requisitos claros para que los estados informen al gobierno de estas fosas clandestinas, y el gobierno federal no mantiene una base de datos exhaustiva sobre las mismas. Por lo

II. DIMENSIONES DE LA CRISIS

tanto, hay un número significativo de víctimas anónimas que siguen siendo invisibles en las estadísticas oficiales de homicidios.¹⁵²

Autores

¿Qué se sabe acerca de los responsables de los asesinatos perpetrados en México entre 2006 y 2015? De acuerdo con varias fuentes, una gran parte de estos delitos son atribuibles a miembros de las organizaciones criminales. Durante un breve periodo el gobierno de Calderón se propuso la tarea de cuantificar la proporción de homicidios que correspondían a la delincuencia organizada, sin embargo al poco tiempo abandonó estos esfuerzos. En enero de 2009, se inauguró la Base de Datos de los Homicidios presuntamente relacionados con la delincuencia organizada.¹⁵³ Según esta base de datos, se produjeron 47,000 muertes atribuibles a la violencia entre cárteles rivales entre diciembre de 2006 y septiembre de 2011. Sin embargo, la metodología de la base de datos en ningún momento quedó del todo clara: los delitos se clasificaban conforme a términos que no correspondían con las definiciones legales.¹⁵⁴ El gobierno finalmente anunció en noviembre de 2012 que abandonaría la iniciativa.¹⁵⁵

Independientemente de la poca confiabilidad de las denuncias y las estadísticas gubernamentales, existen otras fuentes que sugieren que las redes de la delincuencia organizada podrían ser responsables de más de la mitad de los asesinatos en México. El Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de las Naciones Unidas, Christof Heyns, informó en 2014 que “según la información recibida, casi el 70 por ciento de los homicidios registrados en los últimos años se han atribuido al crimen organizado”.¹⁵⁶ Dos periódicos mexicanos y una firma consultora se han propuesto hacer un seguimiento de los asesinatos vinculados al crimen organizado sobre la base de las características conocidas de los incidentes, por ejemplo, el tipo de arma empleada,¹⁵⁷ pero se tratan de esfuerzos que dependen de varios factores y fuentes cuestionables.¹⁵⁸

Más allá del crimen organizado, da la impresión que los actores estatales han cometido muchos de los asesinatos que han plagado a México, tal como queda de manifiesto en el próximo capítulo de este informe. La CNDH, las organizaciones civiles nacionales e internacionales, y las entidades internacionales han documentado las ejecuciones extrajudiciales perpetradas por actores estatales. Las fuerzas federales han sido desplegadas en todo el país sin una orientación adecuada acerca del uso de la fuerza, y prácticamente no existe ningún tipo de fincamiento de responsabilidades por el uso excesivo de la fuerza que ha sido utilizado.

Víctimas

Las identidades de las víctimas y las circunstancias de sus muertes también cobran gran importancia a la hora de realizar una evaluación legal precisa de los asesinatos. Con frecuencia, el gobierno ha afirmado que la gran mayoría de los muertos desde 2006 han sido delincuentes, bien sea asesinados por rivales en el marco de la violencia intercábel o por las fuerzas de seguridad que han recurrido a la fuerza legítima y legalmente permitida.¹⁵⁹ Sin embargo, tal como exponemos en el próximo capítulo, la evidencia muestra que muchas víctimas eran consideradas “presuntos” miembros de los cárteles, por lo cual eran blancos generales de los cuerpos estatales que emplearon una fuerza

II. DIMENSIONES DE LA CRISIS

indiscriminada. Entre estos muertos se encuentran presuntos criminales ejecutados extrajudicialmente a sangre fría, así como también ciudadanos comunes y corrientes acusados falsamente de actividades delictivas (los llamados falsos positivos).¹⁶⁰

Muchas de las víctimas de homicidios pertenecen a la población migrante, como ocurrió en los casos de las fosas comunes descubiertas en San Fernando, Tamaulipas, donde se hallaron los cuerpos de migrantes de Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras.¹⁶¹ Los migrantes en tránsito hacia los Estados Unidos han resultado ser una población sumamente vulnerable para los secuestradores y extorsionistas en México, así como para las autoridades, debido a que carecen de ingresos, estatus legal y conexiones locales.¹⁶²

Entre los muertos también se incluyen miembros de la policía y fuerzas de seguridad, así como periodistas. Según los registros del Ministerio de Defensa (SEDENA), entre el 1 de diciembre de 2006 y el 1 de enero de 2016 murieron 468 miembros del Ejército “en la aplicación de la campaña permanente contra el narcotráfico y la Ley Federal sobre Armas de Fuego y Explosivos”.¹⁶³ Al menos 70 alcaldes y ex alcaldes, así como 98 periodistas, también fueron asesinados producto de la violencia asociada con el crimen organizado entre 2006 y 2013.¹⁶⁴

En algunos lugares, las mujeres han sido blanco específico de algunos asesinatos. En Ciudad Juárez, Chihuahua, desde 1993 mucho antes del inicio de la estrategia de seguridad militar del gobierno ya cientos y posiblemente miles de mujeres habían desaparecido o sido asesinadas. Esta tendencia ha continuado en el período posterior a 2006.¹⁶⁵ Se han encontrado muchos cadáveres de mujeres en el desierto, a menudo después de haber sufrido asesinatos brutales.¹⁶⁶ En su mayoría eran pobres o trabajaban en las fábricas o la economía informal; algunas habían sido violadas o mutiladas, y muchas más siguen desaparecidas. Según una fuente, hay razones para creer que entre 2006 y 2012 se produjeron 4,306 feminicidios en México.¹⁶⁷ Asimismo, la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en México, RNDDHM, identificó 615 ataques a defensoras de los derechos humanos de las mujeres entre principios de 2012 y finales de 2014, incluidos 36 asesinatos.¹⁶⁸

Determinación de responsabilidades por los asesinatos

De acuerdo con los indicios disponibles, aún cuando la tasa de asesinatos de México subía, alcanzando un máximo en 2011-2012, el número de averiguaciones previas por homicidio, procesos judiciales y condenas se mantuvo en un nivel constantemente bajo.¹⁶⁹ Considerando las estadísticas del INEGI como ejemplo, las cifras de homicidios entre 2007 y 2012 demuestran que se produjeron 122,319 muertes por homicidio, con 22,613 sentencias en el fuero común y 83 en el fuero federal.¹⁷⁰ La tasa de condenas por cada 100 víctimas de homicidio se situó por debajo de 17, en comparación con el promedio global en 2013 de 43 condenas por cada 100 víctimas de homicidios.¹⁷¹ La situación es similar en lo relativo a los procesos judiciales federales: Entre 2009 y julio de 2015, la PGR inició 578 averiguaciones previas por homicidio, de las cuales solo el 16 por ciento dieron lugar a procesamientos formales.¹⁷²

De los asesinatos que fueron atribuidos inicialmente al crimen organizado por el gobierno de Calderón, muy pocos resultaron en averiguaciones previas y procesos judiciales, y solo una pequeña fracción de ellos concluyeron con condenas. De los

II. DIMENSIONES DE LA CRISIS

35,000 asesinatos que según el gobierno habían sido cometidos por el crimen organizado entre diciembre de 2006 y enero de 2011, la PGR dijo que solo había registrado 13,845 asesinatos (un 40 por ciento). Asimismo, declaró de manera contradictoria que había abierto 1687 y 997 investigaciones de homicidios, que se tradujeron en cargos contra 343 sospechosos y solo 22 condenas por homicidio para agosto de 2011 (una tasa de condena de 1.3 a 2.2 por ciento de los casos investigados).¹⁷³

La mayoría de los casos de homicidio, incluidos aquellos con posibles vínculos con el crimen organizado, no son procesados por los fiscales federales sino por los fiscales en los 31 estados de México y la Ciudad de México. Sin embargo, en el ámbito de esas entidades, resulta que las tasas de investigación, proceso judicial y condena también han sido sumamente bajas. Por ejemplo, en Guerrero, la tasa anual de condenas por homicidios entre 2005 y finales de 2014 nunca superó el 10 por ciento, y se situaba en torno al 5 por ciento en los años con mayor número de asesinatos.¹⁷⁴ Asimismo, de los casi 10,000 homicidios investigados por los fiscales de Chihuahua entre 2007 y el 31 de marzo de 2011, solo 242 resultaron en condena (una tasa aproximada del 2.4 por ciento de condenas por casos investigados).¹⁷⁵ El fracaso a la hora de determinar responsabilidades penales fue evidente incluso para crímenes que llegaron a acaparar la atención nacional e internacional, tal como la ola de feminicidios cometidos en Ciudad Juárez, Chihuahua.¹⁷⁶ Sin duda, según la coalición no gubernamental Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, de los 3892 asesinatos de mujeres en 2012-2013, solo el 15.75 por ciento fueron investigados como feminicidios.¹⁷⁷ Asimismo, según el INEGI, desde 2009 hasta el final de 2012, solo se produjeron ocho sentencias de feminicidio en México: ocho condenas y una absolución.¹⁷⁸

Desapariciones

La contabilización de los desaparecidos en México debería comenzar con una definición de términos, ya que es precisamente en esta fase donde comienza la confusión.¹⁷⁹ El término sencillo “desaparición” (en lugar de “desaparición forzada”) no está definido como un crimen en la ley mexicana ni en la internacional, y a menudo se intercambia con el término “persona extraviada”.¹⁸⁰ Aunque el término puede ser aplicable a víctimas de un delito, la categoría también incluye a personas que desaparecen por motivos no criminales, incluidos jóvenes que escapan de sus hogares, víctimas de desastres naturales o personas que emigran.

Para las personas que desaparecen por motivos criminales, existen varias categorías legales que pueden ser aplicables: Los cárteles delictivos en México, a menudo en conspiración con funcionarios públicos corruptos, participan en secuestros con el objetivo de cobrar rescates, raptos para suplir necesidades de trabajos forzados y tráfico de personas vinculado al comercio sexual. Existen varias definiciones legales en el ámbito federal, y en muchos estados, que podrían abarcar este tipo de delitos, incluidos el secuestro,¹⁸¹ la privación ilícita de la libertad,¹⁸² el tráfico de personas¹⁸³ y los trabajos forzados. Sobre todo, si existen actores estatales involucrados directamente en las desapariciones, los casos deberían clasificarse bajo las leyes de México, como una “desaparición forzada”.¹⁸⁴

Sin embargo, la definición de “desaparición forzada” en el Código Penal Federal de México resulta deficiente. Específicamente, su acotación a la participación *directa* de los agentes del Estado resulta demasiado limitada y no abarca los casos de participación indirecta. Bajo los tratados internacionales aplicables a México, las desapariciones con

II. DIMENSIONES DE LA CRISIS

participación *indirecta* del Estado o sus funcionarios, también deben considerarse como “forzadas”. En una resolución histórica de 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos decidió que el Código Penal Federal de México vigente en 2001 contravenía la Convención Interamericana.¹⁸⁵ A partir de principios de 2016, los esfuerzos legislativos que buscaban abordar estas deficiencias continuaban pendientes en el Congreso.¹⁸⁶

Bajo el derecho internacional, el Estatuto de Roma enumera específicamente la “desaparición forzada de personas” como un crimen de lesa humanidad y lo define como:

el arresto, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a informar sobre la privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado.¹⁸⁷

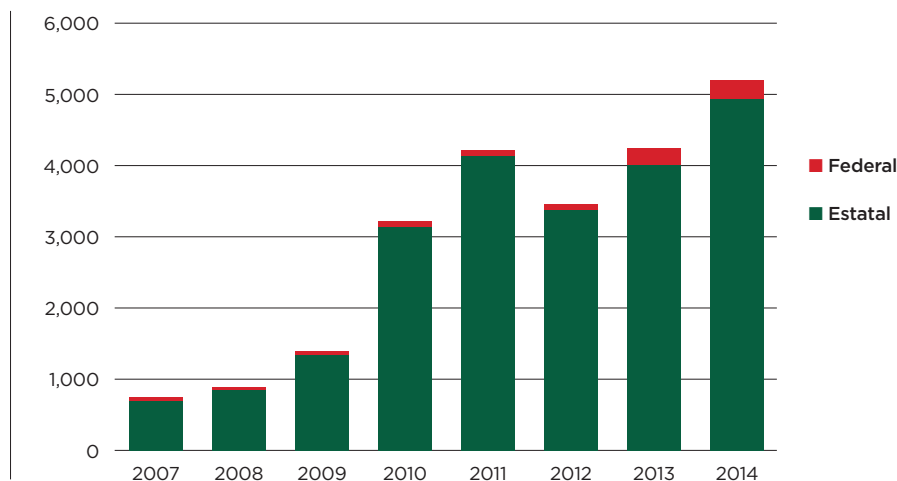
Bajo esta definición más amplia, el secuestro y otras desapariciones llevadas a cabo por cárteles delictivos con el propósito de beneficiarse también podrían constituir desapariciones forzadas si las mismas fueron perpetradas con el consentimiento o la aquiescencia de los funcionarios públicos mexicanos. Si se cometen a una escala generalizada o sistemática, estas desapariciones también podrían considerarse como crímenes atroces conforme al derecho internacional.

Magnitud

Nadie tiene conocimiento de cuántas personas han desaparecido en México desde finales de 2006. Periodistas, académicos, activistas y hacedores de políticas con frecuencia citan la cifra oficial de aproximadamente 26,000 desaparecidos en el país.¹⁸⁸ Sin embargo, es posible que estos datos, como medición de la magnitud de las desapariciones violentas en México, de hecho subestimen los verdaderos niveles de victimización en México con un amplio margen.

Figura 2: Información de personas desaparecidas

Informes de personas desaparecidas, Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, RENPED.¹⁸⁹



II. DIMENSIONES DE LA CRISIS

Si se tiene en cuenta la confusión acerca de las definiciones de “desapariciones”, ¿cuántas víctimas se encuentran incluidas en la cifra de aproximadamente 26,000 personas “desaparecidas” frecuentemente citada en México? La respuesta no es del todo clara.

Los datos que sustentan la cifra total de 26,672 casos (a febrero de 2016)¹⁹⁰ indican un aumento en el número de personas reportadas como desaparecidas que comienza en los primeros años de la administración del Presidente Calderón y que continúa en ascenso durante los primeros dos años del período del Presidente Peña Nieto. De los nueve años para los cuales se cuenta con datos disponibles, el número más elevado de desapariciones reportadas se produjo en 2014: alcanzando la cifra de 5194.¹⁹¹ Sin embargo, las cifras no dejan de ser problemáticas, y la mejor conclusión que puede extraerse es que desde 2007 alguna situación ha provocado un incremento significativo de casos reportados de personas desaparecidas. Tal como se reconocía en un memorando que estuvo disponible brevemente en el sitio web de la SNSP “[...D] esde la ola de violencia de 2007 en México, el número de personas desaparecidas se ha incrementado en todo el país [...L]a mayoría de las regiones del país sufren del fenómeno de las desapariciones[...].”¹⁹²

El Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, o RENPED, con identidad legal desde abril de 2012, hace un seguimiento de estas cifras.¹⁹³ El RENPED es una herramienta abierta de búsqueda pública que proporciona información sobre casos individuales¹⁹⁴ y estadísticas¹⁹⁵ sobre los desaparecidos. El registro tiene su propia definición general, también confusa, de “persona desaparecida”, que emplea con fines estadísticos,¹⁹⁶ pero los casos y las cifras dependen de los casos en el fuero federal y estatal.¹⁹⁷

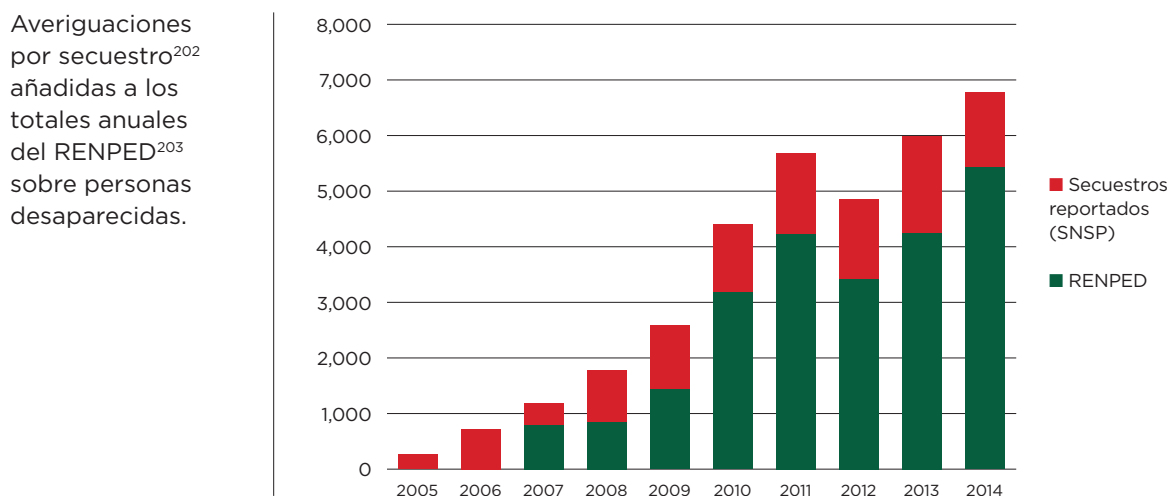
En resumen, el RENPED es básicamente una base de datos de personas que han sido reportadas como desaparecidas, y un porcentaje desconocido corresponde a jóvenes que han escapado de sus hogares, personas que han emigrado, personas extraviadas para sus familias y comunidades por voluntad propia, o víctimas de accidentes o desastres naturales. A primera vista, pareciera que la inclusión de estas categorías no delictivas significaría que la cifra habitualmente citada de 26,000 personas de hecho sobrestima el número de desaparecidos por motivos criminales. No obstante, un análisis más minucioso permite afirmar que la base de datos *subestima* con creces los diversos tipos de desapariciones atribuibles a crímenes violentos.¹⁹⁸ Tres razones fundamentales permiten explicar esta situación.

En primer lugar, existen indicios de que víctimas que claramente han sido objeto de desaparición criminal han sido eliminadas de la base de datos. Se pueden eliminar nombres conforme a cinco argumentos,¹⁹⁹ pero no existe transparencia sobre el proceso de eliminación.²⁰⁰ Las organizaciones de la sociedad civil han denunciado que los nombres de muchas personas que claramente fueron desaparecidas, incluidos algunos casos muy conocidos del período de la llamada Guerra Sucia, fueron eliminados de la base de datos de forma incorrecta.²⁰¹ Suponiendo que existe un número de casos significativos que han sido eliminados de los registros, es posible que también existan muchos otros que fueron excluidos incorrectamente desde un principio.

En segundo lugar, en el RENPED no se incluyen los secuestros en las cifras totales, precisamente en un momento en que los secuestros representan una enorme proporción de las desapariciones de México, incluidas posiblemente las desapariciones

II. DIMENSIONES DE LA CRISIS

Figura 3: Secuestros reportados fuera de RENPED



forzadas.²⁰⁴ Si llegaran a incluirse, los datos de la Secretaría de la Gobernación aumentarían la cifra total en varios miles de casos (consulte la Figura 3).²⁰⁵

Sin embargo, incluso si los secuestros *denunciados* se incluyeran en el RENPED, todavía persistiría la subestimación del problema, ya que muy pocos secuestros se denuncian ante las autoridades. Debido a su anonimato, probablemente las respetadas encuestas de hogares de México realizadas anualmente por el gobierno brinden mayor claridad sobre la verdadera escala del problema.²⁰⁶ Aunque exhiben un elevado margen de error, estos datos indican que entre 2012 y 2014 se produjeron entre 102,800 y casi 132,000 secuestros al año²⁰⁷ (los tres años para los cuales la agencia de estadísticas, INEGI, hizo preguntas acerca de secuestros).²⁰⁸ Una comparación de estas cifras con los datos de la SNSP sobre los secuestros denunciados revela una tasa de registro de información insuficiente de más del 98 por ciento.²⁰⁹ Si asumimos que para otros años las denuncias de secuestros ante las autoridades también era de solo un 2%, entonces de las cifras conocidas de casos notificados (basado en datos de la SNSP), puede estimarse a groso modo que desde principios de 2007 hasta el final de 2014 el número de secuestros en México superó los 580,000 casos.²¹⁰ Además, dado que se basa en las encuestas del INEGI a hogares mexicanos, esta cifra no considera las decenas de miles de migrantes extranjeros que han sido secuestrados.²¹¹

Estas cifras no dejan de ser importantes toda vez que su análisis conjunto con otras carencias del sistema de justicia penal, sugiere que las cifras de desapariciones documentadas que constituirían crímenes atroces podrían estar significativamente subrepresentadas. A la fecha, el gobierno no ha proporcionado una estimación de cuántos de los cientos de miles secuestrados desde 2006 permanecen desaparecidos.

Por último, muchas de las desapariciones forzadas nunca llegan a denunciarse precisamente porque los autores materiales pertenecen a las fuerzas armadas, la policía y otras autoridades estatales. Tal como se analiza con mayor rigurosidad en el siguiente

II. DIMENSIONES DE LA CRISIS

capítulo, existen indicios de que un número importante de desapariciones *denunciadas* que el gobierno registra como “secuestros”, de hecho constituyen “desapariciones forzadas”, perpetradas por actores gubernamentales. Asimismo, es posible que una parte de los cientos de miles de “secuestros” no denunciados reflejados en los datos del INEGI también involucren a autores estatales, y que por ende debieran tipificarse como desapariciones forzadas.

Víctimas

Comprobar la información de las víctimas no resulta tarea fácil. Los grupos objetivo de estos crímenes suelen variar de acuerdo con la ubicación geográfica de las organizaciones criminales. En Chihuahua, por ejemplo, donde parece existir un problema pronunciado de desapariciones de mujeres,²¹² la situación podría atribuirse a la trata para el comercio sexual.²¹³ De igual modo, las desapariciones en Querétaro a menudo parecen estar vinculadas a la trata de mujeres.²¹⁴ En Coahuila, por el contrario, un 84.3 por ciento de las 370 desapariciones documentadas por una organización corresponden a hombres.²¹⁵ Una gran cantidad de migrantes ha desaparecido en las principales rutas de transporte entre las fronteras de Guatemala y Estados Unidos.

Determinación de responsabilidades por las desapariciones

Prácticamente no existe ningún tipo de fincamiento de responsabilidades por las cientos de miles de desapariciones probablemente ocurridas desde 2006, incluidas las desapariciones forzadas y las desapariciones perpetradas por actores no estatales. De igual forma, el gobierno federal ha proporcionado datos contradictorios. Sin embargo, resulta claro que en comparación con el número de desapariciones, el número de averiguaciones previas y procesos judiciales ha sido muy bajo, y el número de condenas incluso más bajo.

Tal como se describe en el siguiente capítulo, la ausencia de responsabilidades penales en los casos de desapariciones constituye un problema incluso más grave entre los presuntos autores estatales. Se ha informado de 14 condenas correspondientes a desapariciones forzadas. A excepción de una, todas corresponden a funcionarios de la policía, y al menos seis de los casos corresponden a desapariciones antes de 2006.²¹⁶ A pesar de los centenares de casos documentados de desapariciones perpetradas por miembros de las fuerzas armadas, hasta antes de agosto de 2015 ningún soldado había sido condenado por el delito de desaparición forzada.²¹⁷ Las estadísticas judiciales del INEGI no informan de sentencia alguna relativa a desapariciones forzadas en el fuero federal o común.²¹⁸

La presentación de cargos menores, al igual que la subrepresentación de casos, tiende a sesgar la precisión de estas cifras. Ciertamente, existen casos en que funcionarios públicos se han encontrado implicados en desapariciones; por lo que estos casos deberían tipificarse como desapariciones forzadas. Sin embargo, los fiscales a menudo optan por acusaciones por ofensas menores, incluidos los casos de secuestro y privación ilícita de la libertad.²¹⁹ Por ejemplo, en el sistema de justicia militar, se han presentado casos con el sello distintivo de una desaparición forzada,²²⁰ y sin embargo, se han investigado como si se trataran de ofensas menores como “abuso de la autoridad”, “presentación de información falsa” o “entierro clandestino de un cadáver”.²²¹ Esto sugiere que el número de funcionarios públicos penalmente responsables por su

II. DIMENSIONES DE LA CRISIS

participación en desapariciones forzadas es mayor que 14. También significa que, en esos casos adicionales, no ha habido un fincamiento completo de las responsabilidades conforme a la severidad del delito o la responsabilidad del Estado.

¿Cuán exhaustivas han sido las averiguaciones previas, los procesos judiciales y las condenas en los casos de otros delitos asociados a las desapariciones, incluidos aquellos en que los cargos se han presentado correctamente como ofensas diferentes? La Procuraduría General de la República (PGR) no mantiene estadísticas sobre casos de secuestro.²²² Entre 2007 y 2012, el INEGI informó de 32 sentencias federales y 3025 sentencias en el fuero común para los casos clasificados como secuestros.²²³ En el caso de migrantes secuestrados, si recordamos que tan solo en 2009 más de 9500 fueron secuestrados durante un período de seis meses, los datos disponibles sugieren que se ha hecho poco. No existe una base de datos exhaustiva sobre los delitos contra migrantes, pero según la CNDH entre enero de 2008 y agosto de 2009 solo se habían iniciado tres investigaciones de secuestros de migrantes en el fuero federal. En el fuero común, solo ocho estados habían iniciado averiguaciones previas vinculadas con 40 migrantes, pero los resultados de estos procedimientos no son claros.²²⁴ De acuerdo con la base de datos de PGR, entre 2007 y 2012 se realizaron 5062 investigaciones penales por concepto de “privación de libertad” en el fuero federal, las cuales resultaron en 595 procesamientos.²²⁵ La PGR no proporcionó información acerca de las condenas por este delito, pero según el INEGI, entre 2007 y 2012 se emitieron 36 sentencias federales y 1741 sentencias en el fuero común por casos de privación ilícita de la libertad.²²⁶ En el caso de “privación ilícita de la libertad con fines sexuales”, el INEGI informa que entre 2007 y finales de 2012 se emitieron un total de 107 condenas y 14 absoluciones.²²⁷

Tortura y tratos inhumanos

México es signatario de múltiples tratados que prohíben la tortura y otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes, incluidos el Acuerdo Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana de Derechos Humanos.²²⁸ Estos tratados y otros implican que el país se encuentra obligado a investigar y procesar los casos de tortura y otras formas de malos tratos. La definición y castigo de estos delitos en el marco jurídico de México puede analizarse a la luz de lo establecido en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Castigos Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Interamericana para Prevenir y Castigar la Tortura, y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.²²⁹

La Constitución de México establece sanciones por “malos tratos durante el arresto y confinamiento, y cualquier forma de abuso que no esté legalmente justificado”,²³⁰ así como la intimidación o tortura de personas acusadas.²³¹ También contempla la prohibición total de la tortura, incluidas las situaciones excepcionales en que otros derechos podrían estar limitados.²³² La tortura no se encuentra regulada en el Código Penal Federal, sino en la Ley Federal Para Prevenir y Sancionar La Tortura, que se aprobó por primera vez en 1991.²³³ La definición de tortura en la legislación federal especial no cumple con los parámetros internacionales toda vez que plantea una limitación basada en los motivos²³⁴ y omite a autores que no sean actores estatales, incluidos los miembros de los cárteles delictivos.²³⁵ Las leyes federales de México no definen en absoluto los “malos tratos”.

II. DIMENSIONES DE LA CRISIS

Incluso si se llegaran a subsanar estas carencias en la ley federal de tortura, la misma solo sería aplicable en el caso de servidores públicos federales. Los funcionarios del fuero común se encuentran sujetos a las leyes de cada estado, donde las definiciones de tortura se incluyen directamente en sus códigos penales o en leyes especiales independientes.²³⁶ En casi todos los casos, estas definiciones (generalmente reflejando lo dispuesto en la ley federal) incumplen los parámetros internacionales.²³⁷ A principios de 2016, se encontraba pendiente en el Congreso un proyecto de ley que potencialmente podría mejorar las definiciones de tortura en los fueros federal y común.²³⁸

Magnitud

Desde hace mucho tiempo entidades internacionales de derechos humanos han documentado el hecho de que la tortura y los malos tratos son fenómenos comunes en México. Ya en 1998, el antiguo Relator Especial sobre Tortura y Malos Tratos, Nigel Rodley, había informado que la tortura era “una práctica común”.²³⁹ En 2003, el Comité contra la Tortura informó que la tortura en México “no era excepcional ni ocasional...por el contrario, la policía normalmente usa la tortura y recurre a ella sistemáticamente como otro método de investigación penal”.²⁴⁰

Tal como se analizará con mayor detalle en el siguiente capítulo, existen sólidos indicios de que los funcionarios del gobierno han incurrido en prácticas de tortura y malos tratos a un ritmo acelerado después del lanzamiento de la estrategia de seguridad militarizada del gobierno federal en diciembre de 2006.²⁴¹ Desde principios de 2007 y hasta el final de 2015, la CNDH recibió 9401 denuncias de tortura y malos tratos.²⁴² Se trata de un sustituto problemático para lo que constituye un gran vacío de datos gubernamentales, y probablemente subrepresente las verdaderas dimensiones del problema.²⁴³ Otros datos del gobierno sobre el predominio de la tortura y los malos tratos se destacan por su mediocridad debido a tres motivos fundamentales.

En primer lugar, las deficiencias en las definiciones legales de tortura y malos tratos en el fuero federal y en muchas entidades del fuero común implican que no se contabilizan los actos cometidos por autores no estatales, entre los cuales se encuentran los miembros de los cárteles. Asimismo, dado el mosaico de definiciones legales existentes, cualquier intento de generar datos claros a escala nacional sobre los delitos sería prácticamente imposible debido a que las distintas entidades emplean diferentes definiciones de tortura y malos tratos.²⁴⁴

En segundo lugar, quizás debido a la incompatibilidad de las definiciones, no existe un registro central de datos sobre los delitos. Cada estado y la Ciudad de México genera sus propios datos, independientemente de los datos del gobierno federal, y no existen iniciativas destinadas a consolidar la información.²⁴⁵ Al presentar sus informes ante el Comité contra la Tortura de la ONU, el gobierno no ha proporcionado información en áreas críticas: el número de denuncias penales presentadas en estos casos; las penas impuestas en casos de condenas; las reparaciones hechas; o las acciones realizadas en respuesta a las recomendaciones específicas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.²⁴⁶ Las solicitudes de información pública presentadas ante las diferentes secciones de la PGR arrojan información diferente, a menudo poco clara, y en última instancia contradictoria sobre el número de averiguaciones previas, procesos judiciales

II. DIMENSIONES DE LA CRISIS

y condenas por tortura en el fuero federal.²⁴⁷ La PGR declaró en 2012 que no contaba con datos agregados sobre condenas por tortura “debido al hecho de que el sistema responsable de contabilizar las sentencias impide el tipo de desglose necesario para este tipo de delito”.²⁴⁸

Final y fundamentalmente, los datos sobre tortura y malos tratos en México subestiman la incidencia de estos delitos porque las agencias policiales e instituciones judiciales que generan los datos a menudo son las mismas agencias acusadas de perpetrar o tolerar la tortura o los malos tratos.²⁴⁹ Por este motivo, las víctimas se muestran reticentes a denunciar los delitos y los autores logran posicionarse para obstaculizar cualquier averiguación. En 2012, el Comité contra la Tortura de la ONU manifestó su preocupación acerca de las “acusaciones de complicidad entre fiscales e investigadores de la policía”, además de “los informes que daban cuenta de que los fiscales y, en ciertas ocasiones, los propios jueces restaban importancia a las denuncias de los acusados de que habían sido torturados o clasificaban los actos en cuestión como ofensas menos serias”.²⁵⁰ De igual modo, el informe del Relator Especial de la ONU, Juan Méndez, sobre su visita a México en abril y mayo de 2014, identificó la clasificación defectuosa de la tortura como una falla estructural que fomenta la impunidad.²⁵¹

Determinación de responsabilidades por tortura y tratos inhumanos

A pesar de las obligaciones internacionales y nacionales de México de investigar las acusaciones sobre tortura y malos tratos, los esfuerzos en este sentido han sido sumamente acotados. (Dado a que los malos tratos no se encuentran tipificados en las leyes mexicanas, no se han generado averiguaciones previas ni procesos judiciales por este delito). De acuerdo con las cifras más altas del gobierno, a finales de diciembre de 2014 se habían registrado 1884 investigaciones penales de presuntos casos de tortura; la gran mayoría de estos (86 por ciento) se abrieron en 2014,²⁵² y pareciera que esas investigaciones cuentan con profundas fallas.²⁵³ En el sistema federal solo se produjeron 12 procesos judiciales entre 2006 y el final de 2013,²⁵⁴ y a partir de abril de 2015, solo se habían producido seis condenas federales por tortura relacionadas con casos posteriores al inicio de 2007.²⁵⁵ Por su parte, en el sistema de justicia militar se reportaron 15 investigaciones de tortura sin condenas.²⁵⁶ En el fuero común, se reportaron siete condenas por tortura desde principios de 2007 hasta 2012.²⁵⁷ La incapacidad de México para investigar y procesar apropiadamente los casos de presunta tortura y malos tratos queda ilustrada no solo por estos datos, sino también por los múltiples casos de tortura presentados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.²⁵⁸

Incluso en las pocas instancias en que la tortura se investiga y enjuicia, muy a menudo los delitos investigados no resultan acordes: a menudo se clasifica como una ofensa menor, y se incluye el “ejercicio no autorizado de autoridad pública” y “el abuso de autoridad”. En 2011, Human Rights Watch concluyó que dentro del sistema de justicia militar había un considerable número de casos de tortura que fueron clasificados como incidentes menos serios, incluidos 74 casos en los que la CNDH encontró evidencia de tortura y malos tratos, pero donde los fiscales militares habían rebajado las acusaciones a ofensas menos serias de “asalto” y “abuso de autoridad”.²⁵⁹ Según los propios registros de la SEDENA,²⁶⁰ en al menos seis casos en que la CNDH emitió recomendaciones de cargos por concepto de tortura, únicamente se abrieron investigaciones por “abuso

II. DIMENSIONES DE LA CRISIS

de autoridad”.²⁶¹ Incluso cuando se hicieron cargos por ofensas menores, solo hubo un número pequeño de casos federales. En 2012, el gobierno informó al Comité contra la Tortura de la ONU que, además de los seis veredictos en casos de tortura, desde 2005 se habían producido un total de 143 juicios por abuso de la autoridad, 60 por uso indebido de cargos públicos y 305 por ejercicio no autorizado de la autoridad pública.²⁶²

La violencia en México ha crecido abruptamente desde finales de 2006, registrándose incrementos considerables en el número de personas asesinadas, desaparecidas y torturadas. De acuerdo con lo expuesto, resulta prácticamente imposible obtener datos fidedignos sobre la escala de estos delitos, lo que por un lado habla del fracaso del Estado y por el otro socava la determinación de responsabilidades. El siguiente capítulo analiza de qué manera estos crímenes podrían considerarse crímenes de lesa humanidad.

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

EL DERECHO INTERNACIONAL DEFINE LOS CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD COMO DETERMINADOS ACTOS DE VIOLENCIA, INCLUYENDO ASESINATOS,²⁶³ TORTURA Y DESAPARICIONES FORZADAS, PERPETRADOS COMO PARTE DE UN ATAQUE GENERALIZADO O SISTEMÁTICO DIRIGIDO CONTRA UNA POBLACIÓN CIVIL. ESTA VIOLENCIA A GRAN ESCALA SE DIFERENCIA DE LOS ACTOS INDIVIDUALES DE VIOLENCIA, EN CUANTO LA CLASIFICACIÓN COMO CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD REQUIERE DEL EXAMEN DE LOS SISTEMAS Y PATRONES DEL CRIMEN CON EL OBJETIVO DE DETERMINAR SUS ORÍGENES; EN PARTICULAR, CUANDO EXISTE EVIDENCIA DE LA IMPLICACIÓN O PARTICIPACIÓN POR PARTE DEL ESTADO. LA IDENTIFICACIÓN DE ESTOS PATRONES PUEDE, A SU VEZ, AYUDAR A REVELAR LAS CAUSAS FUNDAMENTALES DE LA VIOLENCIA Y DE LA IMPUNIDAD, IDENTIFICANDO NO SOLO A LOS AUTORES DIRECTOS, YA SEA ACTORES ESTATALES O NO ESTATALES, SINO TAMBIÉN A AQUELLOS INDIVIDUOS QUE ORDENARON QUE LOS CRÍMENES SE COMETIERAN; ASÍ COMO, A AQUELLOS QUE OMITIERON PREVENIR O CASTIGAR LA PERPETRACIÓN DE LOS DELITOS.

Transparentar este fracaso es de particular importancia en un país como México, donde la impunidad ha sido una parte integral de la violencia que ha aquejado al país en los años posteriores al año 2006. De esta forma el marco jurídico del derecho penal internacional resulta útil para explicar los problemas de contexto, magnitud y patrones de la violencia que el marco normativo penal mexicano a la fecha no ha sido capaz de realizar ni en el ámbito normativo ni en el práctico. Resulta también significativo el marco jurídico del derecho penal internacional pues, como México ha reconocido, los crímenes de guerra o los crímenes de lesa humanidad no prescriben.²⁶⁴ “Los crímenes atroces” incluyen los crímenes de guerra, el genocidio y los crímenes de lesa humanidad;²⁶⁵ sin embargo, este documento únicamente analiza el último de estos factores.

Según la definición de la Corte Penal Internacional (CPI), la cual es la definición que se utiliza en este informe, un ataque debe ser perpetrado de conformidad con la “política

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

de un Estado o de una organización”.²⁶⁶ Esta política no necesariamente debe ser explícita: puede deducirse de la “improbabilidad de que estos actos sean una ocurrencia aislada o aleatoria”.²⁶⁷ También puede definirse “en retrospectiva, una vez que los actos han sido cometidos y en función de la operación o línea de conducta general que se haya seguido”.²⁶⁸ La política no tiene que ser emprendida con un propósito en particular, de hecho, la motivación de los crímenes es irrelevante.²⁶⁹ Estos elementos contextuales distinguen los crímenes de lesa humanidad de los actos de violencia aleatorios o aislados; reflejan los “sellos distintivos” de atrocidad, magnitud y colectividad.²⁷⁰

Estos elementos distintivos de crímenes de lesa humanidad han estado presentes en las acciones cometidas por actores tanto estatales como no estatales en México. Como a continuación se expone, existe información fidedigna que indica numerosas violaciones al derecho internacional en materia de derechos humanos perpetradas por el gobierno federal. En particular, el gobierno parece haber aplicado una política de uso indiscriminado y extrajudicial de la fuerza, incluidos el asesinato, la tortura y la desaparición forzada contra la población civil de México en sus esfuerzos por combatir la delincuencia organizada. Asimismo, existe información fiable respecto a dichas violaciones cometidas por miembros del cártel de los Zetas, el cual ha adoptado una política de infundir el terror entre comunidades civiles con el objetivo de controlar el territorio y obtener ganancias.

La delincuencia organizada supone una auténtica amenaza a la seguridad del estado mexicano y cuando se analiza la respuesta estatal, es preciso enfatizar que combatir a la delincuencia organizada es un objetivo legal y legítimo, en efecto “[e]l sistema de derechos humanos como tal no puede ser eficaz sin la [aplicación de la ley] y, en ciertos casos, sin el uso de la fuerza”.²⁷¹ Sin embargo, resulta igualmente evidente que “las amplias atribuciones conferidas [aplicación de la ley] pueden fácilmente prestarse al abuso en cualquier sociedad y, [que] redundan en el interés de todos que sea sometido a una supervisión constante”.²⁷² Dicha supervisión requiere que el uso de la fuerza se encuentre rigurosamente reglamentado, y que pueda realizarse por las autoridades facultadas por la constitución y que toda violación de la ley sea diligentemente investigada y procesada, a fin de disuadir atrocidades futuras.

Si bien es cierto que el presente análisis no cuestiona los méritos o el sentido común de una política para combatir la delincuencia organizada o el derecho y obligación del gobierno mexicano de proteger a sus ciudadanos, también lo es que si examina la legalidad de los métodos por los cuales dicha política ha sido ejecutada. En particular, se analiza el uso indiscriminado y extrajudicial de la fuerza (fuerza que no se justifica como una acción en defensa propia o de otros, o que es desproporcionada en relación a las circunstancias²⁷³) cometido por las fuerzas federales actuando bajo una estrategia de seguridad nacional de estado contra cualquier persona que se perciba como vinculada con la delincuencia organizada, así como actos de tortura o desapariciones forzadas contra dichas personas. La interrogante es si algunos de estos actos, cometidos de conformidad con una política de la lucha contra el crimen organizado “a costa de cualquier precio” y, ante la carencia de rendición de cuentas o de un marco regulatorio adecuado en relación con el uso de la fuerza, constituyen crímenes de lesa humanidad. A continuación, el capítulo aborda la responsabilidad de organizaciones involucradas en actividades criminales en relación a posibles crímenes de lesa humanidad.

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

Específicamente, se enfoca en crímenes cometidos por el cártel de los Zetas. El análisis se realizó sobre el grupo de los Zetas debido a que existe evidencia que permite concluir que este cártel satisface la definición de “organización” de acuerdo al elemento de los crímenes cometidos de acuerdo a una “política de una organización” que establece al Estatuto de Roma. Aún cuando este informe no examina a profundidad la naturaleza y las acciones de otros cárteles en México, dichas acciones podrían también reunir los requisitos para esta calificación.

LEGISLACIÓN APLICABLE

EL SIGUIENTE ANÁLISIS ENCUENTRA SUSTENTO EN LO DISPUESTO POR EL ESTATUTO DE ROMA y la jurisprudencia de la CPI. Son dos las razones que sustentan el uso de este marco jurídico: (1) en primer lugar, México es un estado parte del Estatuto de Roma desde el 1 de enero de 2006 y, por lo tanto se encuentra sujeto a la jurisdicción de la CPI;²⁷⁴ y (2) en segundo lugar, debido a que los crímenes de lesa humanidad no han sido definidos aún en la legislación interna de México.²⁷⁵ La referencia al Estatuto de Roma como una norma legal no solo se encuentra justificada desde el punto de vista jurídico, sino que es consistente con el propósito de este informe, a saber, alentar y ayudar a las autoridades mexicanas a investigar, procesar y enjuiciar a los autores de estos crímenes.

Si bien es cierto el Estatuto de Roma no establece la obligación de investigar y procesar los crímenes de lesa humanidad de forma interna, también lo es que México es parte de varios tratados que imponen la obligación de investigar y procesar las violaciones graves a los derechos humanos. De esta forma, por extensión, la comisión en gran escala de tales violaciones, que incluye los asesinatos, la desaparición forzada y la tortura supone la misma obligación.²⁷⁶ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también contempla la investigación de violaciones graves a los derechos humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictaminado que el Estado está obligado a investigarlas.²⁷⁷ Como se expondrá más adelante, el fracaso de México de investigar y procesar adecuadamente estos crímenes ha incentivado el uso indiscriminado y extrajudicial de la fuerza contra cualquier persona que se perciba como relacionada o presuntamente relacionada con el crimen organizado.

De conformidad con el Estatuto de Roma, el siguiente análisis se basa en el estándar de “fundamento razonable” que el fiscal de la CPI debe satisfacer cuando solicita una autorización judicial para iniciar una investigación.²⁷⁸ Como la CPI ha señalado, para considerar que un crimen es de la competencia de la jurisdicción de la CPI, debe existir una “justificación sensata o razonable” de que el crimen “se ha cometido o está siendo cometido”.²⁷⁹ Cabe destacar que el estándar de “fundamento razonable” es distinto al requerido por la “duda razonable”. El primero requiere de un estándar más bajo. Es decir, “no puede aplicarse de forma arbitraria, pero tendrá que estar debidamente razonada [...] al evaluar de forma crítica la credibilidad de la información” presentada.²⁸⁰ “No se espera que la información sea exhaustiva o concluyente; sin embargo [debe] existir “justificación sensata o razonable” para considerar que el crimen que es competencia de la jurisdicción de la Corte “se ha cometido o está siendo cometido”.²⁸¹

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

La prueba de “fundamento razonable” también satisface la norma interna de México para iniciar una investigación, la cual únicamente requiere que el fiscal “sea notificado de *“hechos que revistan características de un delito”*”.²⁸² De igual forma, el Código de Procedimientos Penales de México obliga a la fiscalía y a la policía a investigar estos hechos, sin mayores requisitos.²⁸³

A pesar de que la estrategia de seguridad nacional que se implementó en 2006 se ha descrito como una “guerra contra los cárteles de la droga”, no existe consenso respecto a si legalmente existe (o existió) un conflicto armado en México.²⁸⁴ Como el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) señaló, ciertos tipos de conflictos internos que no reúnen los requisitos mínimos establecidos no podrían reconocerse como conflictos armados, concretamente, “situaciones de disturbios o tensiones internas como por ejemplo tumultos, actos de violencia aislados y esporádicos y otros actos de carácter similar”.²⁸⁵ Esto es jurídicamente significativo, ya que la existencia de un “conflicto armado” es un elemento que se requiere para considerar cargos por crímenes de guerra, pero no para designarlos crímenes de lesa humanidad. Este informe no tiene el propósito de analizar la compleja pregunta de si la violencia en México constituye (o constituyó) un conflicto armado; por consiguiente, su análisis se limita a los crímenes de lesa humanidad. No se plantea si ciertas conductas, descritas en este documento, también podrían constituir crímenes de guerra.

El Artículo 7 del Estatuto de Roma define los crímenes de lesa humanidad. En parte, establece:

- 1. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: (a) Asesinato;... (f) Tortura; ... [y] (i) Desaparición forzada de personas...**
- 2. A los efectos del párrafo 1: (a) Por “ataque contra una población civil” se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de los actos mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización para cometer ese ataque o para promover esa política...²⁸⁶**

Con base en esta definición, la CPI ha identificado cinco “elementos contextuales” que deben existir para calificar actos criminales como crímenes de lesa humanidad: i) que el ataque haya sido dirigido contra una población civil; ii) que el ataque se haya cometido de conformidad con una política de un Estado u organización; iii) que el ataque sea generalizado y sistemático; iv) que no exista un vínculo entre el acto individual y el ataque; y v) que el autor tenga el conocimiento o tenga la intención de que su acción sea parte del ataque.²⁸⁷

Este capítulo analiza los primeros cuatro de esos elementos contextuales, en relación con actos de asesinato, desaparición forzada y tortura, a fin de determinar si existe un fundamento razonable para creer que actores del gobierno federal y miembros del cártel de los Zetas han cometido crímenes de lesa humanidad. Toda vez que el objetivo de este informe no es identificar responsabilidades individuales, el quinto

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

elemento (conocimiento) no es materia del mismo. No se considera el quinto elemento (conocimiento).²⁸⁸ Esto es coherente con el límite legal para iniciar una investigación por parte de la CPI; el fiscal debe convencer a los jueces que se han cometido crímenes contemplados en el Estatuto de Roma, pero no es necesario que se funden acusaciones contra individuos en particular.

Este apartado inicia por el examen de crímenes cometidos por actores del estado, específicamente por el Gobierno Federal de México, a fin de valorar si estos fueron cometidos de conformidad con una política del Estado. El elemento de política de Estado ofrece un marco amplio para la comprensión del ataque contra una población civil, al incluir actos vinculados al asesinato, la tortura y la desaparición forzada. El apartado continúa con una evaluación del ataque e incluye ejemplos específicos de actos enumerados, como asesinatos, desapariciones forzadas y tortura, así como su nexos con el ataque generalizado. Finalmente, se examina el carácter generalizado y sistemático del ataque y se analiza a los Zetas con base en los mismos criterios.

CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD PERPETRADOS POR ACTORES DEL ESTADO

LOS ELEMENTOS CONTEXTUALES DE LOS CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD se encuentran presentes en las políticas y acciones del Gobierno Federal de México. Específicamente, estas acciones se han llevado a cabo por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA); la Secretaría de Marina (SEMAR) y la ahora extinta Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la cual incluía a la Policía Federal y la Procuraduría General de la República (PGR). A pesar de que esta valoración se limita a acciones cometidas por el gobierno federal, una política de Estado puede llevarse a cabo, en parte, por individuos que no forman parte del gobierno, siempre y cuando dichos individuos actúen como parte o como agentes de la estructura estatal, o por individuos en diferentes niveles del gobierno, por ejemplo, autoridades estatales o municipales.²⁸⁹ Asimismo, existe evidencia creciente que sugiere que las autoridades en México han actuado en conspiración con el crimen organizado para cometer actos que constituyen crímenes de lesa humanidad. Así, cabría el argumento, por ejemplo, de que las atrocidades fueron cometidas para promover una política de apadrinamiento de determinados cárteles, ya sea como un método para controlar la violencia intercártel o para beneficiarse del crimen organizado. No obstante, este informe no abarca este tipo de argumentos y se enfoca a la verificación de la promoción por parte del gobierno federal de una política de uso de la fuerza indiscriminado y extrajudicial contra la población civil de México como parte del combate al crimen organizado.

“Fomentando una política del Estado”

De acuerdo a los Elementos de los Crímenes de la CPI, la frase “política de cometer” un ataque contra una población civil requiere que “el Estado u organización activamente promueva o fomente dicho ataque contra una población civil”.²⁹⁰ Sin embargo, la política “no necesariamente debe ser definida explícitamente”: cualquier ataque que “sea

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

planeado, dirigido u organizado” satisface este criterio, a diferencia de actos de violencia espontáneos o aislados”.²⁹¹ Igualmente, “el Estatuto no contempla ningún requisito de motivo o propósito para demostrar que existe un ataque contra la población civil”.²⁹² Finalmente, una política no requiere ser clara desde su inicio, pero se puede cristalizar durante su ejecución, “tal definición de la política generalizada es posible únicamente en retrospectiva, una vez que los actos fueron cometidos y ante la operación general o el desarrollo de la conducta perseguida”.²⁹³ Por consiguiente, a pesar de que “en mi opinión, la palabra política tiene una connotación altamente formal, oficial y adoptada en los niveles más altos”, en realidad, “el término no implica estas connotaciones formalizadas”, es “simplemente un sinónimo del requerimiento de dirección, instigación o promoción por parte de un estado u organización”.²⁹⁴

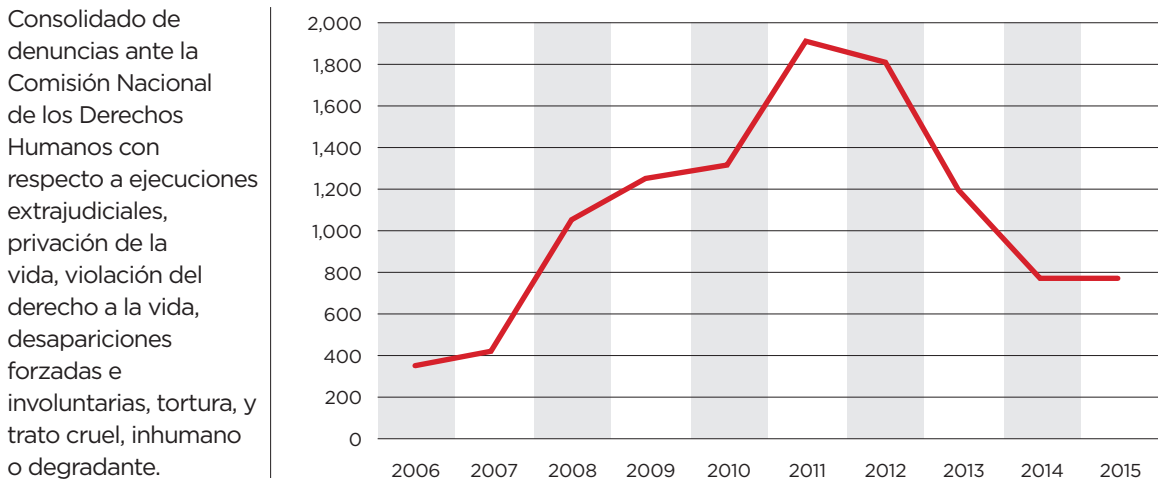
La CPI sostiene que incluso si una política no se definió explícitamente, la misma todavía se puede “deducir con base en la ocurrencia de una serie de eventos”.²⁹⁵ Un evento aislado no sería suficiente para establecer una política para cometer crímenes de lesa humanidad. El aumento de los recursos militares y la ampliación de los organismos de aplicación de la ley en México pueden considerarse como medidas legales y discutiblemente necesarias para combatir la amenaza del crimen organizado al orden público. Sin embargo, estas medidas formaron parte de una estrategia más amplia. La considerable movilización de las fuerzas armadas de México ocurrió en medio de una desenfadada impunidad para los actos ilícitos de dichas fuerzas. Existe evidencia substancial de que el gobierno federal promovía una política de uso indiscriminado y extrajudicial de la fuerza pública contra cualquier civil al que se pudiera considerar como vinculado con el “crimen organizado”.

El criterio de jurisprudencia de la CPI, a fin de determinar si existe una política de Estado, considera: (a) “la magnitud de los actos perpetrados”; (b) el “ambiente histórico y político general en el que ocurrieron los actos criminales”, así como el “contenido general de un esquema político, como aparece en escritos y discursos de sus autores”; y (c) la “movilización de las fuerzas armadas”.²⁹⁶ Más aún, “una política podría, en circunstancias excepcionales” ser implementada por la *omisión deliberada de adoptar medidas*, lo cual busca conscientemente fomentar dicho ataque”.²⁹⁷ Este último punto abarcará el fracaso en investigar y formular procedimientos penales, como ha sido el caso en México. Este criterio está respaldado por los siguientes hechos.

Evidencia de política de estado: La magnitud

Existen indicios claros de que el gobierno federal no ha sido capaz de priorizar la recopilación de información sobre la delincuencia, con el objeto de satisfacer políticas deliberadas para minimizar la magnitud de crímenes violentos en México, particularmente con respecto a las atrocidades cometidas por actores del Estado.²⁹⁸ Por estas razones, la mayor parte del siguiente análisis respecto a la magnitud de las atrocidades depende de denuncias expuestas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a pesar de que también existen indicios de que esta organización también ha subestimado la magnitud de los asesinatos, desapariciones y tortura.²⁹⁹ Aunque los datos de la CNDH reflejan únicamente un diminuto subconjunto de las atrocidades que se han cometido, manifiestan tendencias pertinentes para este análisis.

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

Figura 4: Denuncias por crímenes atroces antes la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Los datos provistos por la CNDH, aunados a los documentos provistos por la sociedad civil y los medios de comunicación, indican un considerable aumento de las atrocidades a partir de 2007. Como se detalla en el capítulo dos, la magnitud general de asesinatos, tortura y desaparición forzada en México después del ampliado despliegue de las fuerzas de seguridad federal a finales de 2006 resulta extrema, los homicidios dolosos aumentaron a más del doble en un período de dos años;³⁰⁰ las desapariciones experimentaron una vertiginosa escalada; y las denuncias por tortura y malos tratos ante la CNDH superaron el cuádruple entre 2007 y 2012, de 399 a 1662.³⁰¹ Como parte de esta tendencia generalizada, existen indicios claros de que la perpetración de este tipo de crímenes por parte de actores del Estado aumentó a partir de 2007. Efectivamente, a pesar de que algunas denuncias ante la CNDH corresponden a funcionarios de gobiernos locales, existen indicios de que una proporción considerable de este aumento es imputable a actores del gobierno federal. Por ejemplo, entre 1990 y finales de 2006, el 12 por ciento de las recomendaciones generales emitidas por la CNDH se expidieron a la SEDENA, la SEMAR, la PGR y la SSPF.³⁰² En cambio, entre enero de 2007 y 2015, el 38 por ciento de las recomendaciones generales emitidas por la CNDH han sido dirigidas a estas cuatro entidades.³⁰³ Indicadores adicionales de la acentuación de la perpetración de crímenes por parte de actores federales emergen cuando se busca información respecto a crímenes en particular.

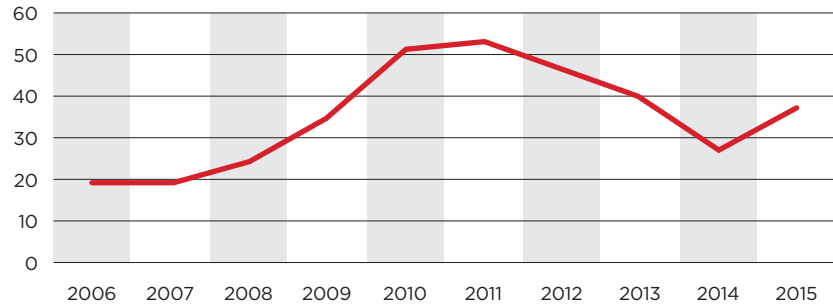
Asesinatos

Las denuncias ante la CNDH con respecto a ejecuciones extrajudiciales, privación de la vida, y violación del derecho a la vida se incrementaron significativamente a partir de 2007. Los mismos empezaron a disminuir de nuevo después de 2011, aunque volvieron a aumentar entre 2014 y 2015. En total, ha habido 331 de este tipo de denuncias entre principios de 2007 y el final de 2015.³⁰⁴

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

Figura 5: Denuncias de asesinatos ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Denuncias ante la CNDH por ejecución extrajudicial, privación de la vida y violación del derecho a la vida, 2006-2015.



En respuesta a estas denuncias, la CNDH ha documentado y atribuido 97 asesinatos a agentes del gobierno federal en 58 incidentes diferentes, los cuales ocurrieron entre principios de 2007 y el final de 2015.³⁰⁵ Además de la CNDH, los informes por parte de organizaciones de derechos humanos y los medios de comunicación también sugieren que agentes federales han cometido un número significativo de ejecuciones extrajudiciales. En 2011, un informe de *Human Rights Watch* (HRW) documentó 24 casos en los cuales las fuerzas de seguridad cometieron ejecuciones extrajudiciales, un término que utiliza para incluir “no solo casos de ejecuciones ilícitas deliberadas sino también las muertes que son resultado del uso excesivo de la fuerza”.³⁰⁶ Específicamente HRW indica que “[e]stas muertes se clasifican en dos categorías: civiles ejecutados por autoridades o que murieron como resultado de torturas, y civiles que murieron en retenes militares o durante enfrentamientos armados donde hubo un uso injustificado de la fuerza letal en su contra”.³⁰⁷ Algunos casos recientes destacados se reflejan en las estadísticas de la CNDH antes mencionadas, incluida la masacre de Tlatlaya en junio de 2014, donde fueron ejecutadas 22 personas por las fuerzas militares³⁰⁸, así como el asesinato en enero de 2015 de siete civiles por parte de la Policía Federal en Apatzingán.³⁰⁹ Sin embargo, otros incidentes no aparecen en los datos de la CNDH, especialmente el asesinato de por lo menos 42 civiles el 22 de mayo de 2015 por la Policía Federal en Tanhuato, Michoacán. La evidencia preliminar³¹⁰ y los informes mediáticos sugieren que los asesinatos fueron el resultado del uso arbitrario de la fuerza por parte de las autoridades federales.³¹¹

Desapariciones forzadas

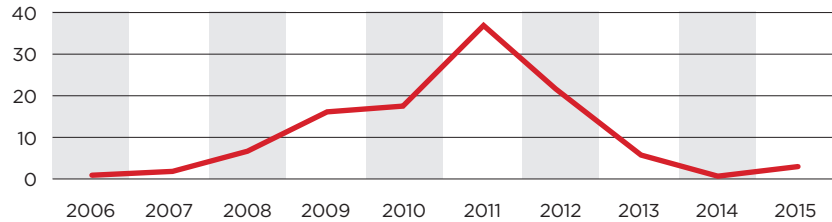
Entre diciembre de 2006 y el final de 2015, con un pico en 2011, la CNDH recibió 493 denuncias por desaparición forzada presuntamente cometidas por las autoridades federales.³¹²

A pesar de que los datos no reflejan denuncias en 2014, por una serie de razones diversas, los datos de la CNDH sin duda subestiman la magnitud real de las desapariciones forzadas. En primera instancia, los familiares con frecuencia se muestran renuentes a reportar este tipo de crímenes.³¹³ En segundo lugar, existen indicios de que la CNDH está reacia a clasificar los casos como desapariciones forzadas.³¹⁴ Y en tercer lugar, otros datos sugieren la magnitud verdadera de desapariciones forzadas. Por ejemplo, cuando en 2013

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

Figura 6: Denuncias sobre desaparición forzosa o involuntaria ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Denuncias sobre desaparición forzosa o involuntaria ante la CNDH.



se realizó la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), el instituto de estadísticas de México, INEGI, estimó que, además de los 105,682 secuestros durante ese año, también existieron 4007 “desapariciones involuntarias”,³¹⁵ una clasificación que incluye las desapariciones “por actos cometidos por una autoridad o por un grupo criminal”.³¹⁶ (Fue la primera vez que INEGI incluyó una pregunta de este tipo en su encuesta anual y, si se hace hincapié en el bajo nivel de fiabilidad de estos resultados, la ENVIPE de 2014 y 2015 no proporcionó información respecto a las “desapariciones involuntarias”³¹⁷). Un informe de Human Rights Watch de 2013, documento además 249 desapariciones durante la administración del Presidente Calderón, incluye 149 casos en donde existía evidencia incontestable de la participación de los agentes del Estado, entre ellos, las fuerzas federales de seguridad del país.³¹⁸ El informe encontró más de 20 casos de desapariciones forzadas perpetradas por miembros de la Secretaría de Marina de México en junio y julio de 2011 únicamente.³¹⁹ Asimismo, encontró “sólida evidencia” de 13 desapariciones forzadas efectuadas por la Policía Federal.³²⁰ La Unidad Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas dentro de la Procuraduría General de la República (PGR) señaló que en 2015 estaba investigando las acusaciones de la desaparición forzada de dos víctimas en 2011 y de seis víctimas cada una en 2013 y 2014.³²¹ Cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos envió a un Grupo Interdisciplinario de Expertos y Expertas Independientes (GIEI) para investigar la desaparición de gran repercusión de 43 estudiantes en septiembre de 2014 en el Estado de Guerrero, también encontró evidencia de 28 presuntas desapariciones forzadas en Guerrero que ocurrieron entre 2009 y 2014; entre los presuntos implicados había varias fuerzas policiacas, incluidas la Policía Federal, la SEDENA, la PGR, y fiscales del estado.³²²

Los órganos de derechos humanos de la ONU también han recopilado información de casos de desaparición forzada y ofrecieron sus análisis respecto a tendencias y magnitud. Después de su visita a México en marzo de 2011, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU (GTDFI), señaló que “se recibió información específica, detallada y fiable con respecto a las desapariciones forzadas perpetradas por las autoridades públicas, grupos delictivos o individuos con apoyo directo o indirecto de funcionarios públicos”.³²³ El comité además manifestó que: “[e]xisten indicios sobre el empeoramiento de las desapariciones forzadas en México”.³²⁴ Más recientemente, en 2015, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas de la ONU concluyó que existía un patrón de “desapariciones generalizadas” en México, y que muchas de estas desapariciones se podrían clasificar como “forzadas”.³²⁵

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

Tortura

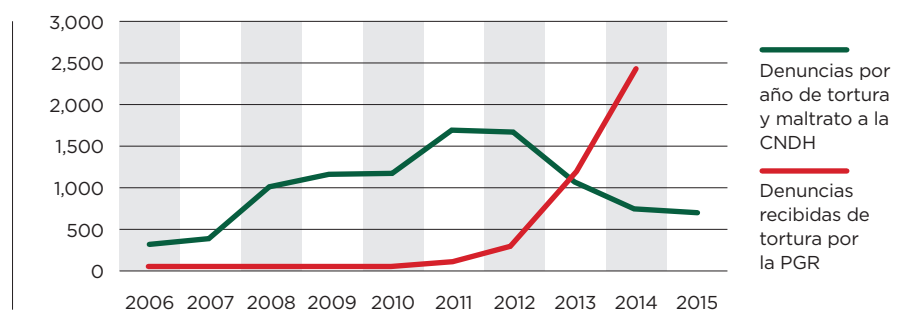
A pesar de que los cárteles criminales se han involucrado en golpizas y otras formas de violencia a una escala generalizada, de conformidad con la legislación de México, únicamente un “servidor público” puede cometer el delito específico de tortura.³²⁶ De igual forma que con los asesinatos, es posible discernir un aumento considerable en los casos de tortura con base en las denuncias con respecto a este delito que se han presentado tanto ante la CNDH³²⁷, como ante la PGR.³²⁸ Ambos organismos presentan un considerable aumento de denuncias después de 2006, aunque con patrones variables. De la misma forma que con otros crímenes, los datos de la CNDH muestran una evidente escalada de 2007 a 2008, y de nuevo un pico en 2011, con una reducción marcada en los siguientes años. Los datos de la PGR muestran un ascenso lento hasta 2011, seguido por un incremento pronunciado de acusaciones de tortura en 2013 y 2014.

Más que lo que la PGR informa acerca de las tendencias en la incidencia actual de tortura durante este período, el patrón de las denuncias ante la PGR ejemplifica de mejor forma la disposición de la institución de aceptar las denuncias de este tipo.³²⁹ De la misma manera que con los crímenes atroces, las evaluaciones de los datos presentados por la CNDH con respecto a la tortura se encuentran teñidos de criticismo lo cual se muestra en la tendencia de la organización a clasificar las denuncias por tortura como actos de menos severidad.³³⁰ Mientras que el número total de denuncias por tortura de 2007 a 2015 fue de 187, esa cifra salta a 9401 si se añaden las denuncias por crueldad, trato inhumano o degradante.³³¹

A modo de comparación, entre 2001 y 2006, un período que comprende en parte a la administración del Presidente Fox, hubieron un total de 1514 denuncias de tortura y malos tratos ante la CNDH (en promedio 252 por año).³³² En los siguientes seis años de 2007 a 2012 (correspondiente al mandato del Presidente Calderón), esta cifra más que se cuadruplicó a 7055 (en promedio 1176 por año).³³³ De 2013 a 2015 (aproximadamente la primera mitad de la administración de Peña Nieto) se presentaron 2539 denuncias (en promedio 846 por año).³³⁴ El Relator Especial de la ONU sobre la Tortura ha tomado nota de estos patrones y el considerable aumento del número de denuncias.³³⁵ En su informe de diciembre de 2014, el Relator concluyó que la tortura y los malos tratos se encontraban a una escala tal como para considerarse como “generalizados” en México.³³⁶

Figura 7: Denuncias por tortura y malos tratos

Denuncias por tortura y malos tratos ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos³³⁷ y denuncias por tortura ante la PGR.³³⁸



III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

Orígenes de la política de estado: Contexto

La existencia de una política de estado a través de la cual se utiliza el uso de la fuerza indiscriminado y extrajudicial, la tortura y las desapariciones forzadas contra cualquier civil considerado como relacionado con el “crimen organizado” se encuentra respaldada por el contexto en el que el gobierno implementó su estrategia de seguridad nacional. Después de haber asumido su mandato en 2006, el Presidente Calderón inmediatamente identificó la prevalencia de crimen organizado como una seria amenaza a la que se debía hacer frente.³³⁹ Los funcionarios del gobierno de los niveles más altos abiertamente reconocieron que el uso de fuerzas federales en la lucha contra el crimen organizado en México inevitablemente incrementaría los niveles de violencia en el país.³⁴⁰ En agosto de 2010, el Presidente Calderón reiteró los comentarios anteriores respecto a que la única forma de detener el crimen organizado y el tráfico de drogas sería mediante el uso de la fuerza, y afirmó “es una batalla dura y difícil, que ya le cuesta al Estado significativos recursos, que va a tomar tiempo y que, por desgracia, seguirá cobrando vidas humanas”.³⁴¹

Los funcionarios del gobierno encargados de la política también describieron las acciones de los cárteles de drogas como una seria amenaza a la seguridad nacional que requiere una respuesta por parte de las fuerzas armadas.³⁴² El Secretario de la Defensa Nacional argumentó en 2012 que las prácticas del crimen organizado “se consideran hostiles hacia el Estado, el gobierno y la sociedad” y por lo tanto, las fuerzas armadas “deben intervenir con rigor” y “fuerza” para “abatir a los criminales”.³⁴³

El general en retiro Carlos Bibiano Villa Castillo, ex secretario estatal de Seguridad Pública en Coahuila, afirmó que esta política se entendía para permitir el uso extrajudicial e indiscriminado de la fuerza contra aquellos que se perciba su conexión con el crimen organizado. En sus propias palabras: “El personal militar está adiestrado para el combate...correteamos a los malandros [estamos a la caza de los malandros en las zonas más calientes de la ciudad dominada por Los Zetas y peleada por los Chapos] y donde los alcanzamos los matamos”.³⁴⁴ En una entrevista de 2011, estimó que las fuerzas de seguridad habían matado a 200 presuntos criminales durante la campaña en Coahuila, mientras que solo seis policías locales sufrieron lesiones. Isabel Arvide asesora en asuntos de seguridad del Gobernador de Coahuila entonces reclutó a Bibiano. Y asimismo expresó una interpretación similar de la misión en el estado y en todo México:

La línea dura de los gobiernos estatales en todo el país fue muy agresiva, se trataba de eliminar a los criminales. Hubo un período durante esta guerra cuando se les ordenó a los comandantes y a los jefes de las zonas militares no entregar a los detenidos a las autoridades, debido a que, como aseguraron, entregarlos a las autoridades significaría que los fiscales, los jueces y los policías corruptos los liberarían.³⁴⁵

Estas no son declaraciones aisladas. Las palabras de Bibiano y Arvide hicieron eco a las del General Francisco Gallardo, quien aseguró en una entrevista de 2011, “Al tomar la decisión de que las fuerzas armadas deben participar en tareas de seguridad pública, ellos aplican una visión de la fuerza, del uso de las armas y del poder para abatir a los criminales, o mejor dicho, aniquilar/eliminar a un criminal en lugar de detenerlo y entregarlo a las autoridades civiles”.³⁴⁶

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

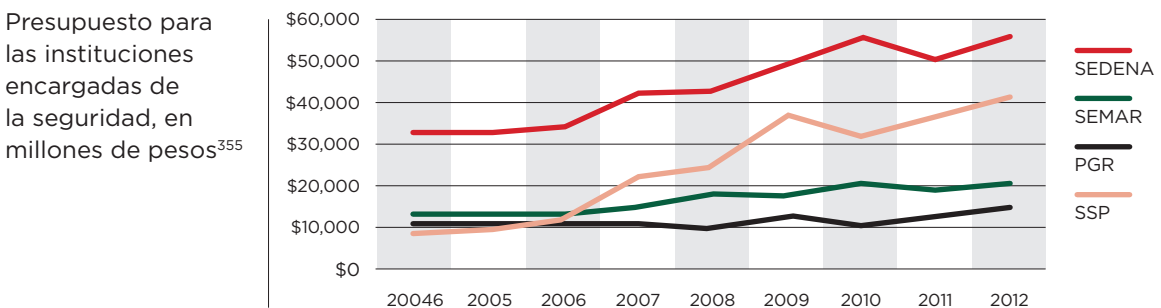
El testimonio en un proceso judicial de 2014 ofreció un recuento de cómo esto presuntamente funcionó en una operación militar.³⁴⁷ El caso incluyó el testimonio por parte de un comandante militar involucrado en la “Operación Conjunta Chihuahua” contra organizaciones del crimen organizado en octubre y noviembre de 2008. El comandante describió los procedimientos para la detención de los sospechosos, incluida la notificación al alto mando, los comandantes en jefe y los miembros del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales, quienes llevaron a los detenidos con vendas sobre los ojos en una camioneta blanca al “taller” donde fueron interrogados por hasta tres días antes de ser presentados ante los fiscales civiles; el recuento también incluye la descripción de cómo los oficiales de la jurisdicción militar prepararon los informes para la procuraduría federal (PGR).³⁴⁸ Un capitán testificó que algunas veces los civiles detenidos no se presentaban ante ninguna autoridad, lo cual afirma que sabía porque sus pertenencias no les fueron devueltas. Cuando le preguntó a su comandante qué debía hacer con las pertenencias de algunos de los detenidos que fueron llevados al “taller”, dice que recibió la orden de quemarlas.³⁴⁹

Ejecución de la política de estado: Movilización

La movilización de las fuerzas armadas de México implicó un incremento significativo de los recursos militares y una intensificación de sus funciones en la aplicación de la ley a nivel nacional.³⁵⁰ A partir de fines del 2006, el gobierno rápidamente aceleró el promedio anual de tropas militares dedicadas a combatir el tráfico de drogas a 45,000, lo cual representa el 133 por ciento de incremento durante la administración del Presidente Calderón.³⁵¹ Al mismo tiempo, la estrategia de militarización del gobierno sobrepasó la movilización directa del Ejército y la Marina: como sucedió en Coahuila, los comandantes militares o ex militares reemplazaron el control civil de la policía en casi la mitad del país a nivel estatal y, en muchos casos, también a nivel municipal.³⁵² Esta militarización continuó hasta 2012, en el momento cuando el personal militar dirigía las secretarías de seguridad pública en casi la mitad de las entidades federales (14 de 32).³⁵³

Junto con esta militarización de la seguridad pública, el gobierno incrementó significativamente los recursos militares, renovando todo, desde las armas, hasta las municiones, vehículos y equipos de inteligencia.³⁵⁴ Como se muestra en la gráfica abajo, el presupuesto para el sector en materia de seguridad se duplicó entre 2006 y

Figura 8: Incrementos presupuestarios para el sector en materia de seguridad



III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

2012.³⁵⁶ El más grande incremento ocurrió dentro de la Secretaría de Seguridad Pública, la cual “casi cuadruplicó su gasto”, lo cual refleja “la ampliación de la Policía Federal, que aumentó de 22,000 miembros en 2007 a 35,000 en 2011”.³⁵⁷ El segundo mayor incremento en el presupuesto se dio dentro de la SEDENA, mientras que el presupuesto de la SEMAR casi se duplicó.

La administración de Peña Nieto continuó con la estrategia de militarizar, al mantener una significativa adjudicación de los recursos a las fuerzas federales³⁵⁸ y al ampliar aún más la Policía Federal, incluso mediante la creación de una Gendarmería fuertemente armada³⁵⁹ e implementando las estrategias de seguridad que implican el despliegue de dichas fuerzas a áreas donde existen altos niveles de violencia relacionada con el tráfico de drogas.³⁶⁰ Por ejemplo, a fines de 2014, la administración encabezada por Peña Nieto desplegó el “Operativo Especial de Seguridad Tierra Caliente”, enviando a 2000 oficiales federales del Ejército, Policía Federal, Marina, la PGR y los servicios de inteligencia (CISEN) a fin de retomar 36 municipios del control del crimen organizado en los estados de Guerrero, Michoacán y el Estado de México.³⁶¹

El Informe de 2015 del Relator Especial sobre la Tortura de las Naciones Unidas destacó que “[L]a militarización de la seguridad pública se mantiene como estrategia, ya que más de 32,000 militares aún cumplen tareas propias de corporaciones civiles”.³⁶² De hecho, en 2016, el Secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos ha declarado que el ejército es la herramienta incorrecta para realizar las actividades policíacas en México, pero la ausencia de profesionalización de la policía hace que siga siendo una herramienta necesaria:

El Ejército no está habilitado para realizar las labores que lleva a cabo hoy. Ninguno de los que tenemos responsabilidad en mandos en la institución, nos preparamos para hacer funciones de policía, no lo hacemos, no lo pedimos, no nos sentimos a gusto, no estamos cómodos con la función[...] pero también digo que estamos conscientes que si no lo hacemos nosotros, no hay quién lo haga en este momento, y es una orden que tenemos del Presidente, respaldada por la propia Constitución, estamos cumpliendo con la orden [...E]s lo que estamos haciendo, no somos de la idea de seguir siendo policías, pero mientras no esté capacitada en la responsabilidad que deben de tener los cuerpos policíacos, seguramente, tendremos que seguir en esto.³⁶³

Incapacidad para actuar: Política por omisión

La política de estado de usar la fuerza indiscriminadamente contra civiles que se presumen ligados al crimen organizado también se puede demostrar por una “omisión deliberada de adoptar medidas”.³⁶⁴ La existencia de dicha política está respaldada por dos ejemplos significativos de la inacción por parte del gobierno federal de México: 1) su omisión en regular adecuadamente el uso de la fuerza; y 2) su incapacidad para investigar y procesar la comisión de crímenes atroces de los agentes federales.

Incapacidad para regular el uso de la fuerza

A pesar de que se ha reconocido que el uso de la fuerza contra el crimen organizado necesariamente resultaría en un incremento en la violencia, el gobierno no adoptó

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

USO ARBITRARIO DE LA FUERZA EN ATENCO

El 3 y 4 de mayo de 2006, el gobierno federal junto con el entonces Gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, giró la orden para ejecutar una operación conjunta por parte de las policías federal, estatal y municipal a fin de dispersar una protesta de campesinos en relación a la construcción de un aeropuerto en San Salvador Atenco. Las fuerzas conjuntas asesinaron a dos manifestantes y asaltaron sexualmente a 26 mujeres. En total, hubo por lo menos 209 víctimas.³⁶⁹ La Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó una investigación constitucional y dictaminó que la operación en Atenco causó violaciones graves a los derechos humanos. La corte concluyó que el uso de la fuerza en el desarrollo de los hechos que conllevó a violaciones graves fue “sin la planeación adecuada, irracional, ilegítimo, innecesario, desproporcionado, [sin] profesionalismo, eficiencia y honradez; y el fracaso en proteger la vida e integridad de las personas refleja la falta del debido adiestramiento”. La corte en gran medida atribuyó la situación a la falta de un marco jurídico adecuado para regular el uso de la fuerza, lo que otorga a los encargados de hacer cumplir la ley un “amplio margen de acción” que resulta fácilmente en el uso arbitrario de la fuerza. La corte señaló que el “marco jurídico [sobre el uso de la fuerza] es precario, deficiente e inclusive inexistente” en México. Enfatizó la importancia de contar con legislación vigente sobre el uso de la fuerza, tanto para controlar el uso de la fuerza como para garantizar la legitimidad del sistema de aplicación de la ley.³⁷⁰

ninguna directiva para regular el uso de la fuerza por parte del Ejército o de la Policía Federal hasta abril de 2012, casi seis años después del despliegue de su estrategia de seguridad intensificada.³⁶⁵ Si bien es cierto que una directiva sobre el uso de la fuerza (Directiva 003/09) fue adoptada por la Marina en septiembre de 2009, al parecer contó con un impacto muy limitado.³⁶⁶ Cabe destacar, que además de las declaraciones públicas de los funcionarios del gobierno habiendo previsto la posibilidad de una mayor violencia después de 2006, la CNDH también emitió una recomendación general en enero de 2006 (un año antes de que el Presidente Calderón tomara posesión de su cargo) sobre la necesidad de adoptar “reformas del marco legal para incorporar los principios de congruencia, ... y proporcionalidad” e incorporar cambios a la legislación y las reglamentaciones de conformidad con los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley adoptados por la ONU.³⁶⁷ A pesar de que la expedición de este tipo de legislación “debería haber sido el primer paso” en la implementación de la estrategia de seguridad,³⁶⁸ no se tomó una medida a tal respecto. En su lugar, el gobierno irresponsablemente suministró recursos adicionales a las fuerzas armadas y a la policía federal de México y los facultó para combatir a un grupo ampliamente definido de posibles autores de delitos, sin facilitarles directrices en cuanto al uso de la fuerza.

Después de tomar posesión de su cargo, la administración del Presidente Peña Nieto prometió trabajar con el Congreso (donde el partido político del presidente cuenta con la mayoría) a fin de aprobar una legislación que regule el uso de la fuerza. Sin embargo, hasta enero de 2016 no se había aprobado ningún tipo de ley relacionada.³⁷¹ En mayo de 2014,

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

Las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina publicaron un manual del uso de la fuerza unificado, de aplicación común a las Fuerzas Armadas, sin embargo este entró en vigor recién en junio de 2015.³⁷² A pesar de ser más exhaustivo que las directivas anteriores con respecto al uso de la fuerza, el documento no adopta íntegramente los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley adoptados por la ONU. De hecho, en su informe de 2014, el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias insistió que “es necesario contar con una ley amplia y de autoridad sólida”.³⁷³

Los abusos continuos desde la publicación del manual asimismo sugieren que el marco jurídico actual sigue siendo insuficiente.³⁷⁴ Los investigadores de dos universidades, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) llevaron a cabo dos estudios sobre el índice de letalidad de la fuerza usada por las fuerzas armadas de México a fin de combatir el crimen organizado (*índice de letalidad*).³⁷⁵ Ambos estudios concluyeron que el número de presuntos criminales que se han asesinado es significativamente mayor al número de heridos: entre 2012 y 2014 por sí solo, la Marina informó que 296 civiles habían sido asesinados en enfrentamientos en comparación con 14 soldados de la Marina. El Ejército reporta cifras similares: entre 2007 y 2014, había un índice de fatalidad de 19 civiles a un soldado. El análisis estadístico realizado en 2015 por investigadores de la Universidad de Harvard también concluyó que, durante el mandato de seis años del Presidente Calderón, los soldados que fueron desplegados en 16 regiones en todo México en el curso de esta estrategia no solo fracasaron en reducir el número de homicidios de civiles sino que contribuyeron a su aumento.³⁷⁶ Estas cifras sugieren que el uso de la fuerza por parte de las autoridades mexicanas no solo era excesivo, sino que también su política era asesinar en lugar de detener y procesar.

Omisión para investigar y procesar

Los agentes federales han operado con casi completa impunidad en el combate contra el crimen organizado, con poco o ningún éxito en los procesos judiciales por ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas o tortura. Además de la omisión de regular el uso de la fuerza, esta es la segunda forma de inacción del Estado que respalda la existencia de una política para utilizar la fuerza de manera indiscriminada y extrajudicial.

Asesinatos

La existencia de investigaciones por asesinatos y la disponibilidad de información acerca de los mismos parecen ser más escasas en aquellos casos en los que las muertes ocurrieron en el contexto de operaciones organizadas por el estado. La propia Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) ha realizado diversas declaraciones contradictorias respecto de los procesos judiciales militares por homicidio. En 2011, SEDENA le manifestó a *Human Rights Watch* que entre 2007 y junio de 2011 fiscales del orden militar habían abierto 89 investigaciones por homicidio por los asesinatos de civiles, sin una sola condena.³⁷⁷ Sin embargo, a través de una respuesta diversa a *Human Rights Watch* en 2011, la SEDENA afirmó que dos soldados habían sido condenados por asesinato desde 2007.³⁷⁸ No obstante, en septiembre de 2012, la SEDENA proporcionó información en respuesta de otra solicitud, que ya sea contradice la información antes

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

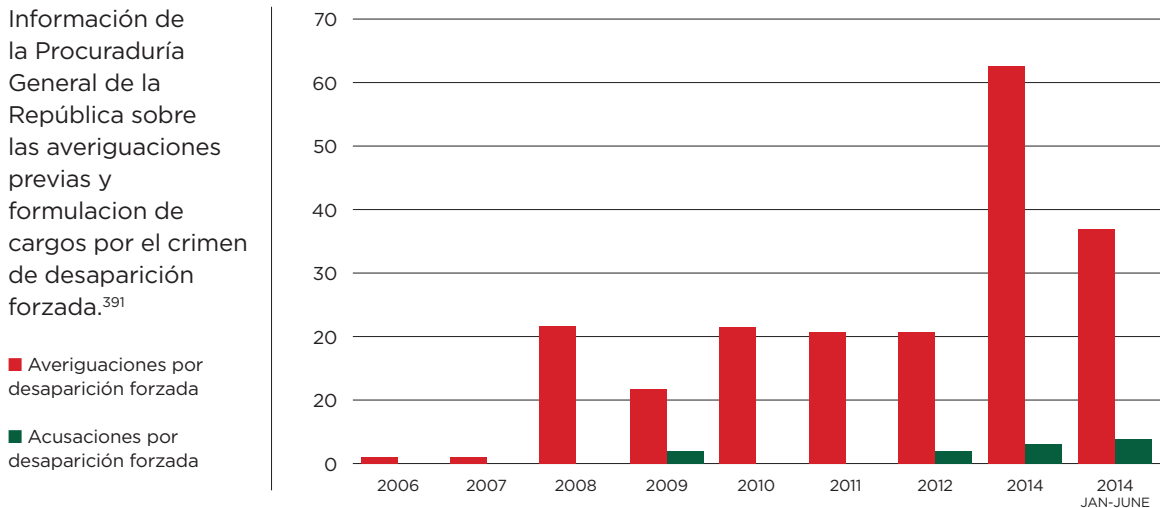
provista o es un indicador de un aumento significativo en el número de procesos y sentencias llevadas a cabo en relación con oficiales del ejército acusados de asesinar a civiles durante el período transcurrido (junio de 2011 a septiembre de 2012). De conformidad con esta información, entre 2006 y 2012, se abrieron 105 averiguaciones previas, que resultaron en 44 formulaciones de cargos por homicidio y 40 juicios en la jurisdicción militar.³⁷⁹ No queda claro cuándo ocurrieron los asesinatos, quién condujo las investigaciones de estos casos, cuáles fueron los cargos y qué se decidió en las sentencias de forma precisa, a qué dependencia militar pertenecían los acusados, quiénes fueron los condenados o qué rango ostentaban.³⁸⁰ Finalmente, de acuerdo a un documento que la SEDENA publicó sobre la implementación de 115 recomendaciones que había recibido de la CNDH entre 2007 y 2013, ha habido 29 investigaciones militares de los asesinatos cometidos por soldados del ejército, pero no ha habido ninguna condena.³⁸¹ Entre 2013 y 2015, los tribunales militares no emitieron sentencias por asesinatos; después de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, algunos de estos casos podrían haber sido remitidos a los tribunales civiles, pero no resulta claro cuál es el número de casos.³⁸²

Desde 2012, no ha habido progreso aparente en el logro de hacer justicia respecto a los asesinatos ilegítimos cometidos por el Ejército o por la Policía Federal. A pesar de los claros indicios de que la Policía Federal cometió ejecuciones extrajudiciales en Apatzingán³⁸³ y en Tlanahuato,³⁸⁴ Michoacán, en enero y mayo de 2015 respectivamente, hasta enero de 2016 el avance de la investigación permanece incierto. En cuanto al incidente en Tlatlaya, los fiscales federales se añadieron a la estrategia de sus contrapartes a nivel estatal a fin de encubrir las aparentes ejecuciones extrajudiciales. El proceso judicial de siete soldados de bajo rango únicamente sucedió como resultado de la presión nacional e internacional y cuatro de ellos fueron liberados en octubre de 2015.³⁸⁵ En enero de 2016, todavía no existía una aparente investigación penal de los oficiales de alto rango sobre la base de una orden ilegítima de asesinar.³⁸⁶

Desapariciones forzadas

México ha realizado declaraciones confusas respecto a la justicia por desapariciones forzadas, sin embargo todo parece indicar que como máximo ha habido solo unas cuantas condenas por estos crímenes. A pesar de que la CNDH y otras organizaciones de derechos humanos han documentado cientos de casos de desapariciones forzadas en las que el ejército se ha encontrado involucrado,³⁸⁷ únicamente ha habido un caso claro de un soldado condenado por el delito de la desaparición forzada de un civil; y de acuerdo al poder judicial federal, la condena de agosto de 2015 fue la primera de este tipo.³⁸⁸ Según el mismo informe, hasta ese momento solo había habido seis condenas a funcionarios públicos (todos ellos policías) por el delito de desaparición forzada. En agosto de 2014, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), informó a *Open Society Justice Initiative* que hasta la fecha dentro del sistema judicial militar se habían realizado 43 investigaciones de desapariciones forzadas, dando como resultado siete formulaciones de cargos, seis órdenes de aprehensión y ninguna sentencia, ya que estos casos fueron referidos a tribunales civiles.³⁸⁹ La Unidad Especializada para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, a cargo de la Procuraduría General de la República (PGR) señaló que, entre el 1 de septiembre de 2014 y el 30 de junio de 2015, inició las averiguaciones de presuntas desapariciones forzadas de 17 víctimas.³⁹⁰ De acuerdo a

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

Figura 9: Investigaciones federales y formulaciones de cargos con respecto a las desapariciones forzadas

diversos datos proporcionados por la PGR, desde principios de 2007 hasta junio de 2014, ha habido un total de 199 averiguaciones previas con respecto a desapariciones forzadas, las cuales resultaron en 11 formulaciones de cargos. (Consulte la Figura 9).

En un informe de enero de 2015 presentado por México al Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU, el gobierno federal declaró que había habido 313 formulaciones de cargos y 13 condenas en relación a desapariciones forzadas.³⁹² Sin una mayor transparencia por parte del gobierno, no queda claro si estas declaraciones y respuestas tienen coherencia interna o son precisas.

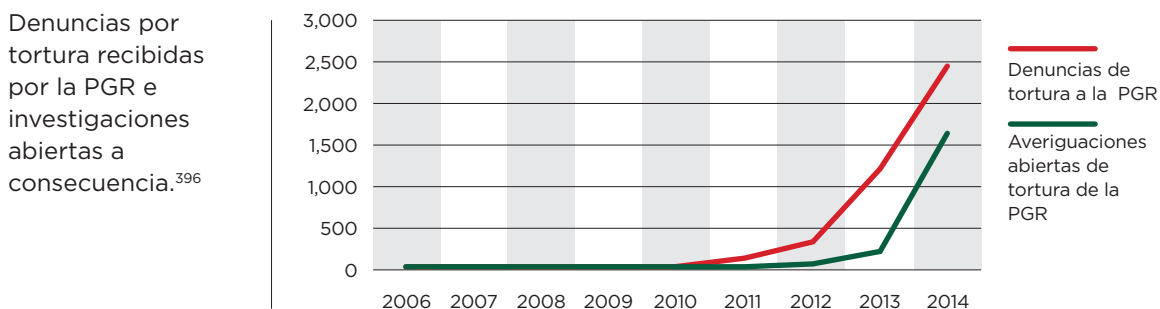
Tortura

Prácticamente no ha habido rendición de cuentas por actos de tortura cometidos por agentes federales en México. Esto resulta evidente a pesar de que la PGR ha registrado un incremento significativo en el número de denuncias por tortura desde 2010 y a principios del siguiente año, ha acelerado drásticamente el número de averiguaciones por tortura iniciadas.³⁹³

A primera vista, esto representa una mejora considerable. De acuerdo a estos datos, de principios de 2007 hasta finales de 2012, la PGR abrió únicamente 63 investigaciones sobre tortura y sólo en 2014 abrió 1622.³⁹⁴

Sin embargo, como se detalla en el siguiente capítulo, los nuevos procedimientos de la PGR para investigar casos de tortura son sumamente deficientes. A pesar del considerable aumento en el número de investigaciones de 2011 a 2014, el número anual de constataciones positivas de tortura ha permanecido prácticamente igual y nunca ha excedido de 22 (en 2014).³⁹⁵ Como es de esperar, muy pocas de las averiguaciones han resultado en proceso judicial. Entre 2006 y finales de 2013, los fiscales han presentado

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

Figura 10: Denuncias por tortura recibidas e investigaciones abiertas

cargos por tortura en solo 12 casos.³⁹⁷ La PGR informó a Amnistía Internacional que no contaba con datos del número de acusaciones por tortura en 2014.³⁹⁸ Del mismo modo, ha habido únicamente unas cuantas condenas por el delito de tortura. Para abril de 2015, solamente había habido seis condenas federales referentes al delito de tortura cometido desde inicios de 2007 hasta esa fecha.³⁹⁹ Más aún, a partir de 2012 y a pesar de los numerosos y detallados indicios de torturas generalizadas cometidas por oficiales del ejército, dentro del sistema judicial militar, solo ha habido una condena por el delito de tortura.⁴⁰⁰

Ausencia de repercusiones

El Presidente Calderón era consciente de las deficiencias del sistema de justicia penal existentes al momento de implementar su programa de combate al crimen organizado. Incluso utilizó dichas deficiencias para justificar su estrategia de utilizar la fuerza pública para combatir a los cárteles de la droga, al hacer hincapié en que el crecimiento del crimen organizado ocurría “en un momento de importante debilidad institucional”.⁴⁰¹ En otras palabras, la impunidad en las instituciones de seguridad y justicia implicaba que dichas instituciones no representaban una amenaza real para los criminales. A pesar de que la administración de Calderón asumió algunas medidas para hacer cumplir el estado de derecho,⁴⁰² la administración fracasó en adoptar las reformas estructurales requeridas por el sistema judicial para abordar este “problema importante de debilidad institucional”. Por una parte, en comparación con los incrementos presupuestarios otorgados a la Secretaría de Seguridad Pública, la SEDENA, y la SEMAR, durante este período no se observó un aumento significativo en el presupuesto para la PGR; en consecuencia, se limitó su capacidad para investigar y procesar eficazmente los crímenes.⁴⁰³ La carencia de dichas reformas frente a una inmensa fuerza militar, así como la ausencia de un adecuado marco regulatorio, implicó que sería casi imposible que la voluntad de utilizar medios ilegítimos para combatir a los presuntos criminales por parte de los agentes federales fuera objeto de averiguaciones previas referidas a sus acciones.⁴⁰⁴

La impunidad de los agentes federales ha permanecido sin cambios durante la administración de Peña Nieto. En ambas administraciones, la de Calderón y la de Peña

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

Nieto, y como se analiza en profundidad en el siguiente capítulo, la falta de rendición de cuentas obedece a razones políticas. Los funcionarios del gobierno mexicano de alto rango han negado y minimizado la magnitud y naturaleza de los crímenes atroces en México y a través de políticas, han promovido activamente y permitido que dicha impunidad florezca. Entre estas, la política clave ha sido una sólida resistencia a la rendición de cuentas referentes a crímenes atroces cometidos por los miembros del ejército. Al parecer, todavía se fomenta una política del uso indiscriminado y extrajudicial de la fuerza en contra de la población civil en la lucha contra el crimen organizado debido a la carencia de repercusiones para los transgresores que cometen crímenes atroces.

Un ataque dirigido contra población civil

“Un ataque”: evidencia del patrón y “línea de conducta”

Los múltiples delitos de asesinato, tortura y desapariciones forzadas cometidos por las fuerzas federales de México después de 2006, aunados a las similitudes de otros incidentes que permiten concluir que no se trata de eventos aislados, sugiere que las fuerzas federales se involucraron en un “ataque” en términos de lo dispuesto por el Artículo 7 del Estatuto de Roma. De acuerdo a los Elementos de los Crímenes de la CPI, el término “ataque” de conformidad con el Artículo 7(1) del Estatuto de Roma “se entenderá como una línea de conducta que implique la comisión múltiple” de los actos mencionados en la definición de crímenes de lesa humanidad.⁴⁰⁵ El término “línea de conducta” a su vez, “describe una serie de eventos generalizados, a diferencia de actos aleatorios meramente agregados”.⁴⁰⁶ Por ende, debido a que un ataque debe estar constituido por los crímenes mencionados en el Artículo 7(1) del Estatuto de Roma, la comisión de dichos actos no es la única evidencia pertinente a efecto de establecer la existencia de un ataque.⁴⁰⁷ Ya que “la línea de conducta requiere de un cierto “patrón” de comportamiento, la evidencia pertinente para determinar el grado de planeación, dirección u organización por parte de un grupo u organización también es relevante” para establecer la existencia de un ataque.⁴⁰⁸

Los Elementos de los Crímenes también especifican que los actos que componen el ataque “no necesariamente deben constituir un ataque militar”.⁴⁰⁹ Efectivamente, la CPI ha señalado que “ataque” de conformidad con el Artículo 7(1) también “puede definirse como una campaña u operativo”.⁴¹⁰ Por consiguiente, como ejemplo, la Sala de Primera Instancia de la CPI sostuvo que existió un “ataque” en el caso *Ruto, et al.*, el cual sucedió a causa de la violencia postelectoral de 2007 en Kenia, a pesar que no se presume que estuviera ocurriendo un conflicto armado en Kenia durante el período en cuestión.⁴¹¹

Las pruebas disponibles sugieren que las fuerzas federales en México no solo han cometido un número considerable de crímenes comprendidos en el Artículo 7(1) del Estatuto de Roma, a partir de finales de 2006 sino que estos actos también comparten diversas semejanzas, lo cual sugiere que fueron parte de una “serie de eventos generalizados, a diferencia de actos aleatorios meramente agregados”. Por lo tanto, los numerosos ejemplos de asesinato, desaparición forzada y tortura constituyen una “línea de conducta” que puede ser considerada como un “ataque”.

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

Asesinatos

Jorge Antonio Parral Rabadán, de 38 años, era el administrador de Caminos y Puentes Federales (CAPUFE) encargado de supervisar el puente internacional de Camargo en Tamaulipas.⁴¹² Una mañana de abril de 2010, se encontraba en sus oficinas cerca de dicho puente cuando un comando armado lo secuestró. Dos días más tarde, militares allanaron un rancho en el vecino estado de Nuevo León en una misión para rescatar a víctimas de secuestro e informaron que habían matado a tres sicarios del cártel durante un enfrentamiento armado. Los soldados enterraron los cuerpos no identificados. Casi un año más tarde, cuando los cuerpos de los supuestos sicarios fueron exhumados e identificados, uno de ellos resultó ser Jorge Parral.

De acuerdo con un informe de la CNDH, las pruebas de balística demostraron que a Parral, quien había sido llevado a un rancho como una víctima de secuestro, le habían disparado a quemarropa.⁴¹³ La bala procedía de un arma asignada a un soldado del Ejército quien participó en el allanamiento. No se han formulado cargos por ningún delito al soldado en relación con el asesinato de Parral. Fue la tenaz persistencia de los padres de Parral la que forzó al gobierno a localizar su cuerpo en un rancho en Nuevo León. Mientras continuaban presionando para que se iniciara una investigación penal, se encontraron con funcionarios indiferentes y reacios durante las administraciones tanto de Calderón como de Peña Nieto. Los padres de Parral afirman que durante una reunión con la ex titular de la Procuraduría General de la República, Marisela Morales Ibáñez (de abril a noviembre de 2011), ella sugirió que debían “ir a Monterrey” y encarar a los secuestradores personalmente. En este encuentro funcionarios militares les ofrecieron dinero, lo cual interpretaron como un intento de comprar su silencio.⁴¹⁴ Las acciones de los funcionarios federales en el caso Parral se reflejan en numerosos asesinatos en diversos lugares a partir de finales de 2006, lo cual establece “una línea de conducta” con características identificables:

- **Los asesinatos incluyen a víctimas en custodia del gobierno o aquellos que murieron como resultado del uso desproporcionado o arbitrario de la fuerza letal.** Solamente entre diciembre de 2006 y septiembre de 2012 la CNDH atribuyó responsabilidad a servidores públicos por la muerte de civiles bajo su custodia en 26 casos.⁴¹⁵ El número total de denuncias ante la CNDH con respecto a ejecuciones extrajudiciales, violaciones del derecho a la vida y privaciones de la vida también aumentaron significativamente después de 2006, de igual forma que el número total de recomendaciones emitidas por la CNDH en relación con estos crímenes.⁴¹⁶
- **En muchos de los asesinatos está involucrado el Ejército, del cual el gobierno ha dependido como una parte central de su estrategia de seguridad.** Se le informó al Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, que desde 2006 hasta abril de 2013, la CNDH había atribuido violaciones del derecho a la vida a la SEDENA y la SEMAR en un 75 por ciento (39 de 52) de las recomendaciones relevantes que había emitido hasta ese momento: “este dato, sumamente revelador, pone de manifiesto los riesgos que conlleva la asignación de tareas de protección de la seguridad pública a cuerpos militares”.⁴¹⁷
- **Las fuerzas de seguridad y las autoridades civiles federales con frecuencia han intentado encubrir las ejecuciones extrajudiciales, a través de la manipulación de las escenas del crimen y de la acusación a las víctimas de ser criminales, frecuentemente con poca o ninguna evidencia.** En diversos casos documentados por Human Rights

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

Watch en 2010-2011, “las fuerzas de seguridad ofrecieron una descripción falsa de cómo se [habían producido] las muertes y manipularon, ocultaron o destruyeron pruebas con el propósito de incriminar a las víctimas o simular que habían muerto durante enfrentamientos ejecuciones que nunca ocurrieron”.⁴¹⁸ Además, en “más de una decena de casos de ejecuciones extrajudiciales analizadas”, los familiares de las víctimas dijeron a Human Rights Watch que el Ejército los había presionado para que renunciaran a cualquier intento de que se investigara penalmente la muerte de sus seres queridos a cambio de aceptar una indemnización”.⁴¹⁹ Más casos recientes demuestran que está práctica continúa siendo usada.

Una lista no exhaustiva de casos adicionales, cada uno demostrando por lo menos dos de estas características, incluye:

- **Junio de 2008, Chihuahua:** Soldados del Ejército detienen a un civil presunto miembro del grupo delictivo Los Aztecas, quien presumiblemente había participado en un intento de secuestro.⁴²⁰ Los soldados le vendaron los ojos al civil, quien fue “persuadido” (“trabajado”) de proporcionar información con respecto a organizaciones delictivas. Un militar del Ejército de alto rango ordenó a un subordinado, “De ser posible, mátalos”. De acuerdo a los testigos, el uso de la fuerza por parte de los soldados durante el interrogatorio fue letal. Los soldados quemaron el cuerpo del sospechoso y dispersaron sus cenizas en el campo. Finalmente, varios soldados fueron acusados en relación con este caso.
- **Noviembre de 2009, Tabasco:** Raúl Brindis muere mientras se encontraba bajo la custodia de las autoridades, después de haber sido detenido por un grupo de policías y soldados.⁴²¹ Las pericias médicas coinciden con prácticas de tortura.
- **Junio de 2009, Guerrero:** Militares pertenecientes al 93º Batallón de Infantería detuvieron a un autobús de pasajeros que viajaba de Tlapa a la Ciudad de México a fin de realizar una “inspección de rutina”.⁴²² Después de finalizada la inspección y mientras el camión reemprendía su marcha, un grupo de soldados disparó contra el autobús, matando a Bonfilio Rubio Villegas. A pesar de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no reconoció expresamente la ejecución extrajudicial cometida por el Ejército, sí determinó que el mismo fue el responsable de privar la vida de dos víctimas y del uso excesivo y arbitrario de la fuerza.
- **Febrero de 2010, Guerrero:** Un grupo de soldados asesinó a un joven de 18 años, golpeado brutalmente junto con otro joven de 16 años, ambos fueron detenidos arbitrariamente mientras caminaban por la calle.⁴²³ La Comisión Nacional de los Derechos Humanos determinó que el joven de 18 años falleció debido a un trauma severo en la cabeza.⁴²⁴
- **Marzo de 2010, Nuevo León:** El Ejército asesina a los trabajadores de fábrica, Rocío Romelí Elías Garza y Juan Carlos Peña Chavarría.⁴²⁵ El Ejército anunció haber matado a ocho delincuentes armados quienes atacaron su convoy militar, pero los testigos señalaron a Human Rights Watch que Elías y Peña fueron asesinados tras quedar atrapados en un enfrentamiento entre militares y hombres armados, que los soldados le dispararon a los hombres desarmados a quemarropa mientras se resguardaban en un automóvil y después vieron a los soldados mover los cuerpos y colocarles chalecos antibalas y armas.

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

- **Marzo de 2010, Nuevo León:** La muerte de José Humberto Márquez Compeán, cuyo cuerpo fue hallado con signos de tortura al día siguiente de su detención documentada fotográficamente por miembros de la Marina y la policía municipal.⁴²⁶ Se encontraron drogas en el cuerpo, lo cual la Comisión Nacional de los Derechos Humanos concluyó que parecía indicar que los perpetradores de la muerte de Márquez pretendieron dejar señales de que la misma se trataba de un homicidio vinculado con el narcomenudeo.⁴²⁷
- **Abril de 2010, Tamaulipas:** El Ejército asesina a Martín y Bryan Almanza Salazar, de 9 y 5 años otros cinco civiles resultaron heridos.⁴²⁸ El Ejército afirmó que las muertes se produjeron como resultado de un enfrentamiento armado entre soldados y delincuentes, sin embargo los sobrevivientes manifestaron que los soldados abrieron fuego sin motivo alguno, y la CNDH encontró evidencia de una extensa manipulación de la escena del crimen.⁴²⁹
- **Agosto de 2010, Chihuahua:** Asesinato de Arnulfo Antúnez Sandoval, tras su detención por policías federales.⁴³⁰ Su cuerpo fue hallado al día siguiente en una vivienda abandonada, sin ningún tipo de documento y rodeado de jeringas que se utilizan para consumir drogas intravenosas, sin embargo el perito forense determinó que no había muerto a causa de una sobredosis, sino por un golpe en el cabeza causado con un objeto cortante.
- **Octubre de 2010, Nuevo León:** El Ejército asesina al arquitecto, Fernando Osorio Álvarez, que no se encontraba armado, cerca de un enfrentamiento entre militares y aparentes delincuentes armados, en este caso los testigos clave no fueron entrevistados.⁴³¹
- **Octubre de 2010, Guerrero:** El Ejército asesina a Abraham Sonora Ortega, en un supuesto “tiroteo” con atacantes pertenecientes al crimen organizado, en el cual no resultó herido ni un solo militar y los soldados bloquearon el acceso a la escena del crimen durante seis horas, lo que despierta dudas acerca de su manipulación.⁴³²
- **Septiembre de 2011, Nuevo León:** Elementos de la Secretaría de Marina ingresaron al domicilio de la familia Luján, en atención a una denuncia anónima recibida referente a actividad del crimen organizado en la región.⁴³³ Cuando Gustavo Luján abrió la puerta, los elementos de la Marina le dispararon en la frente. En un comunicado de prensa publicado después del ataque, la Marina identificó a Gustavo como miembro del grupo delictivo “M-3” y aseguró que se le había capturado en posesión de armas de fuego y cocaína. Al día siguiente, la Marina informó que el miembro del “M-3” ya había sido capturado y asesinado en Tamaulipas.
- **Mayo de 2015, Michoacán:** 42 civiles y un policía murieron en Tanhuato, cuando la Policía Federal allanó un supuesto complejo perteneciente al crimen organizado y se enfrentaron en un tiroteo.⁴³⁴ Los testigos y un periodista facilitaron acceso a un documento respecto a las investigaciones del estado, que aseguran que la policía ejecutó entre siete y 23 de los 42 presuntos miembros del crimen organizado, la mayoría por disparo con arma de fuego, uno incinerado hasta morir, después de que ellos se hubieran entregado a la policía.

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

ORDEN DE ABATIR EN TLATLAYA, ESTADO DE MÉXICO, JUNIO DE 2014

Temprano el 30 de junio de 2014, en una bodega en Tlatlaya, una víctima de secuestro de 20 años de edad escuchó balazos y gritos: “¡Ríndanse, Ejército Mexicano!”.⁴³⁵ Durante los nueve días anteriores, hombres armados la habían mantenido secuestrada con otras personas y la habían violado sexualmente en repetidas ocasiones. De acuerdo a dos de las víctimas, los secuestradores rápidamente se rindieron ante las fuerzas armadas y colocaron sus manos sobre sus cabezas. Sin embargo, tres mujeres que sobrevivieron declararon que la mayoría de los 22 individuos asesinados por el Ejército ese día fueron ejecutados después de haberse rendido, mientras suplicaban que no los mataran.⁴³⁶ Finalmente, la CNDH determinó que los elementos del Ejército eran responsables por la arbitraria privación de la vida de por lo menos doce personas, tres de las cuales eran menores de edad.⁴³⁷ La documentación señala que los cuerpos de las víctimas habían sido movidos de sus posiciones y sitios originales y que se habían colocado con “armas plantadas”.⁴³⁸ Las autoridades del Ejército y la Marina llegaron a la escena del crimen mucho antes que los investigadores del estado, mientras que el ministerio público no llegó sino hasta seis horas después. De acuerdo a la CNDH, existe evidencia que claramente sugiere que los elementos del Ejército manipularon la escena del crimen.⁴³⁹

No obstante, la Secretaría de la Defensa Nacional reportó el mismo día del incidente en un comunicado de prensa que los asesinatos habían ocurrido en respuesta a un ataque.⁴⁴⁰ El gobernador del Estado de México, Eruviel Ávila, felicitó al Ejército por su labor en “libe[rar...] a las víctimas de secuestro y asesinar a 22 miembros del crimen organizado “en defensa propia”.⁴⁴¹ Los fiscales estatales y federales

se resistieron activamente a cualquier intento de investigar las sólidas pruebas contra el Ejército. Esto supone someter a las víctimas sobrevivientes a atrocidades futuras. Cuando una sobreviviente de 20 años dijo a los investigadores del estado lo que había visto, señaló que había sido torturada mediante diversas formas como severas palizas, sumergir su cabeza dentro de la taza del inodoro y con amenazas de violación.⁴⁴² Después fue enviada a la Ciudad de México, donde los investigadores de la Subprocuraduría Especializada en la Investigación de la Delincuencia Organizada (SEIDO) de la PGR la presionaron, en ausencia de un abogado a firmar una declaración afirmando la versión de los hechos de la SEDENA. Ella y otra sobreviviente fueron después acusadas de acopio ilegal de armas de fuego. Las dos permanecieron en prisión durante cinco meses antes de ser finalmente liberadas por un juez federal, tras recibir enorme presión de la sociedad y de los medios, la PGR retiró los cargos contra ellas.⁴⁴³

Después de que el relato inventado por el Ejército con la ayuda de los fiscales estatales y federales se desenmascaró, surgió nueva evidencia que firmemente sugiere que la masacre de Tlatlaya no fue una aberración, sino la consecuencia de una política. Un año después del incidente, en julio de 2015, el Centro Prodh (que representa a una de las víctimas de Tlatlaya) anunció que había obtenido una copia de las órdenes vigentes por escrito de las operaciones militares en el área, contenidas en dos documentos fechados el 11 de junio de 2014.⁴⁴⁴ Las órdenes especificaban que: “las acciones para reducir la violencia deben ser planeadas y ejecutadas en horas de oscuridad y dirigidas a objetivos específicos”, sin embargo no contenían normas sobre

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

ORDEN DE ABATIR EN TLATLAYA, ESTADO DE MÉXICO, JUNIO DE 2014

cómo debían actuar los soldados a fin de diferenciar a los civiles de los “criminales”, un grupo también hizo referencia en los documentos a los “grupos delictivos” o “miembros del crimen organizado”. La orden además exige a los soldados a “abatir” a cualquier sospechoso: “Las tropas deberán operar de noche en forma masiva y en el día reducir la actividad a fin de abatir delincuentes en horas de oscuridad, ya que el mayor número de ilícitos se comete en ese horario”.⁴⁴⁵

Todavía quedan discrepancias considerables entre las versiones de la CNDH, la PGR y los sobrevivientes con respecto al número de víctimas. A la fecha, se han levantado cargos a solo siete soldados (cuatro de los cuales han sido liberados)⁴⁴⁶ por el asesinato de ocho civiles; la PGR continúa asegurando que el resto de los civiles fueron asesinados mientras participaban en una “balacera”.⁴⁴⁷ Las constantes deficiencias de la justicia en el caso sugieren, como el General Gallardo lo ha expresado que: “hay una política abierta por parte del poder público de México, que incluye a los tres Poderes, para encubrir todas las atrocidades y los abusos de autoridad que ha cometido el Ejército en contra de la población civil”.⁴⁴⁸

Los Elementos de los Crímenes de la CPI establecen que el asesinato constituye un crimen de lesa humanidad cuando se ha cometido como parte de un ataque más amplio contra una población civil, siempre y cuando haya conocimiento por parte del autor de la conexión a un ataque a mayor escala. En este caso, por lo menos 12 personas (de acuerdo a los datos de la CNDH) fueron asesinadas debido al uso arbitrario e irracional de la fuerza por elementos del Ejército Mexicano desplegados en la región con el propósito de combatir el crimen organizado,

lo cual sugiere que los asesinatos se consideran crímenes de lesa humanidad. Cabe destacar, como se describe en la recomendación de la CNDH en relación al incidente, la operación compartió diversas características con aquellos que sucedieron durante la administración de Calderón, incluyendo: (i) el despliegue de tropas militares para combatir al crimen organizado⁴⁴⁹; (ii) el uso “arbitrario, irracional” de la fuerza por parte del ejército⁴⁵⁰; (iii) la manipulación de la escena del crimen, atribuible a personal de la Secretaría de la Defensa Nacional para hacer parecer que los asesinatos habían sido legítimos⁴⁵¹; y (iv) la tortura de las víctimas sobrevivientes con la finalidad de asegurar su corroboración de la narrativa de los hechos por parte del Ejército.⁴⁵²

La evidencia también sugiere por lo menos una instancia de tortura como crimen de lesa humanidad. La definición de la CPI de tortura como un crimen de lesa humanidad requiere la intención de infligir dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, sobre una persona bajo custodia o control del acusado, que se lleva a cabo como parte de un ataque generalizado o sistemático a una población civil.⁴⁵³ En este caso, una víctima que fue sometida a repetidas y diversas formas de abuso físico y psicológico por miembros de la procuraduría estatal y subsecuentemente presionada por elementos de la Procuraduría General de la República a fin de que firmara una declaración como parte de un aparente esfuerzo conjunto por encubrir el crimen que por sí mismo se realizó como parte de la lucha en contra del crimen organizado. La Procuraduría General de la República eventualmente formuló por “un ejercicio indebido de la función pública”, “abuso de autoridad”, “homicidio agravado”, “encubrimiento de un crimen al ser incapaz de impedir

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

ORDEN DE ABATIR EN TLATLAYA, ESTADO DE MÉXICO, JUNIO DE 2014

su perpetración” y “manipulación de la escena del crimen” contra siete soldados de rango bajo y un teniente, un número considerablemente menor al de los 44 funcionarios públicos involucrados en la investigación de la CNDH.⁴⁵⁴ A pesar de las múltiples solicitudes expresas de las víctimas y sus representantes de

investigar la cadena de mando en el caso, las autoridades se han negado a hacerlo. En su testimonio ante el Congreso en abril de 2015, un fiscal del gobierno estatal afirmó que 28 oficiales locales estaban siendo investigados en relación con el encubrimiento, pero no especificó si esta se refería a una investigación penal.⁴⁵⁵

Desapariciones Forzadas

En la mañana del 5 de junio de 2011, las fuerzas de la Marina de México allanaron la casa del comerciante José Fortino Martínez Martínez en Nuevo Laredo, Tamaulipas. El mismo fue llevado a la fuerza mientras su familia angustiada era testigo de los actos. A la fecha no se le ha vuelto a ver.⁴⁵⁶ Otros cinco civiles desaparecieron bajo circunstancias similares esa misma noche. Posteriormente, la Marina emitió declaraciones contradictorias. Eventualmente reconoció el operativo y el contacto con los seis desaparecidos. Sin embargo en todo momento insinuó que las víctimas trabajaban para el cártel de los Zetas, y que la organización delictiva también resultaba responsable por su desaparición. Los fiscales federales mostraron poco interés en los casos y se negaron a acompañar a los familiares de Nuevo León a una base de la Marina donde sospechaban que sus seres queridos podían estar detenidos.⁴⁵⁷

Diversos casos donde la Marina se encontraba involucrada, incluyen el caso de un conductor de taxi que fue interceptado en un retén de la Marina, así como de otro taxista quien en mitad de la noche fue arrastrado a la fuerza fuera de su vivienda por hombres encapuchados que vestían uniformes de la Marina y otros casos similares durante el mismo mes en los estados colindantes de Nuevo León y Coahuila; “lo que sugiere que estas desapariciones podrían formar parte de un operativo regional”.⁴⁵⁸

De hecho, las desapariciones de Martínez y 20 personas más, presuntamente a manos de la Marina, en Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila en junio y julio de 2011, exhiben características similares de otras desapariciones ocurridas en otros meses y otras regiones del país. Esto sugiere que ocurrieron como una “línea de conducta” por parte de las fuerzas federales de seguridad. Las características en común de las desapariciones forzadas han sido:

- **Las fuerzas federales comprometidas en una misión para combatir el crimen organizado son los autores que han sido acusados.** Más de la mitad de las 418 denuncias ante la CNDH por desaparición forzada entre diciembre de 2006 y finales de 2014 presuntamente fueron cometidas por el Ejército (SEDENA); otra tercera parte por la Marina (SEMAR); y la Policía Federal y la Procuraduría General de la República (PGR), cada una de estas dos instituciones presuntamente

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

NUEVO LEÓN: 2010

En la noche del 19 de marzo de 2010, los estudiantes Javier Francisco Arredondo Verdugo y Jorge Antonio Mercado se encontraban saliendo del campus del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores en Monterrey, Nuevo León, cuando fueron confrontados por elementos del Ejército, quienes les dispararon causando su muerte.⁴⁵⁹ En un inicio, el Ejército justificó los asesinatos, asegurando que los estudiantes eran “sicarios” que habían disparado a los soldados. “Como prueba de ello se señaló que se habían encontrado armas en su posesión”.⁴⁶⁰ Sin embargo, tras protestas por parte de amigos y familiares de las víctimas, la CNDH investigó el caso y concluyó que los soldados habían colocado las armas junto a los cuerpos de los fallecidos “con el propósito de alterar la escena del crimen y sugerir que los estudiantes eran sicarios”.⁴⁶¹ Asimismo, las autopsias subsecuentes revelaron que “ambas víctimas sufrieron abuso físico antes de morir, y que las heridas de bala de uno de los estudiantes habían sido efectuadas a quemarropa, lo cual sugiere que se trató de una ejecución”.⁴⁶² La CNDH finalmente concluyó que los asesinatos fueron el resultado del uso “arbitrario” de la fuerza por la unidad militar llamada “Néctar Urbano 4”, la cual se encontraba bajo el mando de la Secretaría de la Defensa Nacional.⁴⁶³ El ataque sucedió durante un operativo conjunto encabezado por las fuerzas federales “Noreste Nuevo León-Tamaulipas” en Nuevo León, el cual pretendía combatir al crimen organizado y brindar seguridad pública.⁴⁶⁴

De acuerdo con los Elementos de los Crímenes de la CPI, un asesinato se considera un crimen de lesa humanidad cuando: (i) el autor haya dado muerte a una o más personas; (ii) la conducta se

haya cometido como parte de un ataque generalizado o sistemático dirigido contra una población civil; y (iii) el autor haya tenido conocimiento de que la conducta era parte de un ataque generalizado o sistemático dirigido contra una población civil o haya tenido la intención de que la conducta fuera parte de un ataque de ese tipo.⁴⁶⁵ A pesar de que este capítulo no analiza el requisito de conocimiento, se destaca que los otros dos elementos se encuentran acreditados. En primer lugar, las dos víctimas murieron como resultado de disparos con arma de fuego. En segundo lugar, los asesinatos fueron cometidos por elementos del Ejército quienes declararon falsamente que las víctimas eran “sicarios” e intentaron respaldar esta afirmación plantando armas junto a los estudiantes, lo que sugiere el uso de la fuerza extrajudicial contra personas que presuntamente tenían nexos con el crimen organizado. Estas características que también se observan en muchas otras ejecuciones extrajudiciales cometidas por las fuerzas federales a lo largo de muchos años y en diversos lugares, indican que los asesinatos de Arredondo y Mercado formaban parte de un ataque general y sistemático. El mero asesinato de estas dos víctimas constituye un crimen de lesa humanidad, por estar relacionado con un ataque a mayor escala: el uso de la fuerza indiscriminada y extrajudicial contra personas que presuntamente tenían nexos al crimen organizado. No se requiere que ni el ataque, ni los actos individuales detallados sean “generalizados o sistemáticos”.⁴⁶⁶

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

involucradas en el 14 por ciento de los incidentes (Consulte la Figura 11).⁴⁶⁷ La Unidad Especializada para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, a cargo de la Procuraduría General de la República (PGR), informó que de los 17 casos de desapariciones forzadas bajo investigación en 2015, en el 41 por ciento de dichos casos, los presuntos autores eran elementos de la Policía Federal y el Ejército en el 35 por ciento de los mismos.⁴⁶⁸

- **Las desapariciones muestran tácticas similares.** Como señaló Human Rights Watch en 2011, “[l]os casos responden a un patrón, en el cual miembros de las fuerzas de seguridad detienen arbitrariamente a las víctimas sin la correspondiente orden de detención y sin indicios suficientes que justifiquen esta medida. Cuando los familiares de las víctimas preguntan sobre el paradero de los detenidos en las dependencias de las fuerzas de seguridad y en el Ministerio Público, les indican que esas personas nunca fueron detenidas[...].”⁴⁶⁹ Casos más recientes demuestran que el uso de estas prácticas persiste.

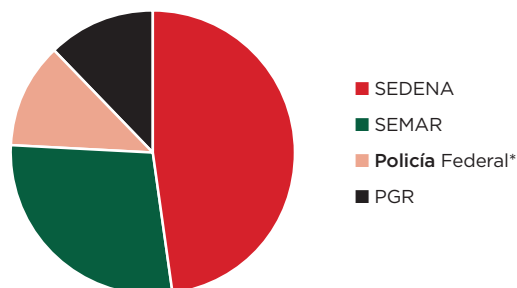
Una lista parcial de los casos que exhiben estas características incluyen:

- **Noviembre de 2008, Chihuahua:** Mientras se encontraban patrullando Ciudad Juárez, elementos del Ejército y de la Policía Federal, detuvieron a dos hermanos en una vivienda en respuesta de lo que afirmaron había sido una llamada anónima respecto a presuntos sospechosos armados involucrados en extorsión y el narcomenudeo.⁴⁷⁰ Una inspección no reveló armas o drogas, sin embargo, los hermanos fueron detenidos y a la fecha se desconoce su paradero. De acuerdo a una declaración por escrito de los elementos del Ejército, se vendaron los ojos de los dos hermanos y fueron transferidos en un automóvil civil blanco a un destino desconocido. El testimonio de los soldados sugiere que una de las víctimas podría haber sido asesinada después de haber sido torturada en las instalaciones militares. Las fuerzas participaban en un operativo conjunto de seguridad “Chihuahua” con el propósito de combatir al crimen organizado.
- **Marzo 2009, Chihuahua:** Elementos del ejército desplegados en un “operativo conjunto de seguridad” allanaron una vivienda en Ojinaga sin una orden de allanamiento, supuestamente para buscar armas y narcóticos, y resultando en la detención de un hombre.⁴⁷¹ La víctima estuvo detenida en instalaciones militares durante un mes, donde declaró que había sido torturado. Cuando los familiares

Figura 11: Instituciones implicadas en desapariciones forzadas

Distribución de las denuncias ante la CNDH sobre desapariciones forzadas o involuntarias del 6 de diciembre de 2006 a diciembre de 2014.

*Se tienen en cuenta los cambios institucionales durante el período, el término “policía federal” incluye a la Policía Preventiva Federal, la Policía Federal y agentes de la Comisión Nacional de Seguridad.



III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

de la víctima acudieron a las instalaciones para indagar acerca de su paradero, el ejército negó que el mismo se encontrara detenido. Eventualmente la unidad refirió a la víctima a los fiscales federales, alegando que se le había arrestado ese mismo día y que se habían encontrado drogas en su automóvil. Afirmaciones que la víctima negó, mientras que el Ejército las utilizaba para justificar el arresto.

- **Abril de 2009, Coahuila:** Los compañeros de trabajo, Uribe Hernández y Alvarado Oliveros salieron una noche y no se les volvió a ver.⁴⁷² Esa noche, los testigos en una zona residencial de Torreón escucharon balazos y vieron a elementos del Ejército, cerca de la camioneta de Oliveros cubierta por impactos de bala, sacando un cuerpo inerte del vehículo y escoltando a otra persona a punta de pistola. Los fiscales federales fueron renuentes a iniciar una investigación. A pesar de que el Ejército admitió estar patrullando activamente el vecindario esa noche, y no obstante el testimonio del testigo con respecto a la intervención del Ejército, hasta principios de 2013, los fiscales federales no habían entrevistado a ningún oficial militar en relación al caso.
- **Diciembre de 2009, Chihuahua:** Elementos del ejército detuvieron a los hermanos Nitza Paola Alvarado Espinoza y José Ángel Alvarado Herrera cuando estos circulaban en un vehículo, más tarde esa misma noche, soldados ingresaron por la fuerza a la vivienda de su prima de 18 años, Irene Rocío Alvarado Reyes y la detuvieron.⁴⁷³ Desde entonces se desconoce el paradero de los tres. Los fiscales locales informaron a los familiares que estaban detenidos bajo custodia del Ejército. Una investigación por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos determinó que el Ejército los había hecho desaparecer.⁴⁷⁴
- **Febrero de 2010, Guerrero:** Hombres encapuchados, conduciendo un automóvil acompañado por dos vehículos Hummer del Ejército, raptaron a Roberto Gonzáles Mosso del taller mecánico donde trabajaba; desde entonces se desconoce su paradero.⁴⁷⁵ Los funcionarios militares del área negaron tener conocimiento del rapto y las averiguaciones no han arrojado ninguna información.
- **Marzo de 2010, Guerrero:** Seis civiles fueron secuestrados en un club nocturno en Iguala y desde entonces se desconoce su paradero; existen pruebas contundentes que señalan que los autores pertenecían al Ejército Mexicano.⁴⁷⁶ Los oficiales del Ejército de dos bases cercanas informaron a los familiares de las víctimas que los hombres no estaban bajo su custodia, pero reconocieron ante la CNDH la presencia de soldados en ese club nocturno. Por su parte, los familiares que han exigido justicia han recibido amenazas, acoso y agresiones físicas.
- **Noviembre de 2010, Nuevo León:** Jehú Abraham Sepúlveda Garza fue arrestado por la policía de tránsito local por supuestamente conducir sin licencia, su familia no lo ha visto desde entonces.⁴⁷⁷ La policía de tránsito lo refirió a la policía ministerial, quien afirmó que el detenido había sido trasladado y puesto a disposición de la Marina ya que al parecer tenía relación con la delincuencia organizada. La Marina reconoció que Sepúlveda estuvo en su base local, pero negó tenerlo bajo su custodia.

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

- **Marzo de 2011, Nuevo León:** Ocho hombres armados vistiendo uniforme de la Policía Federal violentaron la puerta de acceso de un departamento en Monterrey y se llevaron por la fuerza a Roberto Iván Hernández García y a su novia Yudith Yesenia Rueda García, ambos de 17 años, cuando la persona a la que buscaban no se encontraba presente.⁴⁷⁸ Según la abuela de Rueda, que estaba en ese momento en la vivienda, los hombres se llevaron a los adolescentes en un convoy, entre los cuales tres portaban la insignia de la Policía Federal. Cuando los familiares de los menores acudieron a la dependencia de la Policía Federal, los oficiales negaron tener conocimiento de su arresto.
- **Mayo de 2012, Nuevo León:** Un subteniente del Ejército detuvo a una víctima en el municipio de Los Herrera, se desconoce el paradero de la víctima.⁴⁷⁹ El caso resultó en la primera condena en la historia de un miembro del Ejército Mexicano por el delito de desaparición forzada.
- **Agosto de 2013, Nuevo León:** Miembros de la Marina detuvieron el vehículo de Armando del Bosque Villareal y lo subieron por la fuerza a una camioneta de la Marina, delante de múltiples testigos, incluido el padre de del Bosque.⁴⁸⁰ Durante semanas, los oficiales de la Marina negaron los hechos y proporcionaron información contradictoria al padre de la víctima. El cuerpo de Armando del Bosque fue encontrado el 3 de octubre de 2013. En marzo de 2016, Amnistía Internacional informó que cinco marinos habían sido detenidos por el delito de desaparición forzada en relación con el caso.⁴⁸¹
- **Febrero de 2016, Veracruz:** Según el testimonio de un testigo, elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional del batallón 80° de Infantería detuvieron al mecánico automotriz Víctor García mientras viajaba por un camino rural.⁴⁸² Cuando los familiares acudieron a la base del batallón para preguntar sobre él, los elementos militares negaron su detención e interpusieron una denuncia por “amenazas y hostigamiento” contra los manifestantes afuera de la base. Cuatro días más tarde, el cadáver de Víctor García se descubrió cerca de su vehículo quemado. Su cuerpo mostraba amplias señales de tortura: la piel de los tobillos se levantó hasta las rodillas.

Tortura:

En febrero de 2010, cuando iba de camino a su casa del trabajo en Ciudad Juárez, Chihuahua, Israel Arzate Meléndez fue detenido por soldados y hombres que vestían ropa de calle, y fue llevado a una base militar.⁴⁸³ Permaneció detenido por casi dos días, los interrogadores lo golpearon, se le administraron descargas eléctricas, fue asfixiado con una bolsa de plástico y lo amenazaron de muerte. Durante todo ese tiempo, escuchaba los sonidos de otras víctimas que estaban siendo torturadas en las habitaciones contiguas. Sus torturadores le exigían que confesara haber participado en la masacre de 15 estudiantes que sucedió unos días antes en la ciudad, un caso que fue objeto de la indignación nacional.⁴⁸⁴ Después de que los interrogadores amenazaron con violar y matar a su esposa, firmó los papeles que se le presentaron. Esto mientras todavía tenía los ojos vendados y se le instruía qué decir en su confesión grabada en video, rodeado de soldados y hombres que vestían ropa de calle, entre ellos, un

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

JALISCO: 2010

Una mañana de octubre de 2010, mientras un grupo de hombres en una vivienda en Jalisco se preparaban para irse a trabajar al campo, elementos militares se introdujeron arbitrariamente al domicilio sin una orden de arresto y permanecieron por una hora en el lugar, tras lo cual sacaron y subieron a vehículos de la Secretaría de la Defensa Nacional a seis de los residentes de la vivienda.⁴⁸⁵ Nunca se presentó a los hombres a ninguna autoridad y hasta ahora se desconoce su paradero. El Ejército declaró que el acontecimiento obedecía a informes de “actividades ilícitas” en la vivienda. Asimismo, entregó armas, vehículos y cartuchos relacionados a los fiscales federales en materia de crimen organizado. Una investigación por parte de la CNDH no encontró evidencia para respaldar el argumento de que los hombres habían estado involucrados en actividades ilícitas. Por el contrario, la CNDH concluyó que el Ejército era responsable de la desaparición forzada de las seis víctimas. Los familiares de los desaparecidos declararon ante la CNDH haber recibido amenazas del Ejército.⁴⁸⁶

El Artículo 7(2)(i) del Estatuto de Roma define el delito de “desaparición forzada de personas” como “la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a admitir tal privación de libertad o dar información

sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado”.⁴⁸⁷ Esta línea de conducta también debe estar vinculada con un ataque generalizado y sistemático contra una población civil.⁴⁸⁸ En este caso, las víctimas fueron detenidas por elementos militares, según lo admite la propia armada y es corroborado por testigos.⁴⁸⁹ Como la CNDH también concluyó en su investigación de desaparición forzada, el Ejército se negó a proporcionar a los familiares información sobre el paradero de las víctimas y los autores ocultaron información sobre las circunstancias de la detención y la suerte de las víctimas. Las víctimas desaparecieron hace más de cinco años, lo cual constituye un “período prolongado”. Finalmente, la intención del Ejército de describir a los hombres como criminales al presentar como evidencia armas, vehículos y cartuchos al fiscal federal en materia de crimen organizado, sugiere que cometieron actos ilícitos vinculados con la política de seguridad en el combate contra el crimen organizado. Con base en la evidencia, aparentemente las desapariciones en Jalisco comparten semejanzas con muchos otros delitos cometidos por las fuerzas militares en diversos lugares durante un período de años, por lo cual dichas desapariciones forzadas se pueden considerar crímenes de lesa humanidad.

representante de la procuraduría del estado. Arzate fue llevado a la base militar dos veces más desde su detención y fue sometido de nuevo a la tortura.

Una investigación por parte de la CNDH concluyó que Arzate efectivamente fue torturado por oficiales del Ejército con base en la evidencia provista por exámenes médicos y psicológicos.⁴⁹⁰ A pesar de esta conclusión y aun cuando Chihuahua fue uno de los primeros estados en adoptar el nuevo sistema de justicia acusatorio en México, un

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

tribunal aceptó su confesión e ignoró la evidencia de su tortura. Diversos organismos mexicanos e internacionales en materia de derechos humanos asumieron el caso de Arzate, por lo que aumentó la presión diplomática sobre México.⁴⁹¹ En septiembre de 2012, fue liberado de prisión y se le sometió a arresto domiciliario. Finalmente, en noviembre de 2013, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictaminó que la confesión obtenida bajo tortura era inadmisibile y ordenó su liberación inmediata del arresto domiciliario.⁴⁹² A pesar de la evidencia presentada por la CNDH y la SCJN con respecto a que el Ejército había torturado a Arzate, en marzo de 2016 todavía no existía ningún indicio de que alguno de los infractores hubiese rendido cuentas de sus actos.

Además de las escasas decisiones judiciales de tortura, el caso Arzate presenta numerosas características de tortura por parte de las autoridades federales en México, lo que establece una “línea de conducta”. Como el Relator Especial sobre la Tortura ha señalado, existen “inquietantes coincidencias” entre los testimonios de las víctimas de tortura en México.⁴⁹³ Estas “inquietantes coincidencias” incluyen:

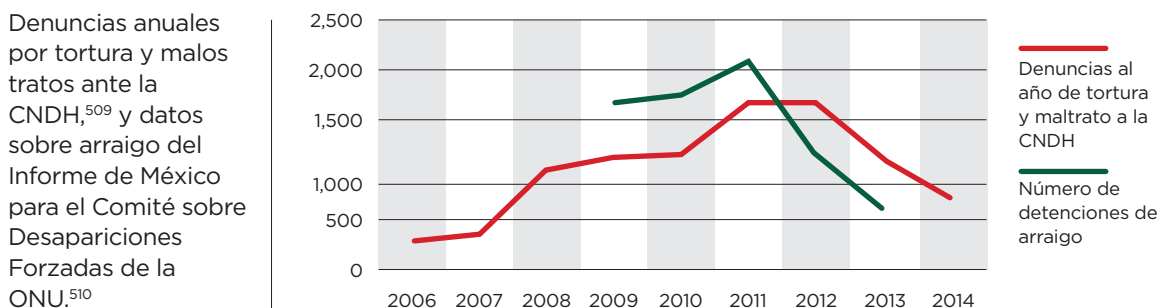
- **Los torturadores son las autoridades federales involucradas en la estrategia de seguridad contra el crimen organizado.** Existe una conexión entre la estrategia de seguridad para combatir el crimen organizado, establecida a finales de 2006, y la incidencia de tortura y malos tratos por parte de las autoridades federales responsables de la implementación de dicha estrategia.⁴⁹⁴ Por ejemplo, en 2009, la mayor parte de los casos de tortura referentes a 30 recomendaciones de la CNDH implicaron una admisión expresa de la autoridad responsable con respecto a que sus acciones se cometieron en el contexto de la “lucha permanente contra el narcotráfico”, el cumplimiento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos o en la ejecución de un operativo coordinado para contrarrestar el tráfico de drogas.⁴⁹⁵ La CNDH documentó tortura en el 56 por ciento de sus recomendaciones dirigidas al Ejército de México en 2008 (20 de 36), 52 por ciento de los casos de 2009 (16 de 31) y 42 por ciento en 2010 (10 de 24).⁴⁹⁶ De todas las denuncias de tortura recibidas por la CNDH de 2006 a 2014, elementos del Ejército y la Marina fueron los presuntos autores en el 71 por ciento de los casos.⁴⁹⁷
- **Las víctimas con frecuencia son detenidas bajo circunstancias similares.** Como señaló el Relator Especial sobre la Tortura de la ONU, “las personas denuncian, generalmente, haber sido detenidas por personas vestidas de civil, a veces encapuchadas, que conducen autos no identificados y no cuentan con una orden judicial ni informan de los motivos de la detención. Cuando las detenciones son en un domicilio, el ingreso suele practicarse sin orden judicial y se producen daños a la propiedad y robos. La detención va acompañada de golpes, insultos y amenazas. Las personas son conducidas con los ojos vendados a sitios que desconocen, incluso bases militares, donde continúan las torturas [...]”.⁴⁹⁸ Los casos documentados de tortura generalmente son seguidos de la existencia legal de la llamada “flagrancia equiparada” una práctica que permite que las autoridades detengan a individuos “sorprendidos mientras cometen una infracción” sin una orden judicial por un período de días antes de ser puestos a disposición del Ministerio Público, esta práctica “es particularmente recurrida por el Ejército”.⁴⁹⁹ Una recomendación general de parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos concluyó en 2011 que los servicios de seguridad en México rutinariamente

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

llevan a cabo cateos ilegales, falsifican circunstancias de flagrancia en arrestos al plantar drogas, armas u otro contrabando en las víctimas, u obtienen confesiones mediante la coerción.⁵⁰⁰ El Ejército Mexicano, por sí mismo, detuvo a 31,251 personas en “operaciones contra el narcotráfico” entre diciembre de 2006 y abril de 2011, y todos los 31,251 de estos individuos “presuntamente fueron detenidos en flagrancia”.⁵⁰¹ De 2011 a 2013, el porcentaje anual de todos los arrestos por delitos federales que se realizaron sin una orden judicial, posibilitados por la disposición de flagrancia, osciló entre el 88 y el 93 por ciento.⁵⁰²

- **Las autoridades con frecuencia retrasan la notificación sobre el paradero de las víctimas.** Como el Relator Especial sobre Tortura de la ONU señaló, “en oportunidades transcurren días sin que se informe del paradero de la persona o sin que el detenido se presente ante la autoridad ministerial o judicial”.⁵⁰³ La misma disposición de flagrancia que permite los arraigos sin una orden judicial, también permite un mayor retraso en presentar al detenido ante un juez.⁵⁰⁴
- **Muchas víctimas indican que han sido torturadas durante la detención preventiva, incluyendo su versión prolongada en México: el arraigo.** Tanto el Comité contra la Tortura de la Naciones Unidas como el Relator Especial sobre la Tortura de la ONU, han hecho énfasis en la alta incidencia de la tortura durante la prisión preventiva y el arraigo.⁵⁰⁵ Las estadísticas sugieren una sólida correlación entre el número anual de arraigos y el número de denuncias por tortura y malos tratos presentadas ante la CNDH cada año, ambas presentando un aumento considerable en 2011 (consulte la Figura 12).⁵⁰⁶
- **Se acusa a las víctimas de vinculación con el crimen organizado y son forzadas a confesar.** El Relator Especial Sobre la Tortura observó, “la mayoría de las víctimas son detenidas por presunta relación con la delincuencia organizada”.⁵⁰⁷ En la mayoría de los casos, la tortura se ha utilizado con el propósito de forzar a las víctimas a firmar confesiones que después son usadas como la principal evidencia de los cargos penales que se formulan en contra de ellas.⁵⁰⁸ Por ejemplo, de los 30 casos de tortura referidos por la CNDH en sus recomendaciones de 2009 al Ejército Mexicano, 22 implicaban denuncias por las víctimas que habían sido

Figura 12: Correlación entre el arraigo y las denuncias por tortura y malos tratos



III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

ARRAIGO

A NIVEL GLOBAL, la tortura ocurre frecuentemente como secuela inmediata de la detención y frecuentemente se utiliza para extraer confesiones de la persona detenida.⁵¹¹ Aunado a la dramática movilización de las fuerzas armadas de México después del año 2006, con el objetivo de hacer cumplir la ley, se encontraron las reformas constitucionales que autorizaban el uso de medidas extraordinarias tratándose del combate del crimen organizado. Entre estas reformas, en 2008, el gobierno expresamente consagró en la Constitución disposiciones relacionadas con el llamado arraigo en casos de crimen organizado, las cuales anteriormente eran únicamente permitidas por ley.⁵¹² El arraigo consiste en la detención de sospechosos por un máximo de 40 días

sin que se formulen acusaciones penales y sin el acceso a un abogado. Este período se puede extender por un máximo de 80 días previa aprobación judicial. En 2014, la Suprema Corte de Justicia prohibió el uso del arraigo a nivel estatal, sin embargo conservó su constitucionalidad para los casos federales.⁵¹³ A pesar de la aparente disminución de las denuncias por tortura y malos tratos en relación con el uso reducido del arraigo, México ha rechazado constantemente peticiones para abolir esta práctica por completo.⁵¹⁴ El gobierno ha declarado que el arraigo sigue siendo una importante herramienta en la lucha contra el crimen organizado,⁵¹⁵ incluso cuando existen indicios de que la práctica ha resultado en pocas condenas penales.⁵¹⁶

presionadas a confesar haber cometido delitos de narcotráfico, acopio de armas o afiliación con grupos armados organizados o con cárteles de la droga.⁵¹⁷

- **Los torturadores usan muchos de los mismos métodos en muchos casos diferentes.** Estos incluyen golpizas, asfixia con bolsas de plástico, simulación de ahogamiento, descargas eléctricas, tortura sexual y amenazas de muerte o simulacros de ejecución.⁵¹⁸ Varias víctimas señalaron haber sido cubiertas con colchonetas o trapos antes de ser golpeadas, posiblemente para reducir la posibilidad de moretones.⁵¹⁹

Una lista no exhaustiva de casos que presentan muchas de estas mismas características incluyen:

- **Marzo de 2009, Baja California:** El Ejército detiene y tortura a 25 policías municipales mientras los mantenía en arraigo en una base militar en Tijuana.⁵²⁰ Durante 41 días, los hombres fueron envueltos con cinta adhesiva, fueron objeto de golpizas, asfixiados con bolsas de plástico y recibieron descargas eléctricas en sus pies y genitales y les fueron negados los alimentos durante períodos prolongados, mientras que un médico militar supervisaba la tortura. En 2011, la CNDH determinó que el Ejército había cometido una detención arbitraria y tortura. Los hombres posteriormente fueron absueltos de los cargos de crimen organizado.⁵²¹ A septiembre de 2014, la Procuraduría General de la República no había abierto una investigación con relación al caso.

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

- **Junio de 2009, Baja California:** El Ejército arrestó a cuatro hombres y los acusó de secuestro, después los mantuvo en arraigo en una base militar en Tijuana durante 41 días.⁵²² Los hombres manifestaron que se les asfixió con bolsas de plástico y que fueron sometidos a golpizas, simulacros de ejecución y privación del sueño hasta que firmaron confesiones implicándose los unos a otros. El Ejército exhibió a los hombres ante los medios de comunicación con una colección de armas y fueron acusados por el delito federal de secuestro y cargos relacionados con la posesión de armas de fuego. En septiembre de 2015, el Comité contra la Tortura de la ONU determinó que México había incumplido varias de sus obligaciones, entre ellas, la de investigar la presunta tortura.⁵²³
- **Agosto de 2009, Tabasco:** Durante un operativo conjunto, la policía estatal y el Ejército arrestaron a diecisiete policías municipales, quienes fueron torturados intensamente con asfixia con bolsas de plástico, introducción de agua con un trapo en la boca, extracción de uñas, simulacros de ejecución y descargas eléctricas.⁵²⁴ Los exámenes médicos realizados en las víctimas por la procuraduría, las autoridades de la prisión y un médico independiente, documentaron que les faltaban las uñas de las manos, que se encontraron hematomas, hemorragias y otras lesiones compatibles con las tácticas de tortura que las víctimas posteriormente relataron. Las víctimas indicaron que fueron forzadas a firmar confesiones e incriminarse los unos a los otros, lo que conllevó a procesos judiciales por cargos de delitos de crimen organizado. Un tribunal de apelación subsecuentemente ordenó la liberación de las 12 víctimas, al concluir que sus confesiones habían sido coaccionadas mediante la tortura.
- **Agosto de 2010, Chihuahua:** La Policía Federal detiene a cinco hombres en Ciudad Juárez.⁵²⁵ En el centro regional de comando y posteriormente en la sede de la Policía Federal en la Ciudad de México, cinco hombres fueron sometidos a palizas, amenazados, asfixiados con bolsas de plástico, semi-asfixiados en agua y por lo menos en un caso sometidos a violencia sexual, hasta que firmaron declaraciones ante el fiscal federal, en las que confesaban y se implicaban uno al otro de la explosión de un coche bomba en Ciudad Juárez el mes anterior. Una investigación de la CNDH de 2011 concluyó que las cinco personas fueron víctimas de detención arbitraria y tortura.⁵²⁶ La PGR retiró los cargos contra una de las víctimas en marzo de 2014 después de reconocer la determinación de la tortura, pero las otras víctimas permanecieron en prisión preventiva con respecto a cargos relacionados con el crimen organizado.
- **Febrero de 2011, Baja California:** Soldados arrestan a una mujer después de que dejara a sus hijos en la escuela y la llevan a una base militar en Tijuana donde se entrevistó con un fiscal federal.⁵²⁷ En el transcurso de la siguiente semana, mientras se encontraba en arraigo en la base, ella declaró que los soldados la violaron en tres ocasiones, le administraron descargas eléctricas, la asfixiaron, cortaron su muñeca y amenazaron a sus hijos y a su pareja. Fue obligada a firmar una confesión autoinculpatoria que la implicaba en delitos de narcotráfico y también implicaba en los mismos delitos a otros detenidos. Un juez federal la absolvió de los cargos por falta de pruebas en su contra, poco después varios soldados, algunos encapuchados tocaron insistentemente a la puerta de su domicilio, la

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

llamaron a gritos hasta que presentó una denuncia ante la PGR. En octubre de 2012, la CNDH concluyó que había sido sometida a tortura.⁵²⁸

- **Agosto de 2012, Veracruz:** Miembros de la Marina irrumpieron en la casa de una mujer, la ataron y vendaron los ojos.⁵²⁹ En la parte trasera de una camioneta en una base naval, la agredieron sexualmente, la golpearon, la asfixiaron, la patearon y después la dejaron atada a una silla bajo un calor abrasador. En la oficina de la Procuraduría General de la República, en presencia de un soldado de la Marina, la obligaron a firmar una declaración sin permitirle leerla. La PGR la presentó ante los medios de comunicación como una entre varios detenidos aprendidos en un vehículo robado en posesión de armas y de drogas. Un examen médico a cargo de la CNDH confirmó la existencia de pruebas compatibles con la tortura. En septiembre de 2014, fue puesta en libertad con fianza; sin embargo, la PGR ha continuado la investigación criminal contra ella por delitos de crimen organizado. Para esa fecha todavía no se había investigado la tortura, a pesar de que un juez federal solicitó una investigación en 2012.
- **Mayo de 2013, Ciudad de México** La Policía Federal detuvo al estudiante y activista Enrique Guerrero Aviña, después de haber disparado a su vehículo.⁵³⁰ Lo torturaron mediante métodos que incluyeron golpizas, asfixia con una bolsa de plástico y abuso sexual, mientras le exigían que hiciera una declaración incriminando a miembros de movimientos sociales. Luego lo llevaron a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) de la PGR, donde lo amenazaron con inculparlo de un secuestro ocurrido en el estado de Oaxaca si no cooperaba. Guerrero se negó. Fue acusado de delincuencia organizada y secuestro, y se encuentra detenido en una prisión de máxima seguridad.
- **Febrero de 2014, Ciudad de México:** La Policía Federal irrumpió en la casa de Tailyn Wang, una mujer embarazada, madre de tres hijos y la detuvieron sin una orden de aprehensión.⁵³¹ En las instalaciones policiales, los oficiales la golpearon brutalmente y abusaron de ella sexualmente. Ella sufrió un aborto en las oficinas de la PGR, donde sus denuncias respecto a su tortura fueron ignoradas. Cuatro días después de haber sido trasladada a una prisión en el Estado de Nayarit, se le informó que había sido acusada de formar parte de una banda de secuestradores y presentaron cargos de delincuencia organizada contra ella.

“Dirigido contra una población civil”

El segundo aspecto del elemento “ataque” previsto en el Artículo 7 del Estatuto de Roma requiere que este sea “dirigido contra una población civil”.⁵³² Este requisito, en parte, excluye del ámbito de crímenes de lesa humanidad a los ataques dirigidos contra “las fuerzas armadas y otros combatientes legítimos”.⁵³³ Asimismo, la definición de crímenes de lesa humanidad requiere de un ataque contra una “población” civil, a fin de garantizar que “no sea meramente contra individuos seleccionados aleatoriamente”.⁵³⁴ Esto significa que la población civil debe ser el “objetivo primordial del ataque”, pero no se requiere que “*toda la población civil* de la región geográfica en cuestión sea el objetivo”.⁵³⁵ Por el contrario, el término “población” tiene la intención de incluir crímenes

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

OJINAGA, CHIHUAHUA: 2008

UNA INVESTIGACIÓN PERIODÍSTICA sobre el pelotón de la Tercera Compañía de Infantería No Encuadrada, implicado en desapariciones forzadas, reveló el caso de un hombre arbitrariamente detenido por miembros del pelotón bajo sospecha de narcotráfico al que torturaron hasta la muerte.⁵³⁶ El 22 de junio de 2008, el Ejército detuvo a la víctima mientras patrullaban el área, identificándolo como un “narcotraficante”.⁵³⁷ Los soldados llevaron a la víctima al domicilio de uno de los miembros del pelotón, donde la esposa del soldado identificó a la víctima como la persona que había intentado secuestrar a su hijo.⁵³⁸ Se le ordenó a un sargento que “trabajara con el detenido” hasta que “confesara” los detalles del presunto secuestro.⁵³⁹ De acuerdo al relato de un testigo miembro del pelotón quien se encontraba en el lugar, el mayor le ordenó al pelotón que de ser posible mataran a la víctima.⁵⁴⁰ Otro testigo, también miembro del pelotón y también en el lugar, declaró que oyó a la víctima gritar y que el sargento dijo que la situación se había complicado, que se habían sobrepasado y que la víctima había muerto.⁵⁴¹ Después, los miembros del pelotón quemaron los restos de la víctima y esparcieron sus cenizas en una zona rural.⁵⁴²

La CNDH documentó otro caso de tortura cometido por los miembros del mismo pelotón. La investigación confirmó que sus miembros habían secuestrado arbitrariamente a una mujer de su vivienda en diciembre de 2008.⁵⁴³ La llevaron a unas instalaciones militares y la mantuvieron incomunicada durante siete días.⁵⁴⁴ Durante ese período, la víctima fue “objeto de maltratos físicos y psicológicos severos, consistentes en: patadas, golpes, cintarazos en el abdomen y las piernas, colgamiento con esposas, además de múltiples amenazas”.⁵⁴⁵ Los golpes “fueron de tal magnitud que le causaron incluso una

hemorragia transvaginal”.⁵⁴⁶ Un miembro del pelotón violó analmente a la víctima.⁵⁴⁷ El Ejército después explicó que sus actos formaban “parte de la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y la campaña permanente contra el narcotráfico”.⁵⁴⁸

De acuerdo al Estatuto de Roma, “[p]or tortura’ se entenderá causar intencionalmente dolor o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, a una persona que el acusado tenga bajo su custodia o control; sin embargo, no se entenderá por tortura el dolor o los sufrimientos que se deriven únicamente de sanciones lícitas o que sean consecuencia normal o fortuita de ellas”.⁵⁴⁹ La evaluación de la severidad del dolor y el sufrimiento a los que la víctima se ha sometido, incluye la valoración tanto de factores objetivos (incluidos: la índole, el propósito y la coherencia de los actos cometidos”) y criterio subjetivos (como “el estado físico o mental de la víctima, el efecto del tratamiento y, en algunos casos, factores como la edad, género, estado de salud y la condición de inferioridad de la víctima”).⁵⁵⁰ En caso de que la víctima “haya sido maltratada por un período prolongado, o que haya sido objeto de repetidas o diversas formas de maltrato, la severidad de los actos debe ser valorada integralmente en la medida en que se pueda demostrar que este período duradero o la repetición de los actos están interrelacionados, siguen un patrón o están orientados a fin de lograr el mismo [...] propósito”.⁵⁵¹ De acuerdo con los actos enumerados en el Artículo 7 del Estatuto de Roma, la conducta debe ser parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil.⁵⁵²

Aquí, al parecer ambos casos parecen constituir tortura de acuerdo al crimen de lesa humanidad. Miembros del

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

OJINAGA, CHIHUAHUA: 2008

pelotón detuvieron a la primera víctima y procedieron a “trabajar” con él hasta que murió. Si bien es cierto que los detalles de la conducta de los soldados no está clara, el hecho de que se oyó a la víctima gritar y en última instancia murió a causa de sus lesiones demuestra “dolor o sufrimiento severo”. El hecho que respalda que la tortura se cometió en virtud de un ataque más extenso contra la población civil, como se describe en otras secciones, es que antes de su detención,

el Ejército había calificado a la víctima como “narcotraficante”. En el segundo caso, la víctima estuvo detenida en instalaciones militares durante siete días y fue objeto de repetidas y diversas formas de abuso psicológico y físico, incluida la violación, lo cual la CPI ha reconocido como un acto de tortura.⁵⁵³ En este caso, el Ejército reconoció expresamente que sus acciones formaban “parte de” la “campaña permanente contra el narcotráfico”.⁵⁵⁴

de índole colectivo y por lo tanto *excluye actos individuales o aislados*, que a pesar de poder constituir crímenes de acuerdo con la legislación penal nacional, no ascienden al carácter de crímenes de lesa humanidad”.⁵⁵⁵

Como ya se expuso, en el marco de la estrategia de seguridad implementada en México en 2006, las fuerzas federales han asesinado, desaparecido y torturado a la población civil sospechosa de delincuencia organizada. Esta población a su vez cuenta con tres subpoblaciones: miembros reales de los cárteles delictivos; individuos sospechosos de ser miembros de los cárteles delictivos (los llamados “falsos positivos”); y, en el caso de asesinatos, transeúntes inocentes asesinados como resultado del uso de la fuerza de forma imprudente e ilegítima (los llamados “daños colaterales”). Los casos individuales no siempre se pueden atribuir con exactitud a uno de estos grupos debido a la falta de información integral respecto a los mismos o porque presentan características relacionadas con más de una clasificación.

Miembros de los cárteles

Aún cuando la violencia en México con frecuencia se describe como una “guerra”, el propio gobierno ha negado expresamente que los miembros de los cárteles de la droga hayan actuado como combatientes en un conflicto armado de carácter no internacional.⁵⁵⁶ Cuando han comparecido ante los organismos creados en virtud de tratados de la ONU, los representantes de México han declarado que no existe un conflicto armado en el país y que la estrategia de combatir al crimen organizado “atiend[e] a medidas para combatir un fenómeno plenamente identificado, la delincuencia organizada, el cual tiene su base en la comisión de hechos ilícitos”.⁵⁵⁷ Los cárteles de la droga pueden ciertamente ser señalados como “objetivo” por el gobierno para los efectos de su investigación y proceso judicial, y en circunstancias excepcionales (por ejemplo en defensa propia) los agentes estatales pueden utilizar la fuerza letal contra ellos. Sin embargo, la actividad delictiva de los miembros de los cárteles no

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

CARRIZALILLO, GUERRERO: OCTUBRE DE 2014

LA POLICÍA FEDERAL y las fuerzas de la división de Gendarmería irrumpieron en la comunidad de Carrizalillo, en el Estado de Guerrero, mientras un helicóptero sobrevolaba a baja altura sobre el poblado.⁵⁵⁸ El pueblo se ubica a hora y media de viaje por carretera al sur de Iguala, donde menos de un mes antes, el 26 de septiembre de 2014, los estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa y otras personas presentes se habían vistos sometidos a ataques de la policía, dando como resultado la muerte de seis personas. Ahora, en la tarde del 21 de octubre de 2014, un convoy de aproximadamente 60 policías federales había llegado al pequeño pueblo minero de oro que con frecuencia ha sido presa del crimen organizado.⁵⁵⁹

De acuerdo al Comisario Municipal de Carrizalillo, Lucas Celso Salgado, la policía irrumpió de forma violenta en 30 casas, golpeando a hombres, mujeres, niños y ancianos. Una de las víctimas, con lesiones en su cara, dijo a un reportero que el oficial colocó una bolsa de plástico sobre su cabeza mientras que amenazaba a una mujer con violencia sexual. Mientras que un oficial federal presuntamente atacaba a otra mujer con un arma, sus colegas sacaron de su casa a sus hijas, de dos y siete años de edad. En medio de los ataques, la policía exigía que les dijeran dónde estaba “la fosa”. Cuando la policía abandonó el poblado esa tarde, se llevaron a dos mujeres y a tres trabajadores de la compañía minera Goldcorp. De acuerdo a Salgado, la policía golpeó y torturó a cerca de 70 personas.⁵⁶⁰

Esa misma tarde, un grupo de 50 residentes de Carrizalillo acudió a interponer una denuncia ante la oficina regional del estado de la Comisión de los Derechos Humanos. De allí, fueron a la sede local de la Policía Federal para exigir la liberación de las personas desaparecidas. Salgado posteriormente confirmó la detención de

cinco individuos, incluido un menor de edad, en las instalaciones de la SEIDO, quienes estaban siendo investigados por su participación en la delincuencia organizada. *Open Society Justice Initiative* también fue informada de que, en relación a estos hechos, la CNDH había abierto dos investigaciones por supuestos abusos cometidos por la Policía Federal, incluidos la detención arbitraria, el trato inhumano, la invasión de la propiedad y el uso arbitrario de la fuerza.⁵⁶¹ Con respecto al ataque en Carrizalillo, la Policía Federal ha informado “no tener información sobre el caso”.⁵⁶²

Aquí, de nuevo se aprecia la evidencia de tortura como un crimen de lesa humanidad. Este caso incluye evidencia de golpizas y agresiones, así como amenazas a punta de pistola y en por lo menos una ocasión la colocación de una bolsa sobre la cabeza de la víctima. A pesar de que es necesario contar con más detalles para establecer que estos actos constituyeron “dolor o sufrimiento severo”, “[l]as lesiones permanentes no son un requisito para establecer la tortura; incluso la evidencia del sufrimiento no necesariamente debe ser visible después de que el crimen se ha cometido”.⁵⁶³ Si se considera que por lo menos ciertas de las acciones de los soldados se realizaron con la intención de causar dolor o sufrimiento severo, los elementos de los crímenes de lesa humanidad parecen haberse actualizado, ya que los soldados entraron a las viviendas por la fuerza, poniendo a las víctimas “bajo el control” de los soldados. Aún más, las acciones aparentemente estaban vinculadas con un ataque más amplio contra la población civil, ya que los soldados utilizaron métodos similares de abuso y exigían información respecto a personas que fueron desaparecidas por una organización delictiva, lo que sugiere que los autores consideraban que las víctimas de algún modo tenían nexos con dicha organización.

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

les arrebató su condición de civiles. Por ejemplo, después de que supuestamente los miembros de organizaciones delictivas se entregaron al Ejército Mexicano en Tlatlaya, en el Estado de México en junio de 2014; o a la Policía Federal en Tanhuato, Michoacán en mayo de 2015, no existía una justificación legítima para su ejecución sumaria.⁵⁶⁴ La sospecha por parte de los funcionarios federales de que una persona tiene nexos con la delincuencia organizada no legitima la ejecución extrajudicial, la tortura o la desaparición forzada.

“Falsos positivos”

El gobierno con frecuencia ha tenido por presuntos miembros de la delincuencia organizada con poca evidencia a civiles. (Consulte el recuadro de texto: “Acusaciones infundadas de delincuencia por parte del Gobierno”). Entre las personas ejecutadas sumariamente por las fuerzas militares en Tlatlaya no solo se encontraban presuntos criminales, sino también por ejemplo, una niña de 15 años que se encontraba entre las víctimas de secuestro.⁵⁶⁵ El Ejército informó que todas las personas asesinadas eran miembros de la delincuencia organizada. Dos víctimas más de secuestro detenidas en el sitio fueron subsecuentemente torturadas por las autoridades del Estado en un intento de forzarlas a corroborar la versión del Ejército con respecto a los eventos y después fueron procesadas por delitos del crimen organizado por la unidad en materia de delincuencia organizada, SEIDO, de la PGR como parte del mismo intento de encubrimiento.⁵⁶⁶

Además del caso Tlatlaya, se cuenta con extensa documentación de numerosos casos de “falsos positivos”: ciudadanos ordinarios que son asesinados, desaparecidos o torturados por agentes del gobierno federal, ya sea porque se les había clasificado como supuestos miembros de un cártel sobre la base de poca o ninguna evidencia o porque se les clasificó de esta forma después de su victimización, a fin de justificar los crímenes cometidos. Efectivamente, en 2013, se alertó al Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias respecto a la preocupación de que las fuerzas de seguridad podrían considerar a las personas involucradas en actividades relacionadas con las drogas como desechables y que “el problema se resolvía por sí mismo” si un miembro de un cártel asesinaba a un miembro de otro cártel.⁵⁶⁷ La presunción parece ser que aquellos asesinados o desaparecidos se encuentran involucrados en actividades delictivas y por lo tanto no son dignos de protección.

En relación con los asesinatos, estos incluyen el caso de Jorge Antonio Parral Rabadán, el administrador del puente federal secuestrado en Tamaulipas y asesinado con un disparo a quemarropa por un soldado cuando el Ejército allanó la guarida de los secuestradores y cuyo cuerpo el Ejército enterró, clasificándolo como un sicario del cártel. Incluyen los asesinatos de dos estudiantes en Monterrey, Nuevo León en marzo de 2010, en cuyo caso la Comisión Nacional de los Derechos Humanos concluyó que los elementos militares “habían colocado las armas en los cuerpos de los estudiantes y destruido evidencia en la escena del crimen a fin de falsamente acusar a las víctimas de pertenecer a una pandilla criminal”.⁵⁶⁸ Comprende la muerte de un hombre, ese mismo mes, en Nuevo León, quien fue visto el día anterior bajo la custodia de la Marina y de la Policía Municipal, su cuerpo torturado se encontró cubierto de drogas, las cuales la CNDH determinó que habían sido plantadas. Circunstancias casi idénticas se

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

presentaron en un caso de agosto de 2010 en Chihuahua, donde el cuerpo de Arnulfo Antúnez Sandoval fue descubierto rodeado de jeringas, tras su detención el día anterior por la Policía Federal. El informe del perito forense que examinó el cuerpo de Antúnez determinó que la causa de la muerte fue hemorragia cerebral causada por un golpe con un objeto cortante. Recientemente, se han dado casos de presuntos falsos positivos en enero de 2015 en Apatzingán, Michoacán, donde la Policía Federal durante un operativo para recuperar el control de regiones del estado del crimen organizado le disparó a 16 civiles, dejándolos morir al margen de la carretera (lo que resultó en siete fallecimientos). Sin embargo se afirma que las muertes ocurrieron durante una balacera entre fuerzas de seguridad rural.

En relación con las desapariciones forzadas, los falsos positivos son más difíciles de documentar debido que en la mayoría de los casos, las autoridades nunca reconocieron la detención y por lo tanto no hacen declaraciones con respecto a los supuestos nexos de la víctima con la delincuencia organizada. Sin embargo, en muchos casos, a los familiares que reportan las desapariciones ante las autoridades se les ha informado que sus seres queridos desaparecidos probablemente eran miembros de la delincuencia organizada, sugiriendo que probablemente merecían desaparecer.⁵⁶⁹ Los indicios en casos específicos de falsos positivos incluyen la detención por parte del Ejército en marzo de 2009 en Chihuahua de un hombre a quien se le mantuvo incomunicado durante un mes y después fue puesto a disposición de la fiscalía junto con un vehículo que contenía drogas. Incluyen la desaparición de un hombre en Nuevo León en noviembre de 2010, quien en un principio fue detenido por la policía de tránsito por conducir sin licencia y fue visto la última vez bajo la custodia de la Marina, cuando la policía sugirió que estaba siendo investigado por nexos con la delincuencia organizada.

En relación con la tortura, existen sólidos indicios de falsos positivos además del caso de 2014 de los testigos de la masacre en Tlatlaya. Incluyen la detención y tortura de Israel Arzate Meléndez por parte del Ejército en Chihuahua a principios de febrero de 2010: un hombre de camino del trabajo a su domicilio fue torturado a fin de que confesara ser un miembro del cártel involucrado en una masacre. Comprenden el caso de una mujer arrestada y torturada por el Ejército en Baja California en febrero de 2011, quien después fue procesada por la PGR con base en una confesión que en última instancia fue desestimada por un juez federal. Asimismo, incluyen el caso del estudiante y activista detenido por la Policía Federal en la Ciudad de México en mayo de 2013, quien fue objeto de una golpiza, fue agredido sexualmente y asfixiado. Los fiscales federales le imputaron cargos por delitos de crimen organizado y secuestro después de que se negó a formular declaraciones inculpativas sobre miembros de movimientos sociales.

“Daños colaterales”

El gobierno federal ha sugerido que las muertes de civiles son el resultado inevitable de la necesaria “guerra contra la delincuencia organizada”. A tres años del inicio del mandato de Calderón, el Secretario de la Defensa Nacional, Guillermo Galván, declaró durante una Junta de Coordinación Política del Senado que la estrategia de seguridad del gobierno se mantendría “a pesar de las muertes de civiles – niños, jóvenes estudiantes y adultos jóvenes –” quienes son, aseguró, “daños colaterales que son lamentables”.⁵⁷⁰ En marzo de 2016, el Secretario de la Defensa Nacional, Salvador

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

ACUSACIONES INFUNDADAS DE DELINCUENCIA POR PARTE DEL GOBIERNO

EN SEPTIEMBRE DE 2011 durante una conferencia de prensa, en el Museo Guggenheim de Nueva York, con el propósito de presentar un video de promoción turística en el que aparecía, el Presidente Felipe Calderón fue confrontado con preguntas respecto a una espantosa escena ese mismo día en la ciudad turística de Veracruz.⁵⁷¹ En vísperas de una conferencia nacional de fiscales federales y estatales y funcionarios judiciales, los sicarios tiraron 35 cuerpos severamente mutilados y semidesnudos bajo un paso a desnivel de una carretera, a menos de una milla de la ubicación de la reunión.⁵⁷² Calderón aseguró a la audiencia que, “el problema de la violencia está más relacionado con la batalla entre una banda y otra. [...] Está relacionado con el narcotráfico”.⁵⁷³ En Veracruz, el Gobernador Javier Duarte de Ochoa hizo eco de esta afirmación respecto a que los fallecidos eran criminales.⁵⁷⁴ Sin embargo, unos meses más tarde, el titular de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada de la PGR admitió discretamente que las víctimas que habían sido atacadas por elementos de la delincuencia organizada no eran miembros del “crimen organizado” y que la mayoría no tenían antecedentes penales. No eran Zetas, como inicialmente se afirmó, por el contrario entre ellas había amas de casa, estudiantes y un policía condecorado.⁵⁷⁵ No existen acusaciones en este caso de que las fuerzas federales cometieron estas atrocidades, pero las observaciones de

Calderón ejemplifican la ligereza con la que los actores del gobierno federal, en todos los niveles, están dispuestos a acusar a ciudadanos ordinarios de ser miembros de la delincuencia organizada.⁵⁷⁶ Debido a que los criminales no son víctimas por las que se sienta compasión, esto ha servido como un medio para disminuir la presión con respecto a la obligación de investigar y procesar de forma adecuada los delitos.⁵⁷⁷ También sugiere que si las autoridades gubernamentales tan fácilmente asumen que los ciudadanos victimizados son “criminales” al reaccionar frente a un delito, también podrían fácilmente suponer que los ciudadanos ordinarios son “criminales” cuando se planea usar la fuerza contra los cárteles delictivos.

Los eventos en Chihuahua en 2010 son prueba de ello. Después de la masacre de 15 estudiantes durante una fiesta en Ciudad Juárez el 31 de enero de 2010, el Presidente Calderón respondió diciendo que las víctimas eran “pandilleros”.⁵⁷⁸ Diez días después el Secretario de Gobernación reconoció que las víctimas eran adolescentes deportistas y estudiosos y ofreció disculpas por las palabras equivocadas del presidente.⁵⁷⁹ Al tiempo que se ofrecía la disculpa, el Ejército Mexicano detuvo a Israel Arzate y lo torturó para que confesara haber sido el autor de la masacre de los estudiantes.⁵⁸⁰ En México, la clasificación poco fundada de civiles como criminales ha resultado en muchos de estos casos “falsos positivos”.

Cienfuegos dijo que había sido un error llevar a cabo confrontaciones militares con criminales durante el día, cuando la gente está en las calles y “eso ocasiona que haya muchos inocentes que resultan lastimados”. A continuación, sugirió que el problema de “daños colaterales” se había reducido, pero no facilitó evidencia alguna que respaldara su declaración.⁵⁸¹

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

El Ejército afirmó que 54 “personas ajenas a los hechos” habían sido asesinadas en “ataques armados por parte del Ejército” entre el 2007 y julio de 2012.⁵⁸² Existen razones suficiente para creer que las mismas fuerzas federales han usado la fuerza de forma imprudente, sin la legislación adecuada que la regule y sin la rendición de cuentas por los abusos, lo que resulta en asesinatos ilegítimos de muchas más personas inocentes ajenas a los hechos. Por ejemplo, cuando los soldados abrieron fuego contra un automóvil en Tamaulipas en abril de 2010, sin motivo alguno, de acuerdo a los testigos, mataron a niños de cinco y nueve años de edad y lesionaron a otros cinco pasajeros; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos determinó que el Ejército posteriormente manipuló exhaustivamente la escena del crimen.⁵⁸³ En 2015, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU expresó estar seriamente preocupado respecto a que la lucha contra el crimen organizado ha resultado en “numerosos asesinatos de niñas y niños, incluidos casos de ejecuciones extrajudiciales [...]”.⁵⁸⁴ De manera similar, en 2014, el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias también fue informado de que existe una “relación directa” entre “el despliegue del ejército en actividades policiales” y el “considerable aumento del número de femicidios”.⁵⁸⁵

La evidencia analizada arriba (el incremento del 133 por ciento en el uso del Ejército en operativos relacionados con las drogas y el despliegue de fuerzas militares a zonas urbanas conocidas por ser las principales plataformas para el narcotráfico) sugiere que los actos de violencia cometidos por las fuerzas militares se llevaron a cabo de conformidad con una política que conlleva a un uso indiscriminado y extrajudicial de la fuerza y otros actos ilegales, contra los civiles de los que se presume su relación con la delincuencia organizada. Esta conclusión está respaldada por las estadísticas que muestran un dramático incremento del número de denuncias presentadas ante la CNDH que están relacionadas con la implementación de la estrategia de seguridad del gobierno federal. Por lo tanto, los autores “no actuaron de manera aleatoria o de forma inconexa”, por el contrario “llevaron a cabo el ataque contra [un] subgrupo específico de la población civil”,⁵⁸⁶ concretamente supuestos integrantes del crimen organizado, lo cual se evidencia del hecho de las fuerzas especiales se desplegaron con el fin de combatir al crimen organizado que se encuentra perpetrando los abusos.⁵⁸⁷

Naturaleza generalizada o sistemática del ataque

Los crímenes de lesa humanidad requieren que la naturaleza del ataque sea “generalizada o sistemática”. Únicamente el ataque y, no los actos enumerados que forman parte del ataque, requiere ser generalizado o sistemático.⁵⁸⁸ Y el requisito es disyuntivo, es decir que el ataque únicamente requiere ser generalizado o sistemático.⁵⁸⁹

El término “generalizado” se refiere a “la índole en gran escala del ataque, el cual debe ser masivo, frecuente, se debe realizar de manera colectiva con seriedad razonable y se debe dirigir contra una multiplicidad de víctimas”.⁵⁹⁰ Por lo tanto, “el elemento se refiere a la naturaleza en gran escala del ataque y el número de víctimas resultantes”.⁵⁹¹ La valoración no es “ni exclusivamente cuantitativa, ni geográfica, pero debe llevarse a cabo con base en los hechos individuales”, lo que significa que “un ataque generalizado puede ser el efecto acumulativo de una serie de actos inhumanos o el efecto singular de un acto inhumano de extraordinaria magnitud”.⁵⁹² Asimismo, no existe requisito alguno de que el ataque se extienda a la totalidad de un estado o territorio para que se pueda

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

considerar “generalizado”.⁵⁹³

El término “sistemático” se refiere a “la índole organizada de los actos de violencia y la inverosimilitud de su ocurrencia al azar”.⁵⁹⁴ Consecuentemente, la índole sistemática, de igual forma que la existencia de una política de Estado, con frecuencia “se expresa mediante los patrones de los crímenes, en el sentido de una repetición no accidental de conductas criminales similares de forma periódica”.⁵⁹⁵ La CPI ha hecho notar que el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR)⁵⁹⁶ define “sistemático” como (i) plenamente organizado (ii) que sigue un patrón regular, (iii) basado en una política común, y (iv) que supone considerables recursos públicos o privados”, mientras que el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) ha “determinado que el elemento requiere (i) de un objetivo político o plan, (ii) la comisión continua o a gran escala de actos inhumanos vinculados unos con otros, (iii) el uso de significativos recursos públicos o privados, y (iv) la implicación de autoridades políticas o militares de alto rango.”⁵⁹⁷

A pesar de que la CPI ha buscado clarificar la distinción entre los términos “generalizado” y la “comisión de actos múltiples”,⁵⁹⁸ así como de “sistemático” y “política”,⁵⁹⁹ la mayoría de la evidencia que es relevante a fin de establecer la “comisión de actos múltiples” es relevante para establecer la naturaleza “generalizada” del ataque; ya que establecer la naturaleza sistemática depende en gran medida de la misma evidencia utilizada para establecer una política implícita para perpetrar un ataque. Como reconoció la Sala de Cuestiones Preliminares de la CPI que presidió el caso de Gbagbo:

La definición de “ataque” según el Artículo 7(2)(a) del Estatuto exige una línea de conducta que implica la comisión múltiple de actos, de conformidad o para promover la política de un Estado o de una organización. En consecuencia, esta definición ya implica, aunque en menor medida, los aspectos cuantitativos y cualitativos que también podrían ser relevantes a fin de establecer la naturaleza “generalizada” o “sistemática” del ataque de conformidad con el Artículo 7(1) del Estatuto.⁶⁰⁰

Se sigue que en el caso de México, cualquier análisis respecto a “generalizado” o “sistemático” necesariamente depende de mucha de la misma evidencia que se examinó con anterioridad. Los múltiples casos de asesinato, tortura y desaparición forzada que se describen; así como, el considerable aumento de denuncias ante la CNDH, indican claramente que el “ataque” contra civiles ha sido de índole generalizada. Los casos no solo incluyeron a un gran número de víctimas, sino también actos que se han cometido en todo México y a lo largo de varios años,⁶⁰¹ durante un período cuando las fuerzas federales participaban en “operativos conjuntos” en estados que comprenden por lo menos el 47 por ciento del territorio nacional.⁶⁰² El Comité contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas señaló en febrero de 2015, “los datos recibidos por el Comité ilustran un contexto de desapariciones generalizadas en *gran parte del territorio nacional*, que en su mayoría podrían calificarse como desapariciones forzadas”.⁶⁰³

Los actos de violencia cometidos por las fuerzas federales comparten muchas semejanzas, lo que sugiere que formaron parte de una “serie de eventos generalizados, a diferencia de actos aleatorios meramente agregados”. Efectivamente, algunos de los mismos factores que demuestran una política implícita del uso de la fuerza

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

indiscriminada y extrajudicial contra civiles, de quienes se presume tienen nexos con el crimen organizado, también contribuye a determinar que el ataque fue sistemático. Para recapitular, estos son: la inmensa magnitud de los actos de violencia perpetrados; las declaraciones por parte de los líderes del gobierno y del ejército al describir la política y reconocer que implicaría violencia significativa; la movilización de las fuerzas armadas y recursos sustanciales para combatir al crimen organizado, de acuerdo a su amplia definición; la ausencia hasta 2012 de un marco jurídico que regule el uso excepcional de la fuerza, así como la continua ausencia de una ley respecto al uso de la fuerza; y la casi completa impunidad con la que los agentes federales han cometido actos ilícitos de violencia contra los presuntos integrantes de la delincuencia organizada, incluyendo a víctimas que fueron acusadas falsamente y a víctimas inocentes, “colaterales” de la fuerza indiscriminada.

CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD COMETIDOS POR ACTORES NO GUBERNAMENTALES

DADA LA NATURALEZA DE SU ORGANIZACIÓN, se presume que el cártel de los Zetas en México cumple con los requisitos para considerarse “una organización” en términos de lo dispuesto por el Artículo 7 del Estatuto de Roma. También, al parecer los Zetas han llevado a cabo un ataque generalizado y sistemático contra la población civil a fin de promover la política de la organización. Esta sección considera el argumento concretamente en relación con los Zetas, organización que podría afirmarse que es el cártel más militarizado de México. Sin embargo, este análisis podría aplicarse también a otros grupos.⁶⁰⁴ El siguiente análisis considera las acciones de los Zetas entre 2008 y 2011, cuando el grupo se encontraba en la cúspide de su poderío.⁶⁰⁵

Para promover una política organizacional

Organización

A pesar de que la jurisprudencia de la CPI respalda el argumento de que grupos paramilitares⁶⁰⁶ y movimientos rebeldes⁶⁰⁷ satisfacen el requerimiento en términos de lo dispuesto por el Artículo 7 del Estatuto de Roma con respecto a que los crímenes de lesa humanidad pueden ser cometidos por un Estado o por “una organización”, existe cierto debate sobre si organizaciones no estatales como los cárteles de delinquentes cumplen con este requerimiento. La interpretación predominante con respecto a los elementos de “una organización” para los fines de análisis de los crímenes de lesa humanidad es la que ha sido adoptada por la mayor parte de las Salas de Cuestiones Preliminares de la CPI que presiden las fases iniciales de la situación en Kenia. Específicamente, la mayoría sostuvo que, a fin de determinar si un grupo en concreto puede ser considerado como una organización al tenor de los requisitos del Estatuto, la sala debe tener en cuenta diversas consideraciones, entre ellas:

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

(i) si el grupo se encuentra bajo un mando responsable, o tiene una jerarquía establecida; (ii) si el grupo posee los recursos, los medios y la capacidad suficiente y efectiva para llevar a cabo un ataque generalizado o sistemático contra una población civil; (iii) si el grupo ejerce control sobre parte del territorio de un Estado; (iv) si el grupo dirige sus actividades criminales contra la población civil como un objetivo principal; [y] (v) si el grupo articula, explícita o implícitamente, una intención de atacar a una población civil...⁶⁰⁸

De conformidad con esta opinión, la “naturaleza formal de un grupo y el nivel de su organización no deben ser el criterio de definición”, en cambio, “la distinción debe realizarse sobre la base de si un grupo tiene la capacidad de realizar actos que ataquen valores humanos básicos” lo cual puede incluir “organizaciones criminales completamente privadas”.⁶⁰⁹

Si se consideran estos factores, los Zetas no cumplen con los requisitos para la definición de “una organización”.⁶¹⁰

Mando responsable o jerarquía establecida

El término “bajo un mando responsable” de la Sala de Cuestiones Preliminares de la CPI se deriva del Artículo 1(1) del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra.⁶¹¹ La existencia de un mando responsable implica un cierto grado organizacional del grupo, “pero no significa que deba haber un sistema jerárquico de organización militar semejante a las fuerzas armadas regulares”.⁶¹² En cambio, “[s]e trata de una organización suficiente para planear y ejecutar operaciones militares de manera sostenida y concertada, así como para imponer disciplina en nombre de una autoridad *de facto*”.⁶¹³

A pesar de que una estructura jerárquica no es necesariamente obligatoria, numerosos informes respecto a los Zetas demuestran que efectivamente el grupo tiene dicha estructura, en particular durante el período que se examina aquí.⁶¹⁴ La organización comenzó en 1997 cuando 31 miembros del cuerpo de fuerzas oficiales del Ejército Mexicano, conocido como el Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFES) desertaron del ejército para actuar como el brazo armado del Cártel del Golfo.⁶¹⁵ El grupo inicialmente estableció su cadena jerárquica con base en la cadena de mando del Ejército Mexicano, con rangos que incluían comandantes y segundos comandantes, de igual forma que en el ejército.⁶¹⁶ Bajo el mando de Arturo Guzmán Decena, cuyo nombre en clave era Z-1, los Zetas establecieron sedes para formar a jóvenes reclutas de entre quince y dieciocho años de edad; y donde los exagentes de la policía federal, estatal y municipal inculcaban en sus nuevos reclutas el estilo militar de comando y disciplina.⁶¹⁷ Los Zetas también adoptaron una compleja división de funciones. *Los Halcones* supervisan las zonas de distribución; *Las Ventanas* son adolescentes, quienes viajan en motocicletas, son los responsables de chiflar a fin de advertir la presencia de la policía y otros individuos sospechosos cerca de pequeñas tiendas que venden drogas; *Los Mañosos* son los especialistas en armas; *Las Leopardas* son las prostitutas que obtienen información de sus clientes para que los Zetas la usen; y *La Dirección* constituida por aproximadamente 20 expertos en comunicaciones quienes interceptan llamadas telefónicas, siguen e identifican vehículos sospechosos y coordinan los secuestros y las ejecuciones.⁶¹⁸

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

Después de la muerte de Z-1 y el arresto y extradición de Osiel Cárdenas Guillén, líder del Cártel del Golfo, en 2010, los Zetas aprovecharon la oportunidad para tomar el poder y dividir el Cártel del Golfo.⁶¹⁹ Tras la ruptura, los Zetas mantuvieron su estricto esquema militar, que incluía comandantes, jefes locales y escuadrones operativos.⁶²⁰ Los Comandantes eran remitidos a diversos lugares y recibían sus instrucciones desde el comando central.⁶²¹ Como una fuente explica, “los líderes se beneficiaron con un nivel de independencia controlado por el respeto por la jerarquía y un pago de cuotas fieramente impuesto al [nuevo líder, Heriberto Lazcano], y su segundo al mando durante un largo período, Miguel Treviño.”⁶²² Incluso cuando los Zetas se expandieron y el estricto cobro de cuotas se atenuó, el respeto por el rígido esquema militar permaneció como un precepto fundamental entre los Zetas.⁶²³ Prácticas como “el recuperar los cuerpos de los camaradas caídos, cuidar de sus familias, la búsqueda perseverante de sus líderes por parte de soldados rasos y el rescate de prisioneros, todas demuestran un nivel de *esprit de corps* más reconocible en una unidad militar que en una organización criminal”.⁶²⁴

Los Zetas por mucho tiempo han estado mejor equipados y mejor capacitados que los cárteles rivales, lo que le facilita la habilidad de planear y llevar a cabo operaciones militares sostenidas y concertadas.⁶²⁵ Existen indicios de que los Zetas han establecido bases de entrenamiento sofisticadas y bien equipadas cuasi militares.⁶²⁶ Dicho entrenamiento y equipo ha hecho posible que los Zetas se involucren en enfrentamientos contra fuerzas policiales, otras pandillas e incluso el Ejército⁶²⁷ y empleen tácticas muy sofisticadas en el marco de dichas confrontaciones. Por ejemplo, análisis de los tiroteos del grupo muestran agrupaciones de tiro muy herméticas, lo que indica un alto nivel de habilidad y pericia en el uso de las armas.⁶²⁸ Como un análisis de las operaciones del grupo explica:

Los Zetas han implementado el uso de emboscadas, posiciones defensivas y tácticas de unidades pequeñas, por largo tiempo empleadas por las fuerzas militares, para los sindicatos criminales de México. Permanece como una de las pocas organizaciones criminales en América dispuesta deliberadamente a atacar retenes o patrullas militares. Cuando los Zetas se formaron, catalizaron una evolución en el conocimiento táctico y la obtención de inteligencia estratégica, las cuales se han convertido en la norma a los largo de los últimos 10 años.⁶²⁹

Finalmente, con respecto a la habilidad de los Zetas para imponer la disciplina entre sus miembros dentro de una jerarquía establecida, la información sugiere que el cumplimiento con la autoridad se deriva de una combinación de respeto por la rígida jerarquía militar del grupo, así como un profundo temor a sus despiadados líderes. Por ejemplo, se ha señalado, que tras la muerte de Z-3, Miguel Treviño Morales mantuvo la cohesión y el respeto de la organización mediante la absoluta brutalidad.⁶³⁰ Las decapitaciones brutales y públicas, así como los asesinatos de los presuntos “soplones” mantienen la disidencia interna bajo control.⁶³¹

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

Medios para implementar un ataque

En el análisis de la Sala de Cuestiones Preliminares de la CPI con respecto al término “organización” citado en un artículo de la Revista Europea de Derecho Internacional,⁶³² que estudiaba si los actos de terrorismo podían ser procesados como crímenes de lesa humanidad y, en particular, si las organizaciones completamente privadas podrían satisfacer el límite organizacional establecido en el Artículo 7 del Estatuto de Roma.⁶³³ El autor hace énfasis respecto a que el factor clave para determinar la política organizacional reside en si la organización tiene o no la capacidad para llevar a cabo una línea de conducta que implique la comisión de múltiples actos violentos graves que socaven la protección de los valores humanos básicos.⁶³⁴

Varias de las características que se examinaron con anterioridad, que permitieron a los Zetas ejecutar operativos militares sostenidos y concertados, también establecen claramente que el grupo cuenta con los medios necesarios para llevar a cabo un ataque generalizado y sistemático contra una población civil. En particular, el grupo por mucho tiempo ha estado bien equipado y entrenado y sus miembros han adoptado tácticas operativas muy sofisticadas. Asimismo, los Zetas cuentan con los medios económicos necesarios para llevar a cabo grandes operativos. Se conoce, por ejemplo, que han desviado grandes cantidades de petróleo de PEMEX (*Petróleos Mexicanos*) para financiar sus operaciones.⁶³⁵ Las organizaciones criminales de México han robado petróleo de los oleoductos con un valor de más de mil millones de dólares en el transcurso de los dos últimos años y mucho del negocio clandestino del petróleo se ha vinculado a los Zetas, quienes ahora dominan las operaciones criminales en los estados ricos en petróleo de Veracruz y Tamaulipas.⁶³⁶

En por lo menos algunas zonas, la habilidad de los Zetas para atacar a la población civil aparentemente ha obedecido a la exitosa cooptación de agentes del orden público local entre sus filas. Un memorando recientemente desclasificado por la PGR reconoce “un patrón robusto y rutinario de colaboración de narcopolicías en San Fernando”, una región dominada por los Zetas.⁶³⁷ De acuerdo a un memorando, la información que se obtuvo de los Zetas capturados reveló que la policía local “actuaba como vigías del grupo, ayudaron con la “intercepción de personas” e ignoraron sus actividades ilícitas”.⁶³⁸

Por supuesto, la más sólida evidencia de la capacidad de los Zetas para cometer violencia generalizada y sistemática contra una población civil es que entre 2008 y 2011 existen claros indicadores de que realizaron este tipo de ataques, como se detalla a continuación.

Control territorial

Si bien es cierto que la CPI no se ha pronunciado en gran detalle respecto a este factor, el TPIY ha reconocido la relevancia del control territorial por parte de actores no estatales al determinar si este tipo de actores pudieran cometer crímenes de lesa humanidad. Por ejemplo, en un caso el TPIY sostuvo que “el derecho en relación con los crímenes de lesa humanidad se ha desarrollado para tomar en consideración fuerzas que, aun no constituyendo un gobierno legítimo, tienen el control de facto sobre un territorio definido o son capaces de moverse libremente en el mismo”.⁶³⁹

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

Al aplicar este factor, es importante recalcar que el objetivo primordial de los Zetas es el control territorial para fines delictivos.⁶⁴⁰ Como explica un análisis:

Los Zetas nunca se han visto a sí mismos como un grupo narcotraficante. Siempre han sido un grupo militar, cuyo principal objetivo es el control territorial. Los Zetas entendieron algo que los otros grupos no hicieron: que no era necesario llevar a cabo actividades criminales para obtener ganancias, simplemente necesitaban controlar el territorio en el que esas actividades estaban ocurriendo.⁶⁴¹

Durante el período entre 2008 y 2011, geográficamente, los Zetas se convirtieron en el grupo criminal organizado más grande en México.⁶⁴² Si bien su base principal estaba ubicada en la región fronteriza de Nuevo Laredo y Coahuila, el grupo instauró cientos de ramas a lo largo de todo el país.⁶⁴³ Instituyó puestos de observación en los puntos de llegada como aeropuertos, terminales de autobús y carreteras principales.⁶⁴⁴ Además de consumir actividades criminales a lo largo de la frontera, los Zetas expandieron sus operaciones en todos los estados colindantes con el Golfo de México, en los estados sureños de Tabasco, Yucatán, Quintana Roo y Chiapas; así como en los estados de Guerrero, Oaxaca y Michoacán en la costa del Pacífico y en la Ciudad de México.⁶⁴⁵ Igualmente, los Zetas implementaron el uso prominente de bloqueos urbanos o narcobloqueos tanto en Monterrey como en Reynosa a fin de impedir de forma periódica el acceso del Ejército a las áreas controladas por el cártel.⁶⁴⁶ De acuerdo a un grupo de comentaristas, estos bloqueos eran una “muestra de su poderío” con la intención específica de manifestar el poder de los Zetas en un territorio en particular”.⁶⁴⁷

Objetivo principal: actividades criminales contra la población civil

Como se detalla arriba, el objetivo principal de los Zetas es el uso de su pericia militar para tomar el control del territorio donde se llevan a cabo las actividades criminales en México y después lucran con dichas actividades. Sin embargo, a diferencia de los cárteles tradicionales, el modelo de los Zetas depende de una contundente expansión de su territorio,⁶⁴⁸ lo cual con frecuencia requiere tomar el control del territorio mediante el uso de la fuerza y retener el control del área difundiendo la intimidación por medio de asesinatos, bombardeos y tortura.⁶⁴⁹ De acuerdo a una fuente:

Lo hicieron a través de [una] combinación de fuerza bruta y entrenamiento, pero más importante, a través de un modelo singular enfocado. Sus soldados tenían sólo un trabajo: tomar el control del territorio y obtener una renta de los otros actores criminales. No tenían que establecer la infraestructura. Simplemente tenían que seguir su objetivo, luego extorsionar a pequeños narcotraficantes, traficantes de personas, ladrones y comerciantes de contrabando.⁶⁵⁰

Los Zetas exigen cooperación y este estilo de control demanda violencia extrema contra la población civil. Efectivamente, “los asesinatos al azar...se han convertido en el sello distintivo del grupo criminal, una demostración de que nadie está fuera de su alcance y que pueden secuestrar, torturar o asesinar a cualquier persona que

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

deseen”.⁶⁵¹ Por ejemplo, en marzo y abril de 2011, los Zetas irrumpieron en el pueblo de Allende, Coahuila, aparentemente sin resistencia del Ejército, agruparon a los civiles, demolieron sus hogares, quemaron sus negocios y secuestraron a alrededor de 300 personas, de las que no se ha vuelto a saber desde entonces.⁶⁵² Otro ejemplo es el ataque en agosto de 2011 a un casino en Monterrey, Nuevo León, el cual los Zetas ejecutaron debido a que el propietario no pagó la cuota de extorsión que le habían exigido.⁶⁵³ Los sicarios de los Zetas se apoderaron del casino, indiscriminadamente le dispararon a los clientes del negocio, rociaron gasolina y prendieron fuego a la entrada, matando a 52 personas.⁶⁵⁴

Intención de atacar a la población civil

Con respecto al análisis del factor final “organización” de la Sala de Cuestiones Preliminares de la CPI, un académico ha argumentado que los crímenes de lesa humanidad pueden ser cometidos por ciertas organizaciones criminales siempre y cuando la organización esté actuando para promover una política de atacar civiles, ya sea “expresa o tácitamente”.⁶⁵⁵

A pesar de que con frecuencia los civiles quedan atrapados en el fuego cruzado, los Ángeles del Infierno, cuyo objetivo primordial es el lucrar con el narcotráfico, la prostitución y la extorsión, habitualmente no dirigen su violencia contra la población civil. Los individuos involucrados pueden ser culpables de asesinato u otros tipos de crímenes, pero probablemente no de un crimen de lesa humanidad. Por otro lado, los narcoterroristas y rebeldes, quienes con frecuencia recurren a la violencia contra una población civil con el objetivo de aterrorizar a la población y exigir concesiones del gobierno podrían con toda probabilidad ser culpables de un crimen de lesa humanidad, en caso de que se cumplan las otras condiciones.⁶⁵⁶

Los Zetas han expresado claramente la intención de atacar directamente a la población civil si no se le otorga al grupo el control que exige. El grupo ha manifestado su intención mediante la comisión, entre otros delitos, “actos atroces [contra las figuras políticas] con la intención de infundir el temor, estimular la corrupción y socavar la democracia, al destruir la confianza popular en el gobierno”.⁶⁵⁷ Notablemente, las regiones donde los Zetas operan, incluidos los estados de Guerrero, Oaxaca y Michoacán en la costa del Pacífico, han presenciado el mayor número de homicidios relacionados con las drogas, en particular entre 2009 y 2011.⁶⁵⁸

Los Zetas también han amenazado explícitamente a las autoridades gubernamentales, habitualmente colgando pancartas, conocidas como *narcomantas*, generalmente donde descartan los cadáveres de sus víctimas.⁶⁵⁹ Por ejemplo, en una narcomanta de diciembre de 2011, atribuida a Miguel “Z-40” Treviño Morales, leía: “Las fuerzas especiales de los Zetas retan al gobierno de México”.⁶⁶⁰ La narcomanta asimismo añadía: “México vive y seguirá bajo el régimen de los Zetas. Que quede claro, aquí mandamos nosotros y aunque el gobierno federal controle a otros cárteles, no nos podrán desplazar...ahí está lo que ocurrió en Sinaloa y Guadalajara”.⁶⁶¹ La última oración hace alusión a los asesinatos masivos y los tiraderos de cadáveres imputados a los Zetas en Culiacán, Sinaloa y Guadalajara, Jalisco descubiertos el 23 de noviembre de 2011.

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

Política

Es evidente a partir del propio modelo empresarial del grupo, que los Zetas actuaban con el fin de promover una política para cometer un ataque contra la población civil. El objetivo primordial de los Zetas es controlar las zonas donde las actividades criminales se llevan a cabo con el fin de recibir una porción de las ganancias.⁶⁶² Como un análisis explica:

Los Zetas no son violentos sólo porque sus líderes prefieren ser agresivos, sino porque se guían por un modelo económico que se *basa en el control del territorio de manera violenta*. Dentro de ese territorio, obtienen rentas de otros actores criminales y transportan sólo un número limitado de bienes ilegales a través de algunas de sus propias redes... Sin ese territorio no tienen ninguna renta. En esencia, los Zetas son parásitos. Su *modelo depende de su capacidad de ser más poderosos y violentos que sus rivales, de manera que puedan obtener dicha renta*.⁶⁶³

A diferencia de otras organizaciones criminales en México, Los Zetas no compran sus alianzas si no más bien aterrorizan a aquellos que se interponen en su camino.⁶⁶⁴ Con regularidad torturan a sus víctimas, cuelgan cuerpos para exhibición pública y realizan ejecuciones masivas.⁶⁶⁵ En síntesis, la propia supervivencia de los Zetas como organización obliga al grupo a ejecutar ataques directos contra las comunidades civiles en los territorios que está tratando de controlar, a fin de expulsar por la fuerza a los grupos rivales y a las autoridades gubernamentales para garantizar el cumplimiento con las normas del grupo.⁶⁶⁶

Un ataque dirigido contra población civil

De forma similar que con actores estatales, “un ataque” perpetrado por actores no estatales, requiere de una “línea de conducta” que se define como una “serie de eventos generalizados, a diferencia de actos aleatorios meramente agregados”.⁶⁶⁷ Una línea de conducta requiere de un cierto patrón de comportamiento, que indique un nivel de planeación, dirección u organización por parte del grupo que ejecuta el ataque.⁶⁶⁸

Debido a que el modelo de los Zetas depende de la comisión de sostenidos actos de violencia dirigidos a aterrorizar a la población de las áreas que desean controlar, el grupo debe expulsar a las organizaciones rivales y a las autoridades gubernamentales para asegurar su absoluta autoridad sobre todas las actividades en las áreas pertinentes. Un aspecto particular de este enfoque ha implicado el secuestro de trabajadores migrantes con el objetivo de reclutarlos para integrarse al cártel; además de torturar y asesinar a los que se nieguen a aceptar. Esta práctica comenzó después de la ruptura de los Zetas con el Cártel del Golfo, al tiempo que los Zetas fortalecían sus esfuerzos de reclutamiento con el objetivo de controlar más territorio.⁶⁶⁹

Por supuesto, la perpetración de actos de violencia por parte de los Zetas contra la población civil no se limita a los ataques a migrantes que se rehusaron a afiliarse a la organización. Efectivamente, como se detalló antes, en lugar de cimentar alianzas, los Zetas prefieren tomar el control del territorio al estilo militar, manteniéndolo a través de la fuerza bruta y con base en la intimidación mediante asesinatos masivos y tortura.⁶⁷⁰ La evidencia indica que los Zetas planean y ejecutan sus ataques de tal manera que les

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

permita intimidar a sus enemigos al máximo.⁶⁷¹ Tal como lo resumió el Profesor George Grayson, un especialista en organizaciones narcotraficantes mexicanas, los “Zetas están decididos a ganar la reputación de ser la organización más sádica, cruel y bestial que jamás haya existido”.⁶⁷² Su enfoque demuestra que los Zetas actúan de acuerdo a un programa claro y específico, concretamente aterrorizar a la población civil en las áreas que desean controlar, lo que distingue a sus ataques de la violencia aleatoria relacionada con el tráfico de drogas.

LAS MASACRES DE SAN FERNANDO: 2010-2011

EN AGOSTO DE 2010, varias docenas de migrantes, principalmente de Centroamérica fueron secuestrados por los Zetas mientras viajaban a través de San Fernando en el estado de Tamaulipas al oriente del país.⁶⁷³ Un convoy de los Zetas interceptó los vehículos de los migrantes, los forzaron a bajar a punta de pistola y los transportaron a una bodega abandonada en un rancho cercano.⁶⁷⁴ Allí, los 58 hombres y 14 mujeres fueron obligados a bajar de las camionetas y a colocarse contra las paredes de la bodega.⁶⁷⁵ A los migrantes primero se les preguntó de dónde eran originarios y cómo se ganaban la vida.⁶⁷⁶ Todos los rehenes negaron trabajar para el Cártel del Golfo.⁶⁷⁷ Entonces, los Zetas informaron a los migrantes que empezarían a trabajar con el grupo como sicarios, cuando se rehusaron, entonces los Zetas obligaron a los migrantes a tumbarse en el piso y empezaron a fusilarlos. Poco después, el Ejército Mexicano empezó a inspeccionar la zona desde helicópteros y por tierra, y se desató una balacera.⁶⁷⁸ El tiroteo duró todo el día, el Ejército se vio forzado a retirarse al municipio de Matamoros, a fin de evitar una posible emboscada.⁶⁷⁹ Cuando las fuerzas militares llegaron al rancho al siguiente día, descubrieron 72 cuerpos, todos esposados y con los ojos vendados.⁶⁸⁰

De forma similar, en marzo de 2011, criminales armados detuvieron a varios autobuses públicos donde viajaban migrantes a través del estado de Tamaulipas y raptaron a los pasajeros.⁶⁸¹ Poco tiempo después, las autoridades mexicanas que investigaban el secuestro de los autobuses con migrantes empezaron a descubrir fosas comunes en

varios lugares, incluido San Fernando.⁶⁸² Para junio de 2011, las autoridades habían descubierto un total de más de 40 fosas comunes y el recuento de cadáveres se estableció en 193.⁶⁸³ Informes por parte de periodistas de investigación y los recuentos de los sobrevivientes sugieren que los migrantes fueron secuestrados e informados que serían forzados a unirse a los Zetas, y después fueron torturados y ejecutados cuando se negaban.⁶⁸⁴ Las autoridades de México y Estados Unidos responsables de las investigaciones respecto a las fosas comunes determinaron que el acto de secuestrar y alistar a los migrantes era el nuevo *modus operandi* comúnmente utilizado por los cárteles de la droga.⁶⁸⁵

Como en los ejemplos de asesinatos cometidos por las fuerzas federales utilizando fuerza extrajudicial en el combate contra la delincuencia organizada, estos casos de asesinatos por los Zetas parecen satisfacer fácilmente los elementos de asesinato como un crimen de lesa humanidad, debido a que estos asesinatos se ejecutaron en conexión con un ataque más amplio contra una población civil.

De acuerdo a la información contenida en el expediente PGR/SIEDO/UEIS/197/2011, desclasificada a través de IFAI (ahora INAI) y entregada a la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y a la National Security Archive, hay 17 policías implicados en la masacre de 2011, lo que podría indicar alguna forma de participación de agentes estatales que requiere investigación adicional.

III. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

Naturaleza generalizada o sistemática del ataque

Para demostrar la naturaleza generalizada de un ataque, los fiscales deben presentar evidencia de que “el ataque a gran escala fue masivo, frecuente, llevado a cabo colectivamente con una seriedad considerable y dirigido contra una multiplicidad de víctimas civiles”.⁶⁸⁶ Entre 2008 y 2011, los Zetas fueron los responsables por las muertes de cientos de civiles con el objetivo de controlar la actividad criminal de un territorio determinado, sobrepasando el número de víctimas en situaciones fácticas examinadas por la CPI.⁶⁸⁷ Los ejemplos más notables, detallados arriba, incluyen los ataques en 2010 y 2011 a migrantes en San Fernando; así como, los ataques en el pueblo de Allende y al casino en Monterrey. De igual forma, la comisión persistente de actos de violencia por parte de los Zetas con el objetivo de controlar territorio y extraer “cuotas” en relación con las ganancias obtenidas de actividades criminales llevadas a cabo en las regiones concernientes de México, respalda la noción de que el ataque por parte de la organización contra la población civil ha sido de índole sistemática.

CONCLUSIÓN

DE ACUERDO CON LO EXPUESTO, el análisis anterior sólidamente sugiere que las acciones cometidas por los agentes federales de México contra supuestos miembros del crimen organizado constituyen crímenes de lesa humanidad, en términos de lo dispuesto en el Artículo 7 del Estatuto de Roma. Al aplicar los criterios utilizados por la CPI, existe evidencia de que el gobierno de México inició una política del uso indiscriminado y extrajudicial de la fuerza como parte de la estrategia gubernamental de seguridad para combatir al crimen organizado. Concretamente, el gobierno federal promovió una política de uso indiscriminado y extrajudicial de la fuerza pública contra cualquier civil que supuestamente se encontrara vinculado con el “crimen organizado”, al tiempo que reforzaba una casi completa impunidad para los funcionarios federales que ejecutaban dicha violencia. Esto sucedió con el conocimiento de que dicha fuerza implicaría una violencia considerable y en la ausencia de un marco normativo que pudiera evitar los abusos. La motivación de esta política, a saber: la persecución de objetivos de orden público y de seguridad nacional en el contexto del crimen descontrolado, es perfectamente apropiado. Sin embargo, la motivación resulta una cuestión irrelevante.⁶⁸⁸ Por el contrario, la consideración pertinente es si una política intencionada para combatir a la delincuencia organizada “por cualquier medio”, fue una que implicó la comisión de múltiples actos contra la población civil, la cual incluyó asesinatos, tortura y desapariciones forzadas.

Adicionalmente, existen razones de peso para sostener que, entre los actores no estatales, el cártel de los Zetas promovió “una política organizacional” de intimidación y terror, por lo que también es responsable de la comisión de dichos crímenes a lo largo de la última década.

Debido a que México ha fracasado en investigar y procesar estos crímenes, no solo ha incumplido sus obligaciones establecidas en tratados internacionales de llevar a cabo estas diligencias,⁶⁸⁹ sino que también ha favorecido el uso indiscriminado y extrajudicial de la fuerza contra cualquier persona que se presume conectada con el crimen organizado, además de actos de tortura y desapariciones forzadas contra dichas personas. El siguiente capítulo examina a profundidad las causas políticas e institucionales de este fracaso.

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

INTRODUCCIÓN

LAS FUERZAS DE LA MARINA MEXICANA REPORTARON UNA DETENCIÓN: RAÚL NÚÑEZ SALGADO CONFESÓ ENCONTRARSE A CARGO DE LAS FINANZAS DE LA ORGANIZACIÓN CRIMINAL DE NOMBRE *GUERREROS UNIDOS* Y HABER PARTICIPADO EN EL PAGO DE SOBORNOS A LA POLICÍA MUNICIPAL DE IGUALA, EN EL ESTADO DE GUERRERO. LA DETENCIÓN DE NÚÑEZ EN UN CENTRO TURÍSTICO DE ACAPULCO EL 14 DE OCTUBRE DE 2014 PARECIÓ SER PARTE DE UNA INVESTIGACIÓN MASIVA LANZADA A MENOS DE UN MES DE LOS ATAQUES REALIZADOS CONTRA ESTUDIANTES DE LA ESCUELA NORMAL RURAL RAÚL ISIDRO BURGOS DE AYOTZINAPA. SEIS ESTUDIANTES Y TRANSEÚNTES FUERON HERIDOS DE MUERTE Y 43 ESTUDIANTES DESAPARECIERON DURANTE LOS ATAQUES EN IGUALA LA NOCHE DEL 26-27 DE SEPTIEMBRE. MÉXICO ESTUVO LLENO DE INDIGNACIÓN, LA COMUNIDAD INTERNACIONAL SE ENCONTRABA OBSERVANDO, Y EL PRESIDENTE ENRIQUE PEÑA NIETO PROMETIÓ QUE SE HARÍA JUSTICIA.⁶⁹⁰ AHORA LAS FUERZAS FEDERALES SE ENCONTRABAN ACORRALANDO A SOSPECHOSOS.

Los fiscales federales se encontraban construyendo un caso contra el cártel Guerreros Unidos y contra funcionarios municipales corruptos por la comisión del ataque. En este contexto, la detención por parte de la Marina de Núñez pareció ser solo una modesta manifestación de una investigación expedita y efectiva en el caso criminal quizás más observado en la historia de México. Sin embargo, en su lugar, se ha convertido en el

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

emblema de una investigación federal criminal e inepta. A su vez, la investigación de Ayotzinapa en su conjunto ha llegado a ejemplificar la obstrucción política que impide a México lograr una verdadera responsabilidad penal por crímenes atroces.

Los expedientes del gobierno relacionados con la detención de Núñez sugieren que miembros de la Marina mexicana cometieron actos de tortura. La Marina reconoció que mientras estuvo bajo su custodia, Núñez sufrió heridas,⁶⁹¹ pero afirmó que no eran graves, y que resultaron de los intentos repetidos del detenido por escapar, “caídas” asociadas y porque el detenido “se golpeó solo contra un vehículo de la Marina”.⁶⁹² Un “dictamen de integridad física” llenado por un médico de la PGR indica una versión más siniestra de esos eventos.⁶⁹³ De acuerdo con el médico, Núñez sufrió más de 30 heridas diferentes, las cuales eran tan extensas que requirieron de la intervención de especialistas médicos.

A partir de septiembre de 2015, 131 personas han sido detenidas en relación con el caso de Ayotzinapa,⁶⁹⁴ y existen argumentos de que el ejército federal y las fuerzas policiales torturaron y abusaron de por lo menos 40 de ellos.⁶⁹⁵ Informes y documentos de los medios de comunicación dados a conocer por la PGR indican que los funcionarios federales torturaron testigos, incluido Núñez, en el curso de los interrogatorios que tuvieron lugar antes de que dieran sus declaraciones.⁶⁹⁶

Ese mismo mes, residentes del pueblo de Carrizalillo afirmaron que las fuerzas de la policía federal descendieron súbitamente de un helicóptero y golpearon y torturaron a unas 70 personas mientras demandaban información sobre el caso Ayotzinapa.⁶⁹⁷ Los oficiales de la Policía Federal Ministerial (PFM), apoyados por la Marina, presuntamente detuvieron a los hermanos Miguel Ángel y Osvaldo Ríos Sánchez en Cuernavaca, Morelos el 8 de octubre, y les ordenaron que confesaran su involucramiento en los crímenes de Ayotzinapa amenazándolos con lanzarlos de un helicóptero, forzándolos a cavar su propia tumba y sometiéndolos a golpizas, sofocación y descargas eléctricas.⁶⁹⁸ De acuerdo con los documentos del gobierno, cuatro personas más fueron detenidas en dos ocasiones separadas por la Policía Federal y la Marina el 27 de octubre, todos sufrieron lesiones ya que, de acuerdo a los informes casi idénticos, de la policía y la Marina, estaban borrachos y se cayeron.⁶⁹⁹ Las declaraciones y las entrevistas de los medios con los familiares indicaban que las fuerzas de seguridad federal, golpearon, sofocaron y administraron descargas eléctricas a dos de estas personas junto con otros hombres que fueron detenidos en relación con el caso, quienes dijeron que eran simplemente trabajadores de la construcción que fueron detenidos y forzados a contar esa historia.⁷⁰⁰

A mediados de enero de 2015, esa historia estaba lista para ser contada. El jefe de las investigaciones criminales en la Procuraduría General de la República, Tomás Zerón de Lucio, afirmó en una conferencia de prensa que “se han agotado todas las líneas de investigación que han surgido durante la averiguación”.⁷⁰¹ Fue en ese entonces que el Fiscal General, Jesús Murillo Karam, dos semanas después, comunicó la historia completa a la nación. En su conferencia de prensa del 27 de enero sobre los hallazgos de la investigación de Ayotzinapa mostró un video de los cuatro hombres realizando una “representación” de los delitos que habían confesado.⁷⁰² De acuerdo con Murillo Karam, el ataque inicial provino de la orden del Alcalde de Iguala, José Luis Abarca. Luego una policía municipal corrupta entregó a los 43 estudiantes capturados a los miembros del

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

cártel *Guerrero Unidos*. Sus miembros llevaron a los estudiantes a un basurero informal en las afueras del pueblo cercano de Cocula, y ejecutaron a todos los estudiantes que habían sobrevivido hasta ese punto.⁷⁰³ Murillo Karam concluyó, “Después de una investigación exhaustiva, profunda y seria”, la “verdad histórica” es que los 43 estudiantes fueron “raptados, asesinados y quemados, y sus restos fueron tirados en un río”.⁷⁰⁴ El fuego había alcanzado tal temperatura que, con excepción de un fragmento de hueso utilizado por expertos forenses austríacos para identificar a una de las víctimas, Alexander Mora, no pudo obtenerse evidencia de ADN que se pudiera utilizar.⁷⁰⁵

Pero las familias de los 43 estudiantes se negaron a creer esta verdad oficial y varias organizaciones internacionales de derechos humanos hicieron eco de sus dudas.⁷⁰⁶ Esta duda alimentó las protestas del público y la presión internacional. En noviembre de 2014, el gobierno federal accedió a buscar asistencia técnica en la investigación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (IACHR).⁷⁰⁷ El Grupo Interdisciplinario de Expertos y Expertas Independientes (GIEI), que tomó el trabajo en marzo de 2015, reivindicaría el escepticismo sobre la versión de la PGR y arrojaría nueva luz sobre las fallas de la investigación federal.

Cuando los cinco expertos independientes⁷⁰⁸ presentaron su informe el 6 de septiembre de 2015, éste incluía una refutación directa y con base forense de la historia del Fiscal General.⁷⁰⁹ El GIEI concluyó que los cuerpos de los estudiantes no fueron quemados en el basurero de Cocula, ya que no había evidencia de un fuego lo suficientemente grande para la cremación de 43 cuerpos, ni la disponibilidad de grandes cantidades de combustible como lo hubiera requerido el incendio.⁷¹⁰ (Un respetado grupo aparte de los expertos forenses internacionales llegó a la misma conclusión en febrero de 2016).⁷¹¹ Además, los expertos identificaron dichas fallas fundamentales de la investigación criminal como el mal uso de evidencia, e incluía ropa encontrada en la escena; la destrucción de la videocinta de una cámara que pudo haber capturado el acontecimiento principal; y el no considerar motivos alternativos. Los expertos concluyeron que la policía estatal y federal, así como las unidades de la Marina, se encontraban en el área y tenían conocimiento del ataque a los estudiantes, pero no intervinieron.

El gobierno facilitó al Fiscal General Murillo Karam otro cargo ministerial solo un mes después de su proclamación de la “verdad histórica” sobre Ayotzinapa.⁷¹² Su reemplazo, Arely Gómez,⁷¹³ ha seguido enfrentando la presión pública para implementar las recomendaciones del GIEI.⁷¹⁴

Los hallazgos del GIEI dieron lugar a preguntas perturbadoras sobre el caso Ayotzinapa. ¿De dónde obtuvieron los fiscales federales los restos de uno y posiblemente dos víctimas de los estudiantes si un incendio de magnitudes suficientes para quemar los cuerpos en el basurero de Cocula fue de hecho imposible? ¿Quién ordenó la tortura de tantos individuos quienes confesaron la misma aparente invención? ¿Por qué el gobierno dejó a estas personas detenidas si la narrativa que fueron forzadas a confesar se ha venido abajo? Sobre todo, ¿qué pasó realmente con los estudiantes desaparecidos, y quién fue el responsable?

Otras cuestiones no menos alarmantes, los hallazgos suscitaban dudas sobre el compromiso del gobierno federal con la provisión de justicia para cualquier crimen atroz. ¿Cómo puede ser que la respuesta a la singular crisis en la historia moderna

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

de México, con la atención del mundo puesta en ella, pudiera estar tan equivocada? ¿Qué tipo de sistema de justicia permitiría que la investigación de estos crímenes tan devastadores se basara en conclusiones falsas derivadas también de la aparente comisión de crímenes atroces?

Este capítulo explora estas preguntas sistémicas y especialmente, traza el fracaso de México en investigar y someter a proceso judicial los crímenes atroces ante la continua ausencia de voluntad por parte del gobierno. Los líderes del gobierno federal han negado o minimizado la dimensión de la crisis, incluso ocultando la información sobre los crímenes atroces y su procesamiento. En muchos casos han alentado o permitido a la policía y a los fiscales obtener confesiones a través de la tortura y otros abusos, deformando así los procesos de investigación. Asimismo, han blindado al ejército del fincamiento de responsabilidades y han militarizado a la policía, teniendo estos últimos una tendencia a cometer atrocidades sin ninguna calificación para investigarlas. Las iniciativas del gobierno nominalmente destinadas a aumentar la autonomía de los fiscales federales han sido socavadas por la insistencia de conservar servicios forenses abiertos a la politización y una protección de los testigos propensa a abusos. Dichas reformas como la Ley de Víctimas, lanzada con gran fanfarria como indicador de la dedicación a hacer frente a la crisis, se han descuidado con demasiada frecuencia, y se han dejado como promesas vacías. Los funcionarios públicos han tomado ventaja de las ambiguas competencias federales y estatales de responsabilidad y de la confusión burocrática de los órganos de la justicia federal, excusando así su falta de acción. El enredo institucional resultante hace propenso al sistema a actos de corrupción y de criminalidad, e incluso permite la infiltración por parte del crimen organizado.

Las deficiencias técnicas graves en áreas que incluyen las investigaciones, los procesos judiciales, el poder judicial y la defensa de las víctimas alimentan este patrón de impunidad. Sin embargo, a la postre, estos problemas de capacidad son secundarios. Cuando los políticos evitan que las instituciones de justicia cumplan con sus mandatos, el estudio de las manifestaciones técnicas del problema subyacente puede ser una distracción. Por estas razones este capítulo se enfoca en las causas fundamentalmente políticas de la impunidad en México.

FUENTES POLÍTICAS DE IMPUNIDAD

LOS GOBIERNOS EN OTROS PAÍSES DE LATINOAMÉRICA, incluidos Argentina y Chile, han dado muestras del compromiso con la rendición de cuentas para los crímenes atroces. Un gobierno comprometido reconoce la magnitud y la naturaleza de los crímenes atroces en lugar de intentar, de forma rutinaria, oscurecer, minimizar y negar su evidencia. Después de este reconocimiento, el gobierno se compromete con una clara ruptura con las prácticas del pasado de la seguridad pública y el proceso judicial basados en legados de represión y tortura. Estas acciones son los requisitos mínimos para lograr investigaciones profesionales que abran vías a una justicia efectiva y equilibrada. Estos requisitos no existen actualmente en México, donde, excepto cuando ha existido una presión extensa popular y diplomática, el gobierno federal raramente ha estado dispuesto a reconocer la crisis.

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

Fundamentos retóricos de la impunidad

Desde 2006, los gobiernos sucesivos de Calderón y Peña Nieto han buscado desviar, minimizar y negar la crisis de crímenes atroces en México. Las políticas generales de negación y minimización del problema son pronunciadas en dos áreas: acusaciones de crímenes atroces cometidos por actores del estado, y sugerencias de que, bajo el derecho penal internacional, los crímenes atroces en el país pudieran equivaler a crímenes de lesa humanidad.

Negación y minimización de las atrocidades

Durante ambas presidencias, los líderes del gobierno han buscado minimizar la magnitud general de la violencia y los crímenes atroces en México. El Presidente Calderón enfatizó de forma rutinaria que los índices de homicidios generales en México eran más bajos que en muchos otros países de Latinoamérica, incluso cuando los asesinatos se elevaron rápidamente en las partes de México más afectadas por la violencia de los cárteles y el despliegue de las fuerzas federales.⁷¹⁵ De forma similar, a la toma de su mandato, el Presidente Peña Nieto, ansioso por atraer la inversión extranjera, anunció una mejora en la seguridad y una reducción en los índices de asesinatos, aun cuando sus argumentos se basaban en datos no certeros o incorrectos,⁷¹⁶ y el índice de violencia en México permanecía siendo extraordinariamente alto.⁷¹⁷

En por lo menos dos ocasiones, el gobierno tergiversó información sobre la rendición de cuentas para los crímenes atroces a los órganos de tratados de la ONU. En 2013, el gobierno de México proporcionó información falsa al Comité contra la Tortura (CAT) de la ONU exagerando la imposición de responsabilidad penal en casos de tortura.⁷¹⁸ Más adelante, incluso cuando las estadísticas oficiales mostraron un aumento constante en las desapariciones durante los primeros dos años del mandato del Presidente Peña Nieto,⁷¹⁹ el gobierno reportó estadísticas imprecisas al Comité de la ONU en Desapariciones Forzadas.⁷²⁰ Estas estadísticas exageraron en gran medida la investigación de desapariciones, y omitieron información sobre la incidencia de las desapariciones en la mayoría del país.⁷²¹

El reconocimiento por parte de los líderes del gobierno de actores estatales implicados en actos de tortura, asesinato, desaparición y otros crímenes atroces, ha sido en su mayoría el resultado de las revelaciones en los medios de comunicación y de la presión nacional e internacional resultantes.⁷²² Han permanecido en constante silencio en ocasiones en que sería apropiado reconocer la responsabilidad de actores del estado en por lo menos algunos crímenes atroces.⁷²³ En esas instancias, los líderes del gobierno han insistido en que los crímenes fueron incidentes aislados, y por supuesto al margen de la política del estado. México ha utilizado este argumento en los documentos presentados ante la ONU y los órganos de derechos humanos interamericanos. Asimismo,⁷²⁴ los Presidentes Calderón⁷²⁵ y Peña Nieto⁷²⁶ han utilizado este argumento personalmente. Finalmente, como se expuso en el capítulo anterior, ambas administraciones han sido rápidas en culpar a los cárteles por las atrocidades cuando existen indicios de que los hechos en cuestión fueron cometidos por actores del estado. Esto le ha permitido al gobierno evadir sus obligaciones legales de publicar información sobre las violaciones graves a los derechos humanos.⁷²⁷

NEGACIÓN DE LAS ATROCIDADES EN EL MÉXICO MODERNO

Un policía le entregó el teléfono a Brenda Rangel. El gobernador de Querétaro, José Eduardo Calzada Rovirosa habló desde el otro extremo: “Esta no es la manera de pedir una cita conmigo”.⁷²⁸ Brenda protestaba que había estado buscando una cita con él desde que su hermano, Héctor Rangel, desapareció en abril de 2009, cuando iba en tránsito de Querétaro a Coahuila, después de ser detenido por la policía municipal en un punto de revisión en Coahuila y ser raptado en aparente confabulación con el crimen organizado.⁷²⁹ Ese día, 27 de julio de 2014, el gobernador debía emitir su quinto informe anual de gobierno al congreso del estado, y las familias de los desaparecidos bloquearon el tráfico en la capital de este pequeño estado no conformándose con esta representación del estado como un modelo próspero del México moderno.⁷³⁰

Calzada Rovirosa, del mismo partido PRI que el Presidente Peña Nieto, había enfocado su gobierno en el crecimiento económico e industrial de Querétaro; su prioridad principal era atraer la inversión al pequeño estado, del cual muchos mexicanos de clase media se trasladan a la Ciudad de México.⁷³¹ Como Brenda Rangel y otras personas habían descubierto, cualquier intento por llamar la atención hacia los crímenes atroces cometidos por los cárteles o actores del estado en Querétaro se encontraba con una política de negación total.⁷³²

La fiscalía del estado ha declarado alternativamente que hubo 330 personas desaparecidas desde 2010; que dicha información no puede proporcionarse porque los casos aún se encuentran abiertos; que a partir de 2012 hubo 48 casos sin resolver de mujeres desaparecidas; que 48 casos son antiguos, del período de 2006-2011;⁷³³ y que las

desapariciones no son en realidad un problema en Querétaro.⁷³⁴ Recientemente, la fiscalía del estado reconoció que no cuenta con una sola investigación abierta por desaparición forzada o involuntaria, y lo justificó al decir que los casos reportados “no cumplen con los requerimientos legales” para clasificarlos como desapariciones.⁷³⁵ En medio de indicaciones de tortura extensa cometida por la policía y los fiscales en el estado, las autoridades abrieron 71 investigaciones de 2006 a 2014, pero solo emitieron una formulación de cargos.⁷³⁶

La política de negación del gobernador y sus funcionarios ha tenido consecuencias graves sobre los prospectos de justicia en el estado, donde, más allá del control por parte del congreso del estado, existen pocos sistemas de monitoreo.⁷³⁷ Esto se refleja en el marco legal, donde la definición de tortura no es compatible con los tratados internacionales de los cuales México es miembro.⁷³⁸ Los legisladores de la oposición en el congreso del estado lograron la aprobación de una ley progresiva sobre desapariciones en abril de 2014. Sin embargo, esta ley sólo llamó la atención de los medios por el veto impuesto por el Gobernador Calzada.⁷³⁹ Más allá de las acciones del gobernador, esta política de negación se refleja en las acciones de la policía y los fiscales.

La búsqueda de Brenda Rangel de su hermano y de justicia, la pusieron en contacto con muchas otras víctimas.⁷⁴⁰ Sus experiencias con las autoridades fueron similares: cuando las familias intentan reportar las desapariciones a la policía, se les dice que esperen 72 horas; la policía desanima de forma activa la presentación de denuncias, y les dicen a las familias que al hacerlo se pondrían ellas mismas en peligro. La policía también les dice

NEGACIÓN DE LAS ATROCIDADES EN EL MÉXICO MODERNO

que llamar la atención del público al caso pondría en peligro a los desaparecidos. Los fiscales pueden también negarse a abrir una investigación penal y solo emitir un acta circunstanciada, que no da inicio a una investigación formal.

La insistencia de Brenda por publicar el caso de su hermano provocó que la policía acuchillara las llantas de su carro y, en otra ocasión, rafagueara su casa con pistolas.⁷⁴¹ De forma similar, cuando la Universidad

de Querétaro organizó una campaña para llamar la atención por la desaparición del estudiante Jesús Almaraz Esquivel, las autoridades municipales confiscaron los carteles que mostraban su nombre y su imagen, con el argumento de que podrían causar el pánico público.⁷⁴² En Querétaro, puede haber poca esperanza de rendición de cuentas por los crímenes atroces en tanto que las autoridades se rehúsen a reconocer el problema.

Al negarse a reconocer que las atrocidades están (o pueden estar) asociadas con los funcionarios del estado, el gobierno evade también su obligación legal para hacer pública la información sobre las violaciones graves a los derechos humanos y los crímenes de lesa humanidad, incluidos los crímenes atroces perpetrados por funcionarios del estado.⁷⁴³ Por ejemplo, incluso cuando el involucramiento de actores del estado (como mínimo, la policía municipal) en los asesinatos y las desapariciones de Ayotzinapa de septiembre de 2014 debe calificarse como violaciones a los derechos humanos, la Procuraduría General de la República categorizó a los delitos como “secuestros”. Sobre esta base, en 2014, el gobierno negó la divulgación pública de información sobre la investigación.⁷⁴⁴

Especialmente en los casos donde hay indicadores de involucramiento de actores del estado, dicha re-calificación de los delitos alimenta percepciones entre las organizaciones de las víctimas y el público en general de que al gobierno no le interesa recopilar ni organizar información precisa sobre los crímenes atroces.

Culpar a las víctimas

Los gobiernos de Calderón y Peña Nieto no solo buscaron culpar a los cárteles delictivos de los crímenes atroces que parecen haber sido cometidos por agentes del estado. También buscaron pintar a las víctimas de desaparición, asesinato y tortura como criminales, incluso con la ausencia de evidencia y con la existencia de indicios directos de lo contrario. Este es un elemento clave del análisis de los delitos contra la humanidad, porque apunta a una política de gobierno por atacar a la población civil (que se perciben como miembros del crimen organizado) o tolerar dichos ataques.⁷⁴⁵ Además, debido a que hay menos simpatía del público por los presuntos criminales, este tipo de retórica sirve también como medio para aliviar la presión pública sobre el reclamo por justicia al gobierno.

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

Crítica a los mensajeros

Cuando se le presiona con estadísticas y hechos incómodos sobre los crímenes atroces, una de las respuestas normales proporcionadas por el gobierno ha sido criticar las motivaciones y las metodologías de aquellos que tratan de llamar la atención sobre su alcance y su naturaleza. Los objetivos han incluido a organizaciones de la sociedad civil, expertos independientes, funcionarios y órganos de la ONU e incluso la Corte Penal Internacional.

Entre las administraciones de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, los funcionarios han criticado duramente a las organizaciones de derechos humanos. Por ejemplo, en 2010, Fernando Gómez Mont, en ese entonces Secretario de Gobernación, dijo que las organizaciones de derechos humanos servían como “tontos útiles” de criminales.⁷⁴⁶ En diciembre de 2014, el Secretario de la Marina afirmó que las organizaciones de derechos humanos estaban manipulando a los padres de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa.⁷⁴⁷ Cuando Amnistía Internacional publicó un informe sobre las desapariciones en México en 2015;⁷⁴⁸ un alto funcionario en la Secretaría de Gobernación afirmó que era “de mala calidad y con la intención de confundir y mal informar”.⁷⁴⁹

Los funcionarios del gobierno también han atacado a expertos independientes. Cuando durante la administración de Calderón, un oficial de la comisión estatal de derechos humanos dio testimonio sobre un caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores le recriminó por “testificar contra su propio país”.⁷⁵⁰ Cuando unos reconocidos expertos forenses de Argentina apuntaron públicamente una crítica específica de la investigación federal sobre los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa,⁷⁵¹ el gobierno puso en duda la experiencia científica del grupo forense y exigió que dejara de desacreditar las conclusiones de funcionarios del gobierno.⁷⁵²

De forma similar, cuando el Relator Especial de la ONU para la Tortura, Juan Méndez, reportó en marzo de 2015 que la tortura en México se estaba “generalizando”⁷⁵³, la Secretaría de Relaciones Exteriores inició un ataque personal extraordinario y sin precedentes contra Méndez. El representante de México en Ginebra sostuvo que los hallazgos “no correspondían a la realidad”.⁷⁵⁴ El Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos Juan Manuel Gómez Robledo llamó a Méndez “poco profesional y ético”; observando que “generalizar es un término muy grave”, y prometió no se permitiría la entrada de Méndez de nuevo en México.⁷⁵⁵ El Secretario de Relaciones Exteriores, José Antonio Meade apoyó esta afirmación.⁷⁵⁶

Las vehementes reacciones de los gobiernos de Calderón y de Peña Nieto a las sugerencias de que las desapariciones forzadas y la tortura son “generalizadas” (un requerimiento para caracterizarlas como crímenes de lesa humanidad) pueden entenderse como un rechazo a cualquier sugerencia de que la situación en México merece un examen preliminar de la Oficina del Fiscal (OTP) de la Corte Penal Internacional. En 2011, una comunicación a la OTP firmada por 23,000 personas exhortaba la apertura de una investigación sobre el Presidente Calderón, los miembros de su gabinete y el líder de un cártel.⁷⁵⁷ La Oficina de la Presidencia de México, aparentemente sin consultarlo con la Secretaría de Relaciones Exteriores o la PGR emitió inmediatamente una declaración donde amenazaba a los autores de la denuncia con una demanda judicial por difamación.⁷⁵⁸

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

La preocupación del gobierno sobre una posible acción de la CPI se incrementó después de las ejecuciones extrajudiciales de alto perfil de Tlatlaya de julio de 2014, la desaparición de los estudiantes de Ayotzinapa de septiembre de 2014 y una nueva denuncia de la sociedad civil ante la OTP en septiembre de 2014 que se enfocaba principalmente en la tortura por parte de las fuerzas de seguridad estatales en Baja California.⁷⁵⁹ En la reunión de diciembre de 2014 de la comisión administrativa de la CPI, la Asamblea de los Estados Partes (ASP) para el Estatuto de Roma, México lanzó un ataque sobre la noción de que la CPI y la ASP misma debieran tener relación con la promoción de juicios nacionales por delitos previstos en ley.⁷⁶⁰ De acuerdo a un informe, representantes de la Procuraduría General, Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación se reunieron con representantes de la OTP en la Haya a principios de 2015, como parte de una estrategia general por disuadir al Fiscal de la CPI, Fatou Bensouda, de tomar acciones al respecto.⁷⁶¹

Promesas rotas

Existe un patrón durante las administraciones de Calderón y Peña Nieto: solo cuando instituciones poderosas o la atención pública crean una presión abrumadora, el gobierno promete hacer algo en respuesta a una atrocidad particular. De hecho, fue solo cuando las familias de los desaparecidos se negaron a abandonar su oficina sin las garantías necesarias que el Presidente Peña Nieto aceptó invitar al grupo de expertos de la Comisión Interamericana para que revisara la investigación federal del caso Ayotzinapa,⁷⁶² y comprometió al gobierno a una serie de reformas pertinentes.⁷⁶³

Sin embargo, se ha vuelto evidente un patrón problemático con dichas promesas: tan pronto como disminuye la atención sobre las atrocidades y el reclamo de justicia, el gobierno deja de cumplir con sus promesas de justicia y reforma. Por ejemplo, por lo menos el 40 por ciento de las recomendaciones aceptadas por la CNDH no han sido cumplidas y, en la mayoría de los casos, los abusos a los derechos humanos permanecen sin castigo.⁷⁶⁴ Cuando Human Rights Watch documentó numerosos casos en un informe de noviembre de 2011 (Neither Rights nor Security), que incluía 149 casos de aparente desaparición forzada, el Presidente Calderón se comprometió a investigar los abusos.⁷⁶⁵ Sin embargo, al final de su mandato en diciembre de 2012, eso no había sucedido.⁷⁶⁶ Cuando diversos grupos de víctimas y organizaciones no gubernamentales se unieron para formar el movimiento más grande de víctimas en décadas, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, el Presidente Calderón se comprometió a aprobar una ley de víctimas.⁷⁶⁷ La misma todavía no estaba en marcha al final de su mandato,⁷⁶⁸ y desde su aprobación a inicios de la presidencia de Peña Nieto, ha enfrentado múltiples obstáculos para una verdadera implementación.⁷⁶⁹

Políticas de impunidad

A medida que los políticos han negado y minimizado el nivel de crímenes atroces, las políticas y las estructuras que impiden un escrutinio judicial robusto y justo han permanecido. Esto se ve en el hecho de no recopilar y hacer pública la información y las estadísticas sobre crímenes atroces de forma consistente, y en una serie de indicios de que el gobierno no ha dado prioridad a la investigación criminal y el proceso judicial de tales crímenes.

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

Ocultamiento de información sobre crímenes atroces

Hasta que el informe del GIEI de septiembre de 2015 expuso el mal manejo general de la investigación federal de Ayotzinapa, la Procuraduría General de la República declaró que negaría el acceso público al caso hasta el año 2026.⁷⁷⁰ La PGR proporcionó una justificación formal para negarse a publicar la información, incluso al reconocer la disposición de la ley federal mexicana en materia de transparencia y acceso a la información que evita que las autoridades reserven información que involucre violaciones graves a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad.⁷⁷¹ Declaró que el caso se encontraba siendo investigado como caso de secuestro y crimen organizado, y que por lo tanto no se sujetaba a los requerimientos de transparencia en casos de violaciones graves de derechos humanos. Aún cuando los fiscales federales consideraban un caso de desaparición forzada, este era únicamente en contra de la policía municipal.⁷⁷² Además, la PGR aseveró que “el caso Ayotzinapa no es un crimen de lesa humanidad”.⁷⁷³

El intento de la PGR por reservar la información en este caso se ajusta a un patrón más amplio de no revelar la información en los crímenes atroces de alto perfil, especialmente aquellos en los que hay denuncias contra los agentes estatales. Después de la ejecución extrajudicial de 22 civiles por parte de soldados del Ejército Mexicano en Tlatlaya, Estado de México, en junio de 2014 (un crimen y una violación a los derechos humanos)⁷⁷⁴ la PGR declaró que se reservaría la información sobre la investigación por 12 años.⁷⁷⁵ En casos anteriores, relacionados a los restos de 72 inmigrantes descubiertos en Tamaulipas en agosto de 2010, los cuerpos de 193 inmigrantes encontrados en aproximadamente 50 fosas comunes entre abril y junio de 2011 en Tamaulipas, y 49 torsos descubiertos a lo largo de una carretera en Nuevo León en mayo de 2012, la PGR también negó el acceso a la información basándose en que estos casos estaban sujetos a investigación continua, y se negó a clasificar el caso como relacionado con violaciones graves a los derechos humanos, lo cual, hubiera evitado que la institución reservara la información del caso. Una impugnación a esta política de opacidad ha llegado a la Suprema Corte de Justicia, la cual hasta febrero de 2016 sigue esperando su resolución.⁷⁷⁶

Los gobiernos de Calderón y Peña Nieto también fracasaron en garantizar que los datos adecuados sobre el alcance de los crímenes atroces y la justicia para los crímenes atroces en México sean recogidos, sistematizados y compartidos con las entidades federales y con el público. Como se examinó en detalle en el capítulo dos, los datos deficientes han ocasionado evaluaciones diferentes de la escala y naturaleza de los asesinatos, desapariciones y torturas, y la confusión sobre la suficiencia de la respuesta de la justicia penal para los crímenes atroces.

Dar un seguimiento preciso de los datos de delitos en un estado federal complejo es inherentemente complicado, pero los problemas persistentes de la información de delitos en México deben entenderse en el contexto de la retórica del gobierno: negar y minimizar el alcance de atrocidades, culpar a las víctimas y criticar a los mensajeros. En su conjunto, la retórica y la incapacidad de mejorar la recopilación de datos sugieren un motivo político. De hecho, tal parece que los líderes de México tienen un mayor interés en ocultar la crisis de atrocidades que en terminarla.

Con respecto a los asesinatos, por ejemplo, el gobierno federal no cuenta con una base de datos central de las fosas comunes clandestinas, incluso cuando se están

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

descubriendo nuevas y se permite a las familias de los desaparecidos realizar sus propias búsquedas.⁷⁷⁷ De acuerdo al Plan Nacional sobre Desapariciones, el gobierno debe desarrollar una base de datos, pero de acuerdo a una fuente dentro de la PGR, los fiscales no tienen suficiente información para producirla.⁷⁷⁸

Existen indicadores de que los pocos datos del gobierno sobre desapariciones han servido para fines políticos. Un alto funcionario en la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas dentro de la PGR relató a *Open Society Justice Initiative* que el anuncio de la Secretaría de Gobernación de febrero de 2013 sobre una base de datos de la era de Calderón que contenía los nombres de 26,121 personas⁷⁷⁹ había sido irresponsable porque la secretaría no sabía el verdadero número.⁷⁸⁰ Pero esto no evitó que el Secretario de Gobernación, Osorio Chong, proporcionara un nuevo número mucho más bajo de 8000 desaparecidos al Comité del Senado en mayo de 2014.⁷⁸¹ Esto generó encabezados sobre un descenso del 70 por ciento en las desapariciones.⁷⁸² También generó dudas y un nuevo número por parte de Osorio Chong un mes después: 16,000 desaparecidos.⁷⁸³ Dos meses después, un oficial de la PGR declaró que el número era en realidad de 22,322.⁷⁸⁴

Los líderes políticos de México aún no le han dado prioridad a la recopilación de datos completos, coherentes y diferenciados sobre las desapariciones. Esto viola las obligaciones de México establecidas en la Convención sobre Desapariciones Forzadas.⁷⁸⁵ Y en conjunto con la insistencia vehemente del gobierno de que las desapariciones no son “generalizadas” en México, sugiere que la falla puede ser incluso intencional.

De manera similar, los impedimentos políticos para la obtención de datos precisos son importantes.⁷⁸⁶ No existe un registro nacional de datos sobre tortura; el gobierno federal y los estados no tienen una definición común de tortura y maltrato (aunque esto puede cambiar en 2016)⁷⁸⁷; el gobierno nunca ha nombrado a un fiscal general que tenga como prioridad poner fin a la tortura; y un número vasto de delitos se quedan sin reportar porque a los mismos organismos (incluso la PGR) que han cometido o tolerado la tortura es a quienes se les encarga investigarla. Al igual que las desapariciones, las fallas del gobierno pueden relacionarse con su insistencia continua de que la tortura y el maltrato no son “generalizados”.

Las múltiples fallas del gobierno para documentar y realizar un seguimiento efectivo al nivel de crímenes atroces cometidos en México, o el grado en que están siendo investigados, procesados y juzgados, tienen implicaciones de largo alcance. De manera más obvia, permite a los políticos hacer declaraciones sobre los crímenes atroces basándose en datos faltantes, incompletos o manipulados, lo que da una apariencia de legitimidad empírica a las políticas de negación.⁷⁸⁸ Policías y fiscales conscientes, que carecen de acceso a datos precisos, no pueden evitar ni resolver los delitos de forma efectiva. La falta de transparencia del gobierno dificulta que los abogados defensores, incluso aquellos que representan a clientes que han sido torturados, la posibilidad de obtener la información que necesitan.⁷⁸⁹ Los legisladores tienen una menor capacidad para determinar dónde se encuentran los problemas, lo cual hace que sea más difícil formar e implementar reformas. Finalmente, cuando el gobierno ya no siga o no pueda dar seguimiento a los crímenes atroces, se distancia de las familias de las víctimas y corroe la confianza del público en la voluntad del estado y la capacidad de cumplir con uno de sus deberes más básicos.

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

Investigaciones penales sin prioridad

Otra manifestación de la falta de compromiso político para con la justicia por los crímenes atroces ha sido la falta de prioridad efectiva de las investigaciones penales. ¿Cómo se materializa esta falla en la práctica? Se permite que las investigaciones dependan de confesiones forzadas a través de la tortura y el abuso, situación que deteriora las investigaciones y pone en riesgo las oportunidades de someter a proceso judicial a los verdaderos responsables de cometer atrocidades. Hay un escrutinio judicial escaso para los crímenes presuntamente cometidos por el ejército. Las fuerzas de la policía federal se encuentran altamente militarizadas, y contundentemente obligadas a reaccionar frente a la delincuencia y suprimir la oposición en lugar de prevenir o investigar el crimen. Los procesos judiciales se encuentran politizados y la Procuraduría Federal se encuentra deficientemente estructurada para investigar los crímenes atroces. Asimismo, existe renuencia a dar la prioridad a las reformas necesarias del marco legal en México.

*Tortura: Una práctica aceptada***Aceptación del gobierno**

La tortura y el maltrato en México son “generalizados”, y uno de sus principales objetivos es extraer confesiones o información.⁷⁹⁰ Una encuesta de 2012 de los detenidos federales realizada por el CIDE encontró que el 57.2 por ciento dijo que han sido golpeados, y el 34.6 por ciento alegó que había sido forzado a firmar o a alterar la confesión.⁷⁹¹ De 7253 denuncias de tortura y maltrato hechas a la CNDH entre 2006 y 2012, más del 28 por ciento (2060) fueron denuncias contra la misma PGR.⁷⁹² La Comisión Nacional de Derechos Humanos reportó recibir 9401 denuncias de tortura y maltrato desde el inicio de 2007 hasta el final de 2014,⁷⁹³ la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal recibió 386 denuncias de tortura entre febrero de 2011 y febrero de 2014, y las organizaciones de la sociedad civil reportaron más de 500 casos documentados entre 2006 y 2014.⁷⁹⁴

Es claro que el gobierno federal ha fracasado en investigar y condenar la tortura. Por ejemplo, más de cuatro años después de que la CNDH solicitó una investigación sobre funcionarios federales por crímenes que incluían la tortura contra los estudiantes de Ayotzinapa en el incidente de diciembre de 2011, aún no ha habido ninguna.⁷⁹⁵ Más allá de los casos individuales,⁷⁹⁶ las estadísticas más amplias sobre la justicia para la tortura que se examinan en este informe muestran que la impunidad de la tortura y delitos conexos en el fuero federal ha sido casi absoluta.⁷⁹⁷

En resumen, la evidencia sugiere fuertemente que un número de funcionarios federales en los niveles más altos condonan, o por lo menos toleran, la tortura, el maltrato y los delitos relacionados. Niegan que esto suceda o minimizan su frecuencia. Y ordenan investigaciones solo en las situaciones más excepcionales, generalmente después del escrutinio de casos específicos por parte de órganos internacionales, y más recientemente, resoluciones de la Suprema Corte de Justicia del país.

Bajo estas circunstancias, no es de sorprender que algunos policías y fiscales continúen extrayendo confesiones a través de la tortura y otros delitos relacionados. Esto, a su vez, conlleva a que otros policías y fiscales toleren la práctica, mientras que muchos jueces y abogados defensores se hacen de la vista gorda.⁷⁹⁸

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

Efectos perniciosos

La aceptación de la tortura por parte de los legisladores y los profesionales del sector judicial (aceptación también compartida por ciertos segmentos del público mexicano)⁷⁹⁹ tiene graves consecuencias en la capacidad de México de llevar a cabo procesos penales apropiados para los asesinatos, las desapariciones y otras formas de crímenes atroces. La tortura es célebre por producir información poco confiable y crea mayores incentivos para la corrupción de los investigadores y los fiscales. Su conveniencia para ganar casos para los fiscales ha reducido la probabilidad de su apertura a la reforma y el desarrollo de capacidades. A través de una serie de otras situaciones, es claro que el uso de la tortura es muy poco confiable como un medio para obtener información precisa de la víctima.⁸⁰⁰ Cuando a la víctima se le golpea, se le abusa sexualmente, se le dan descargas eléctricas, se le asfixia, humilla, aterroriza con amenazas a su familia, o se le somete a una gama de otros abusos físicos y psicológicos, ella dirá a los interrogadores cualquier cosa que ellos quieran escuchar. Esto puede o no incluir elementos de la verdad. Estas dinámicas han sido también evidentes en México.⁸⁰¹ Cada vez que la tortura y los delitos relacionados producen información poco confiable, su uso disminuye las oportunidades de tener una investigación exitosa. Y cada vez que a una persona inocente se le condena sobre la base de confesiones coaccionadas o testimonios de testigos que se obtuvieron por medio de la tortura, el verdadero autor del delito queda impune. La práctica de la tortura es un factor central que contribuye a la impunidad en México.

Pedir cuentas a los verdaderos autores no ha sido siempre la intención de las fuerzas de seguridad y los fiscales en México. Algunos la han usado como forma de castigo o represión extrajudicial. Algunos la han utilizado para ayudar en el encubrimiento por parte de otros órganos gubernamentales, incluidos los militares.⁸⁰² Por ejemplo, una víctima de secuestro que fue testigo de aparentes ejecuciones extrajudiciales por parte de soldados en Tlatlaya, en el Estado de México, fue forzada a firmar una declaración falsa que exoneraba a los soldados. Los investigadores del estado torturaron a la sobreviviente de 20 años (“[M]e dijeron que podían hacer que hasta los mudos hablaran”)⁸⁰³ antes de entregarla a los fiscales federales, donde sufrió de más abusos.⁸⁰⁴

En la medida en que la policía, los militares y los fiscales tengan mano libre para forzar a los detenidos a decirles cualquier cosa que ellos quieran escuchar, la apertura para la corrupción se amplía. Las autoridades pueden producir “resultados” inciertos para los familiares de los desaparecidos y asesinados, o las víctimas de otros crímenes a quienes se les ha dicho que paguen si quieren que se realicen las investigaciones;⁸⁰⁵ o bien, pueden aceptar pagos de aquellas personas con motivos políticos, económicos o personales para fabricar evidencia contra personas específicas.

La aceptación del gobierno de la tortura en las investigaciones penales menoscaba también la habilidad del estado para investigar y procesar judicialmente los delitos, incluidos otros crímenes atroces, en otra forma de mayor alcance. Incluso si no están actuando con propósitos corruptos, los fiscales y la policía pueden obtener de forma rutinaria condenas basadas en confesiones forzadas para demostrar su efectividad. Un deseo comprensible por el éxito en la investigación de secuestros desenfrenados lleva a algunas organizaciones de víctimas a rechazar las críticas de las autoridades por participar en la tortura.⁸⁰⁶ Human Rights Watch ha documentado muchos casos que

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

“sugieren fuertemente que los fiscales copiaron y pegaron confesiones falsas de un acusado a otro”.⁸⁰⁷ De acuerdo a Ana Laura Magaloni Kerpel, ex Directora de la División de Estudios Legales en el CIDE, los fiscales mexicanos ganan el 87% de sus casos “a través de un trabajo terrible”.⁸⁰⁸ Siempre que se anime o se permita que dichos atajos garanticen el éxito, ¿qué incentivo tienen la policía y los fiscales para adoptar reformas complejas, aprender habilidades profesionales difíciles y gastar recursos en otras formas de recopilación de evidencia?

Oposición a la rendición de cuentas de las Fuerzas Armadas

En muchos aspectos, las ejecuciones extrajudiciales y el encubrimiento en relación con el caso Tlatlaya en junio de 2014, detallado en el capítulo anterior, ilustra la forma en que se le permite en México al Ejército operar bajo un clima de casi total impunidad, incluso cuando existe evidencia de que las fuerzas militares y navales han sido autores principales de asesinatos, desapariciones y tortura perpetrados por actores estatales.⁸⁰⁹ Hasta hace poco, el sistema judicial militar mantenía un amplio control sobre cualquier acusación contra los elementos del Ejército y la Marina, con base en interpretaciones muy amplias del Código de Justicia Militar.⁸¹⁰ La procuraduría de justicia militar en raras ocasiones ha formulado cargos en relación con las atrocidades, y cuando lo ha hecho, con frecuencia las ha reclasificado como delitos menos graves.⁸¹¹ Las víctimas y los testigos de dichos crímenes han sufrido represalias.⁸¹² Las fuerzas armadas han procurado impedir el escrutinio público a través de la secrecía de los procesos relacionados con asesinatos, desapariciones, tortura y otros crímenes atroces.⁸¹³

Tlatlaya también crea, aunque frágiles, nuevas oportunidades para hacer que las operaciones militares en México se sometieran al estado de derecho. La única razón por la que la renuente PGR fue capaz de formular cargos contra los soldados, obedece a que dos meses antes de la masacre, el Congreso de la Unión tomó la histórica decisión de otorgar al sistema de justicia civil competencia sobre los crímenes de lesa humanidad perpetrados por elementos militares.⁸¹⁴ Pero esta reforma parcial sucedió únicamente después de muchos años de promoción, litigio y órdenes judiciales por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la presión por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Antes de 2014, como deferencia para las fuerzas militares de México, los gobiernos de Fox, Calderón y Peña Nieto se rehusaron constantemente a adoptar el cambio.

Sin embargo, el Código de Justicia Militar no refleja íntegramente los estándares internacionales.⁸¹⁵ No toma medidas para garantizar la imparcialidad y la independencia con respecto a las investigaciones militares. En virtud del derecho internacional, el Estado está obligado a garantizar la investigación puntual, independiente e imparcial de las violaciones a los derechos humanos de las víctimas, ya sea de forma civil o militar. Por consiguiente, debe garantizar la adherencia a las normas internacionales en relación con los 446 asesinatos cometidos por elementos de las fuerzas militares que el gobierno ha reconocido oficialmente.⁸¹⁶

A pesar de que el avance alcanzado con mucho esfuerzo a fin de acabar con el uso ilegítimo de la jurisdicción militar, todavía se mantiene una sólida resistencia, como lo demuestra el caso Tlatlaya. En la práctica, las fuerzas militares, respaldadas por

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

funcionarios civiles de alto rango en el sistema judicial, han seguido oponiéndose al principio que exige que los elementos militares acusados de violaciones a los derechos humanos deban someterse al sistema judicial civil. Incluso después de la resolución de la Suprema Corte en 2012 en la que se declara que las disposiciones del Código de Justicia Militar eran inconstitucionales e incompatibles con las normas internacionales,⁸¹⁷ la PGR siguió remitiendo los casos relacionados con abusos a los derechos humanos por parte de soldados al sistema de justicia militar.⁸¹⁸ La Secretaría de Gobernación (SEGOB), también ha obstaculizado la reforma. Cuando Daniel Ramos Alfaro desapareció en el estado de Michoacán en 2013, presuntamente con la participación del Ejército, la Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos de la SEGOB, interpuso una solicitud por escrito ante la fiscalía militar para que iniciara una investigación acerca del caso.⁸¹⁹ Cuando la organización no gubernamental, Comisión Mexicana, asumió el caso en febrero de 2014 y solicitó que el tribunal militar refiriera el caso al sistema judicial civil, el titular de la SEGOB les aseguró a los familiares de los desaparecidos que la Comisión Mexicana los estaba asesorando deficientemente. Cuando la organización no gubernamental examinó el expediente de la investigación militar, advirtió que casi no se disponía de información. Asimismo, a pesar de que México informó a los organismos internacionales que los fiscales y jueces militares habían remitido los casos a la jurisdicción civil por iniciativa propia, el Estado no ha provisto información pública o fiable con respecto a estos casos, ni incluso cuántos casos son.⁸²⁰

La masacre en Tlatlaya muestra que incluso cuando la Procuraduría General de la República está involucrada, los

LOGRAR ARRESTOS EN UN CASO DE VIOLACIÓN Y TORTURA PERPETRADOS POR EL EJÉRCITO

EN 2002, cuatro soldados del ejército violaron y torturaron a dos mujeres indígenas en Guerrero. Las mujeres, Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú, reportaron los crímenes, pero para lograr los arrestos, primero se requirió la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En 2010, La CorteIDH dictaminó que el Gobierno de México había violado los derechos humanos de las mujeres, que el gobierno estaba obligado a arrestar y procesar a los autores dentro de un período razonable, que las víctimas debían recibir la indemnización correspondiente, que el caso debía transferirse del sistema de justicia militar al civil y que el Código de Justicia Militar debía ser reformado a fin de transferir a los tribunales civiles los casos de presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por el personal militar.⁸²¹ En 2011, el caso se transfirió a los fiscales civiles.⁸²² La Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) de la Procuraduría General de la República formuló cargos en diciembre de 2013. Los cuatro presuntos autores fueron arrestados en enero de 2014. Dos años más tarde, no ha habido novedades aparentes con respecto al caso y queda por determinar si los arrestos representarían un nuevo destino para México o si simplemente fueron el resultado de una atención extraordinaria concentrada en un caso en particular. Lograr los arrestos en este caso implicó una extraordinaria dedicación y una promoción inagotable por parte de las mismas sobrevivientes; así como, el incansable cabildeo de organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales y los organismos de la Naciones Unidas.⁸²³

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

fiscales se muestran reacios a escudriñar la versión militar de los hechos. Esto también ha sido evidente en las desapariciones de Ayotzinapa. A pesar de que existen indicios sobre la participación del Ejército, la presión por parte de familiares y una petición explícita por parte del Grupo Interdisciplinario de Expertas y Expertos Independientes (GIEI) para interrogar directamente a los soldados que podrían haber estado presentes en las escenas del crimen, a febrero de 2016, dicha petición seguía negándose. El Secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos declaró con relación a sus tropas “Nosotros sólo respondemos a las autoridades ministeriales mexicanas” y añadió, “perdería mucho de lo que soy en este momento si sometiera a mis hombres a esto. Va por delante mi prestigio”.⁸²⁴

Militarización de la policía

La Policía Federal, junto con soldados del ejército, quienes participaron en el amplio abuso de detenidos en el curso de la investigación de la desaparición de 43 estudiantes de Ayotzinapa, no solo cometieron crímenes graves,⁸²⁵ sino que también demostraron incompetencia al investigar el caso. El incidente es solo uno más de episodios similares que demuestran un obstáculo significativo de la habilidad de México para investigar y procesar de forma certera los crímenes, incluso los crímenes atroces. Dicho obstáculo es fundamentalmente político: a pesar de las reformas formales, los líderes de México han militarizado la fuerza policial con fines de represión y reacción al crimen, lo que ha permitido que los organismos policíacos sean deficientes para evitar o investigar los crímenes.

Durante las décadas en que México fue gobernado por un régimen antidemocrático y unipartidista, las fuerzas policíacas se utilizaron para imponer el control político y social durante un período con bajos índices criminales.⁸²⁶ Pero mucho antes del fin de la dominación por parte del PRI, el sistema se volvió cada vez más militarizado.⁸²⁷ Para el final del mandato del Presidente Zedillo en 2000, 28 de 31 estados habían designado a oficiales militares para asumir puestos de mando dentro de las fuerzas policíacas.⁸²⁸ Esta militarización continuó durante la primera administración no perteneciente al PRI de México. El Presidente Vicente Fox (2000-2006) nombró a un general militar como Fiscal General y transfirió a miles de elementos militares a las unidades especiales de la Policía Federal Preventiva (PFP), este organismo se convirtió en la Policía Federal (PF).⁸²⁹ Para marzo de 2011, el personal militar estaba a cargo de 14 secretarías de estado en materia de seguridad pública y eran los jefes de policía en seis estados; elementos militares también dirigían muchas fuerzas municipales.⁸³⁰

Incluso cuando el Presidente Calderón desplegó las fuerzas militares a nivel nacional para combatir al crimen organizado cuando asumió su mandato en 2006, también continuó incrementando la intervención de las fuerzas militares en el ámbito policial. Hizo esto con un acentuado apoyo por parte del Gobierno de Estados Unidos, incluido el muy considerable aumento en asistencia provista en virtud de la Iniciativa Mérida. En sus primeros años, el programa facilitó a la PFP/PF vehículos blindados, helicópteros Blackhawk, además de otro equipamiento militar, con el objetivo de fortalecer los esfuerzos de incautación de drogas.⁸³¹

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

Durante las dos administraciones de los presidentes Calderón y Peña Nieto, se ha aumentado el tamaño de la policía federal, de alrededor de 11,000 elementos en 2006⁸³² a más de 30,000 policías federales para 2014.⁸³³ De acuerdo a un estimado de junio de 2007, de todas las fuerzas policiacas en México, más del 91 por ciento eran “preventivas” y únicamente el 8.5 por ciento comprendían el mandato de investigación. Solo había 5900 investigadores policiacos en el fuero federal.⁸³⁴ Cuando, al principio de la administración de Calderón, se desplegó una significativa Policía Federal con escasa capacidad de investigación en todo el país junto con decenas de miles de fuerzas militares, súbitamente el gobierno federal podía detener a muchos más presuntos criminales de los que podría investigar.⁸³⁵

Calderón

Una serie de reformas promovidas por la administración de Calderón y aprobadas por el Congreso, disminuyeron la capacidad básica de investigación de la Procuraduría General de la República (PGR) y cedieron el poder y los recursos a la Policía Federal, la cual se mantuvo como una aplastante fuerza reactiva. Estos cambios redujeron el número de investigadores de la PGR y transfirieron los recursos a la PF.⁸³⁶ Y a pesar de que la PF oficialmente estaba obligada a rendir cuentas ante la PGR en materias de investigación, en realidad no respondía a la procuraduría general, sino a la Secretaría de Seguridad Pública.⁸³⁷ Esta fue una forma más a través de la cual las decisiones políticas respecto a las estructuras policiacas le restaron importancia a las investigaciones a favor de la militarización.

Hasta casi la conclusión de la administración de Calderón, no existieron normativas para el uso de la fuerza por parte de la policía.⁸³⁸ En particular, a causa de la falta de supervisión independiente,⁸³⁹ esto recalcó aún más la noción de que la función primordial de la policía federal era intimidar, reprimir y castigar, en lugar de apoyar el proceso de investigación y proceso judicial de los delitos. Directa o indirectamente, el despliegue a gran escala de la policía militarizada sin los medios para iniciar investigaciones apropiadas fomentó la corrupción, la colusión con la delincuencia organizada y la violación masiva de los derechos humanos.⁸⁴⁰

Peña Nieto

El Presidente Peña Nieto asumió su cargo en diciembre de 2012, después de haber servido como el Gobernador del Estado de México, cuando, en un caso notorio, participó en el despliegue de la policía para reprimir la disensión con brutal desmesura.⁸⁴¹ A pesar de que ha hecho cambios sustanciales a las estructuras policiacas, ha seguido haciendo hincapié en la militarización de sus cuerpos policiacos, en lugar de hacer énfasis en la investigación de crímenes.

De acuerdo a un experto en materia de reforma policiaca, estos cambios se ajustan a una pauta imperecedera adoptada por los presidentes entrantes en México:

Existe la tendencia entre los líderes políticos que asumen su cargo de repudiar a la administración pasada, reestructurar a la policía y establecer nuevos programas. Sin embargo, cambio no es lo mismo que reforma. [...] A pesar de que el uso de un nuevo nombre, uniformes diferentes y logotipos novedosos

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

pretenden simbolizar una ruptura con el pasado, con frecuencia este tipo de reformas son sustancialmente insuficientes. Asimismo, el capital político, humano y financiero se destina a la adecuación de la nueva estructura, en lugar de a enfrentar los auténticos desafíos planteados por la reforma policial.⁸⁴²

Peña Nieto desapareció la Secretaría de Seguridad (SSP) que había sido creada durante el mandato de Fox, transfiriendo la máxima autoridad en materia de seguridad nacional a la SEGOB, siguiendo el estilo de pasadas administraciones encabezadas por el PRI. En particular, la administración creó la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) dentro de la SEGOB y le asignó a su titular el rango de subsecretario, mientras que la Policía Federal se mantuvo como un órgano administrativo desconcentrado.⁸⁴³

Peña Nieto había hecho campaña con la promesa de incrementar el tamaño de la Policía Federal de 36,000 elementos a 50,000 y crear una unidad policíaca adicional, reactiva y militarizada de entre 40,000 y 50,000 agentes, la Gendarmería Nacional.⁸⁴⁴ Una vez que asumió su cargo, esta propuesta encaró intensas críticas por parte de organizaciones de derechos humanos y expertos en seguridad por militarizar aún más la seguridad nacional.⁸⁴⁵ En agosto de 2013, el Comisionado Nacional de Seguridad anunció que la fuerza sería reducida a 5000 efectivos y sería una división de la Policía Federal.⁸⁴⁶ Parte de esta fuerza trabajaría con las comunidades, mientras la otra parte sería reactiva. A pesar de que no se concibió como una fuerza de investigación, elementos de la Gendarmería fueron enviados a Guerrero, después de la desaparición en septiembre de 2014 de 43 estudiantes de Ayotzinapa, donde presuntamente cometieron abusos en el pueblo de Carrizalillo, como parte de dicha investigación.⁸⁴⁷ En este caso, el despliegue de fuerzas militarizadas para iniciar investigaciones, una tarea para la cual no estaban preparadas, produjo resultados lamentables.⁸⁴⁸

Procesos judiciales politizados

Cuando el Fiscal General, Jesús Murillo Karam ofreció su muy anticipada conferencia de prensa el 7 de noviembre de 2014, para revelar los resultados de la investigación oficial sobre las desapariciones en Ayotzinapa, su narrativa colocó al exalcalde de Iguala, José Luis Abarca, en el centro de atención. Fue Abarca, Murillo afirmó, quien ordenó a la policía municipal atacar y secuestrar a los estudiantes con el fin de evitar que boicotearan un acto político que su esposa celebrara en la ciudad.⁸⁴⁹ No obstante, cuando la PGR anunció solo unas semanas más tarde que Abarca había sido formalmente acusado, fue por los delitos de secuestro y no por desaparición forzada.⁸⁵⁰

Las investigaciones federales sobre las desapariciones en Ayotzinapa presentaron muchos de los sellos distintivos de manipulación política que ha caracterizado la gestión de la PGR con respecto a crímenes atroces. En el contexto de una narrativa política que minimiza las atrocidades cometidas por los funcionarios del Estado, las desapariciones han sido investigadas como “secuestros” y no como desapariciones forzadas, a pesar de que el gobierno incluso reconoce que agentes del estado se encontraban involucrados.⁸⁵¹ La policía federal militarizada recurre a la tortura para coaccionar confesiones y testimonios de los testigos.⁸⁵² Si bien es cierto que el gobierno citó evidencia forense, los expertos forenses independientes pusieron en duda las conclusiones que junto con las confesiones bajo coacción, constituyeron la base casi integral de la narrativa del gobierno de los hechos.⁸⁵³ Y muchas de las pruebas fueron ignoradas por la PGR en

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

relación con la participación del Ejército: en el mejor de los casos, su incapacidad de intervenir a favor de los estudiantes; en el peor de los casos, su participación activa en el ataque a las víctimas.⁸⁵⁴ En una conferencia de prensa en enero de 2015, el Fiscal General desestimó cualquier recomendación sobre investigar las pistas que relacionan al Ejército: “No hay nadie que los acuse de nada, absolutamente nada”.⁸⁵⁵

Esto reiteró su explicación con respecto a la negativa de la PGR de investigar el aparente encubrimiento de la masacre en Tlatlaya llevado a cabo por elementos del Ejército y los fiscales federales y estatales seis meses antes. En ese momento, contradiciendo cualquier simulación de independencia judicial, el Fiscal General Murillo Karam señaló que estaba obligado a suponer “la buena fe” de otras instituciones del Estado.⁸⁵⁶

Por el contrario, el Grupo Interdisciplinario de Expertas y Expertos Independientes (GIEI) encargado de investigar el caso Ayotzinapa, facilitó una perspectiva sobre lo que significa realizar una investigación independiente. Desde el inicio, trató a Ayotzinapa como un caso de desapariciones forzadas.⁸⁵⁷ En su informe, el GIEI recomendó que los investigadores continuaran buscando a los estudiantes, iniciaran nuevas líneas de investigación, investigaran a las autoridades que obstaculizaron la averiguación preliminar e investigaran a los agentes de seguridad que estaban presentes durante el ataque con respecto a su posible protagonismo en los ataques y su falta de intervención.⁸⁵⁸

Murillo Karam renunció a su cargo como Fiscal General en febrero de 2015. Sin embargo, las limitaciones políticas de la institución, muy probablemente no han desaparecido. Los funcionarios que pretenden conducir investigaciones y procesos judiciales genuinos con respecto a la tortura, asesinatos, desapariciones y otros crímenes atroces se ven forzados a hacerlo dentro de un sistema en el que los procesos con frecuencia reflejan objetivos políticos y donde las estructuras internas propician la manipulación política.

Procesos judiciales que reflejan fines políticos

A lo largo de los mandatos del Presidente Calderón y del Presidente Peña Nieto hasta diciembre de 2015, la PGR no interpuso procesos importantes que fuesen contrarios a los intereses políticos o contra los aliados políticos del Poder Ejecutivo. Durante la “Operación Limpieza” del Presidente Calderón, diversos generales del ejército, policías federales y funcionarios de la PGR fueron arrestados y procesados por presunta conspiración con organizaciones del crimen organizado; sin embargo, casi todos estos casos (13 de 14) se impugnaron casi inmediatamente después de que el Presidente Peña Nieto asumió su cargo.⁸⁵⁹ Algunos de los arrestados habían sido críticos de la estrategia de seguridad de Calderón.⁸⁶⁰ Eso motivó a algunos observadores a concluir que Calderón “utilizó la justicia para fines políticos”.⁸⁶¹

La falta de procesos judiciales federales contra los aliados del gobierno y la constante tendencia del gobierno a minimizar la magnitud de los crímenes atroces conforman el entorno del fracaso de la PGR en procesar acusaciones bien documentadas de asesinatos, desapariciones y torturas cometidas por actores estatales. Es difícil imaginar a los fiscales federales investigando o considerando evidencia alguna respecto a que las atrocidades reflejan patrones o que quizá se deberían considerar crímenes de lesa humanidad, debido a que el gobierno niega con vehemencia las conclusiones de los

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

organismos de las Naciones Unidas que demuestran que las desapariciones y la tortura son “generalizadas”.

Los fiscales poco éticos o intimidados cuentan con una amplia gama de opciones para relegar los casos. En particular por la carencia de mecanismos sólidos para la vigilancia interna,⁸⁶² simplemente los casos no se procesan. Los bajos índices con los que la PGR y sus contrapartes estatales inician investigaciones respecto a las denuncias por asesinatos, desapariciones y tortura sugieren que no procesar es una práctica común.⁸⁶³ Los fiscales pueden reclasificar los delitos para alterar su atribución o minimizar su índole y gravedad: formulando cargos de secuestro en casos de desapariciones forzadas u otros delitos a fin de reconocer de forma menos explícita su comisión por parte de actores estatales,⁸⁶⁴ o rutinariamente reclasificando la tortura como delitos menos graves, como lo han señalado el Comité contra la Tortura y el Relator Especial sobre la tortura de las Naciones Unidas.⁸⁶⁵ Los fiscales también pueden minar los casos mediante otros actos de omisión, como la utilización de pretextos administrativos para enviar los expedientes a laberintos de ineficiencia, el uso analítico de la confusión burocrática y las complejidades del Estado federal.⁸⁶⁶ *Human Rights Watch* ha documentado la participación de la PRG, del Ejército y de los fiscales estatales en numerosos emprendimientos de este tipo en relación con casos de desaparición.⁸⁶⁷

Los fiscales han disuadido a las víctimas de presentar denuncias por estos actos, asegurando a los familiares de los desaparecidos que denunciar estos delitos podría poner en peligro sus vidas y las de sus seres queridos.⁸⁶⁸ La PGR ha empleado tácticas similares en relación con los casos de tortura. En 2009, el Subcomité de la ONU para la Prevención de la Tortura expresó su preocupación debido a que las personas que buscan presentar denuncias por tortura fueron advertidas por la PGR de que podrían ser acusadas de hacer declaraciones falsas, si sus denuncias no eran confirmadas por pruebas psicológicas y médicas.⁸⁶⁹ Amnistía Internacional y el Colectivo Contra la Tortura y la Impunidad han documentado casos en los que la PGR ha desalentado a las personas que pretenden presentar denuncias por tortura advirtiéndoles sobre exámenes invasivos y humillantes o efectivamente mediante la revictimización al forzarlos a desnudarse en público para llevar a cabo el examen.⁸⁷⁰

En última instancia, los fiscales federales han manipulado o falsificado pruebas. *Human Rights Watch* también ha documentado muchos casos de este tipo como represalias de las desapariciones.⁸⁷¹ Para entender cómo sigue siendo posible la manipulación de evidencia para adaptarse a fines políticos, es necesario profundizar sobre los mecanismos dentro de la PGR que son más susceptibles al abuso.

Estructuras de la fiscalía propensas a la influencia política

Actualmente, el Presidente de México designa directamente al Fiscal General por un período indeterminado de tiempo, con la ratificación por parte del Senado. Sin embargo, la práctica ha sido que cada presidente entrante nombra a su propio fiscal. (Esto aparentemente cambiará cuando la PGR se convierta en una Fiscalía en 2018. Sin embargo, al parecer, el nuevo mecanismo de nombramiento del Fiscal General, con más influencia por parte del Senado, no entrará en vigor sino hasta 2027).⁸⁷² A pesar de que esta disposición no es en absoluto única, es una canalización obvia

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

para el control político de los procesos. La elevada rotación de la institución ha agudizado estas preocupaciones; desde el inicio del mandato de Calderón y hasta enero de 2016, ha habido cinco fiscales generales diferentes, la extensión de un patrón histórico.⁸⁷³ En relación con los crímenes atroces, el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales de la ONU ha expresado su preocupación con respecto a que la carencia de independencia de las fiscalías frente al poder ejecutivo a niveles federal y estatal representa un obstáculo para proveer justicia en los casos de asesinatos, especialmente los cometidos por actores estatales.⁸⁷⁴ De igual manera, el Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados de la ONU señaló durante su visita a México en 2010 que “el hecho que el Ministerio Público dependa del Poder Ejecutivo puede minar la confianza y credibilidad de la autoridad a la que se le encomienda investigar los delitos y ejercer la acción penal ante los tribunales de forma objetiva”.⁸⁷⁵ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha subrayado la importancia de que México instaure instituciones independientes y autónomas para la investigación y el proceso judicial de los crímenes, en particular los crímenes atroces.⁸⁷⁶

La colocación formal de la PGR dentro del poder ejecutivo ayuda a explicar por qué los fiscales han sido politizados y en parte cómo es que sucede esto. El ejecutivo también determina las prioridades y mantiene influencia sobre la burocracia a través de sus decisiones presupuestales, como es práctica normal en otros países. Si bien esto no es inherentemente adverso, estas decisiones facilitan una ayuda adicional para explicar las intenciones del gobierno. Los ministerios públicos reconocen que hay ciertas líneas de investigación que no complacerán a sus jefes, desde el presidente hasta el fiscal general, pero en muchos casos a todos los niveles inferiores con excepción de los más escrupulosos supervisores directos. A su vez, los fiscales federales que desean manipular o falsificar pruebas no necesitan mirar más allá de los organismos dependientes de la misma PGR.

Servicios forenses y periciales politizados

Las deficiencias, fallas y la apertura para la manipulación identificadas por el Grupo Interdisciplinario de Expertas y Expertos Independientes (GIEI) y el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), con respecto a la gestión pericial de la PGR en septiembre de 2014 en el caso Ayotzinapa no resulta una situación novedosa. Los técnicos forenses y los expertos médicos de la PGR han tenido durante mucho tiempo una reputación de manipulación de las pruebas a fin de evitar la rendición de cuentas por parte de los funcionarios del Estado en respuestas a las amenazas e intimidación de sus colegas implicados. En una encuesta en 2002 de todos los expertos forenses de la PGR, se concluyó que el “23 por ciento de ellos temían a las represalias de los agentes del orden público cuando su evaluación pericial señalaba la existencia de lesiones físicas posiblemente derivadas de la tortura o malos tratos y el 18 por ciento indicaron que habían sido obligados por agentes del orden público o sus superiores a cambiar los resultados de sus informes periciales”.⁸⁷⁷ En 2009, el personal médico de la PGR informó a una delegación del Subcomité para la Prevención de la Tortura que, “con frecuencia tenían que modificar los informes médicos de conformidad con órdenes expresas de los funcionarios de la Procuraduría General de la República”.⁸⁷⁸ En 2012, el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas expresó su preocupación con respecto a los informes de presencia militar durante los reconocimientos médicos.⁸⁷⁹

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

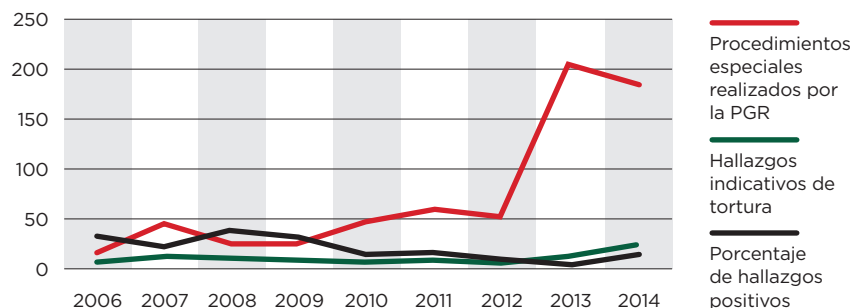
En 2003, la PGR formuló directrices sobre un examen médico modificado de acuerdo con el Protocolo de Estambul para evaluar las denuncias de tortura y maltrato, Acuerdo número A/057/2003.⁸⁸⁰ En enero de 2015, la PGR contaba con 159 expertos médicos y 62 expertos psicológicos capacitados para realizar los exámenes.⁸⁸¹ Mientras que de 2006 a 2014, el número de este tipo de reconocimientos ascendió de 16 a 185 por año (que todavía palidece en comparación con el número de denuncias de torturas recibidas por la PGR y la CNDH), el porcentaje de casos en los que la PGR encontró evidencia de tortura disminuyó. Si bien es cierto que 2013 fue el año en que la PGR inició el mayor número de investigaciones por tortura, también lo es que fue el año en que el porcentaje de hallazgos positivos alcanzó su punto más bajo de 4.4 por ciento (una disminución muy significativa del nivel más alto de 37.5 por ciento en 2008). Esto significó que el número absoluto de hallazgos positivos se mantuviera casi estable, con un ligero incremento a 22 en 2014 (consulte la Figura 13).⁸⁸²

De acuerdo a los funcionarios de alto rango de la PGR, los expertos periciales dentro de la procuraduría estaban capacitados para refutar acusaciones de tortura. Después de la Conferencia de Fiscales Generales, se aprobó una medida para adoptar el Protocolo de Estambul modificado por la PGR para su uso en todo el país ese mismo año con el objetivo de confirmar la no incidencia de tortura.⁸⁸³ Esto continúa siendo una práctica habitual en el fuero federal. En contravención con las disposiciones expresas del Protocolo de Estambul respecto a que los hallazgos negativos no refutan la tortura,⁸⁸⁴ un informe en 2006 de la PGR promovió las directrices de 2003 como un medio para desestimar las acusaciones de tortura contra los oficiales.⁸⁸⁵ Efectivamente, los fiscales todavía citan Protocolos de Estambul negativos (los cuales han sido interpretados en términos muy limitados y con frecuencia mal aplicados) como las razones para no proseguir con otras líneas de investigación⁸⁸⁶, de nuevo desafiando el lenguaje expreso del mismo Protocolo.⁸⁸⁷

En virtud del Acuerdo A/057/2003, la PGR reconoció la necesidad de una mayor autonomía al crear el Comité de Monitoreo y Evaluación del Dictamen Médico/ Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato; así como un Grupo Consultivo. El Comité era responsable de crear mecanismos que permitieran el eficaz monitoreo de aplicación y evaluación de los exámenes médicos y el Grupo Consultivo

Figura 13: A mayor especialización de procedimientos, menor número de verificación de la comisión de actos de tortura

Datos de la PGR respecto a los Procedimientos especializados y los hallazgos positivos de tortura, 2006-2014.



IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

serviría como un organismo de asesoría. Además de funcionarios de la PGR, el comité supuestamente incluiría un representante del “Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República” y un representante externo del Consejo Mexicano de Medicina Legal y Forense.⁸⁸⁸ Sin embargo, después de su creación, el comité únicamente se reunió en diez ocasiones y no se ha convocado desde 2010. Asimismo, el Grupo Consultivo del Comité únicamente se ha reunido en nueve ocasiones y nunca desde el inicio de 2011 hasta agosto de 2012.⁸⁸⁹ En enero de 2014, la PGR informó a Amnistía Internacional que “el Comité se reunía una vez al año, pero no monitoreaba casos o procedimientos y no había publicado ningunas conclusiones o informado sobre sus actividades en años recientes”.⁸⁹⁰ No existen indicios de que expertos independientes hayan participado en las labores del Comité o del Grupo Consultivo.⁸⁹¹

La PGR estableció directivas adicionales para la investigación de la tortura en noviembre de 2013,⁸⁹² a lo que siguieron un considerable incremento de investigaciones de tortura, pero con pocas señales de formulaciones de cargos o condenas.⁸⁹³ Las nuevas normativas y los protocolos implementados en agosto y octubre de 2015, reemplazaron estos procedimientos y establecieron nuevas directivas para las instituciones responsables de los casos de tortura. Pero no queda claro en absoluto si la reciente disposición de la PGR de iniciar averiguaciones en casos de tortura o si los nuevos procedimientos y directrices institucionales representarán un progreso genuino.⁸⁹⁴

Una reforma real requerirá acabar con la excesiva confianza en la investigación basada en una estrecha interpretación de los procedimientos médicos establecidos en el Protocolo de Estambul, a la casi exclusión de otras fuentes de pruebas importantes. Exigirá una disposición abierta para aceptar las conclusiones de expertos médicos y psicológicos independientes como válidas para la investigación.⁸⁹⁵ Y precisará que existan servicios forenses independientes de la procuraduría, a fin de que los funcionarios forenses responsables de las conclusiones en casos de tortura no estén expuestos ya a más amenazas, intimidación y provocaciones. A menos que estas medidas sean implementadas, es difícil imaginar que el número de investigaciones, formulaciones de cargos y condenas por tortura estén por lo menos a un nivel de consonancia cercano a la magnitud del crimen.

Sin una protección de testigos independiente

Cuando los tribunales desestimaron los casos de la “Operación Limpieza” del Presidente Calderón contra funcionarios de alto rango del sector seguridad y justicia acusados de complicidad con el crimen organizado, argumentando que las revelaciones de testigos protegidos contenían evidencias falsas, sugirió la existencia de problemas más serios.⁸⁹⁶ La cadena de escándalos que involucraba al crimen organizado y los casos de corrupción pública incluían a un testigo “*El Pitufito*”, quien prestó testimonio en por lo menos 43 casos de la PGR, antes de haber sido destituido del programa por proporcionar falsos testimonios. Entre los casos que eventualmente se rechazaron se encontraba un caso altamente publicitado de soborno relacionado con funcionarios del gobierno de alto rango de Michoacán.⁸⁹⁷ El sistema de protección de testigos en México no solo ha sido abusado, también es peligrosamente infructuoso. Para diciembre de 2009, los informes señalaban que por lo menos seis testigos protegidos habían sido asesinados durante los 12 años previos.⁸⁹⁸ Entre estos, el caso más sobresaliente estaba

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

relacionado con una investigación de 2009 respecto a la figura prominente del Cártel de Sinaloa, Ismael Zambada (“El Mayo”), quien tenía la reputación de tener una estrecha relación con los funcionarios del gobierno. Dos de los testigos protegidos en este caso contra Ismael murieron o fueron asesinados a pocos días uno de otro.⁸⁹⁹

La promulgación de una legislación federal sobre la protección de testigos en 2012 y la creación del Centro Federal de Protección a Personas, que por ley cuenta con autonomía técnica y operativa, ofrece una mejor estructura para la protección de testigos.⁹⁰⁰ Pero mientras que la función de protección de testigos permanezca bajo la administración de la PGR, carece de garantías de seguridad y es proclive a la manipulación y la corrupción.

México se comprometió a proteger a los testigos eficazmente mucho antes de intentar codificar los mecanismos de protección de acuerdo con normativas y reglamentaciones o de desarrollar un programa de protección de testigos.⁹⁰¹ La primera ley creada para satisfacer la necesidad de un programa de protección de testigos fue la *Ley Federal Contra La Delincuencia Organizada*, promulgada en noviembre de 1996.⁹⁰² Esta ley prevé las obligaciones del gobierno federal de proteger a los testigos colaboradores o individuos involucrados en actividades criminales, quienes cooperan con las fiscalías a cambio de la indulgencia.⁹⁰³ Las reformas constitucionales de 2008 incluían la disposición que exige que las autoridades garanticen la protección “de víctimas, infractores, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso [judicial]”.⁹⁰⁴ En 2010, una ley en materia de secuestro, *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro*, exigía que los gobiernos federal y estatales crearan un programa para la protección de testigos y víctimas que intervinieran en los procesos relacionados con los secuestros.⁹⁰⁵ *La Ley General de Víctimas*, promulgada en enero de 2013, amplió esta obligación de los gobiernos federal y estatales de crear un programa para la protección de testigos de cualquier tipo de delito.⁹⁰⁶

Desde sus inicios en 1996, la protección de testigos ha sido subordinada a la PGR, específicamente a la Subprocuraduría especializada en investigación de delincuencia organizada, ahora llamada SEIDO.⁹⁰⁷ Debido a que en sus inicios el programa se limitaba a casos del crimen organizado, los testigos de crímenes atroces permanecían desprotegidos.⁹⁰⁸ Efectivamente, existen indicios de que a muy pocos testigos se les ha ofrecido protección.⁹⁰⁹ Asimismo, el Fiscal General, los fiscales de la SEIDO y otros funcionarios federales quienes gestionaban la protección lo hicieron con muy escasa transparencia con respecto a sus criterios o métodos y sin la adecuada supervisión judicial.⁹¹⁰

Incluso después de que la ley formalmente ampliara el alcance de la protección de los testigos más allá de los casos de delincuencia organizada, la falta de rendición de cuentas y la fiabilidad resultaron en graves consecuencias para las víctimas de crímenes atroces. A niveles federal y estatal, donde el mismo problema persiste, sin independencia operativa y mecanismos de protección responsables, los familiares de los desaparecidos que han intentado presentar una denuncia del crimen subyacente han sido objeto de revictimización. En lugar de considerarlos, como sería apropiado, elegibles para recibir protección y tomar los pasos necesarios para mantener sus identidades en el anonimato, los fiscales y los policías corruptos se han podido escurrir tras su discrecionalidad en la

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

rendición de cuentas, informando a los perpetradores respecto a los familiares. Esto los ha expuesto a amenazas de secuestro, desaparición y muerte.⁹¹¹

Antes de que el mandato del Presidente Calderón finalizara, la asignación de la responsabilidad de la PGR para la protección de los testigos estaba cimentada con la promulgación de una nueva ley federal.⁹¹² Esta ley abordó muchas de las disposiciones establecidas en las normas internacionales y las mejores prácticas que el antecesor marco jurídico no había atendido.⁹¹³ Además de prever la protección de testigos relacionados con casos de delincuencia organizada, amplió la elegibilidad a fin de incluir a testigos de delitos graves quienes se encontraban en riesgo por su participación durante el desarrollo de los procesos penales.⁹¹⁴

Estableció un centro para la protección de los testigos, *Centro Federal de Protección a Personas*, responsable de todos los aspectos relacionados con la protección. Esto incluye recibir y analizar las solicitudes de incorporación de una persona al programa, en virtud de un criterio determinado.⁹¹⁵ Entre estos es una evaluación del riesgo; que exista un nexo entre el riesgo y los procedimientos en cuestión; posibles motivos subyacentes; determinación de las medidas de protección más idóneas para garantizar la seguridad de la persona; obligaciones que tenga el testigo para con terceros y el riesgo potencial para el programa o centro. Esta evaluación también incluye la práctica de estudios psicológicos.⁹¹⁶ De acuerdo con las normas internacionales, la incorporación de un testigo al programa debe ser voluntaria y se puede finalizar si el testigo infringe las obligaciones contraídas de conformidad con el programa.⁹¹⁷ Cabe destacar, que la ley también dispone que además de las determinaciones por parte del Director del Centro, los jueces también pueden ordenar la incorporación de testigos al programa.⁹¹⁸

El Director y los elementos de la Policía Federal Ministerial adscritos al Centro son los responsables de la ejecución de las medidas de protección, lo cual incluye la asistencia y la seguridad.⁹¹⁹ Las disposiciones de asistencia, según sean necesarias, incluyen el tratamiento psicológico, médico y sanitario, el asesoramiento jurídico a fin de asegurar el debido conocimiento de sus derechos de conformidad con el programa, la asistencia administrativa y el apoyo económico.⁹²⁰ Las medidas de seguridad, incluyen la “vigilancia” (la cual no se define), protección durante el traslado, la reserva de la identidad, medidas protectoras al comparecer ante el tribunal y otras medidas que no se definen para garantizar la protección de las personas incorporadas al programa.⁹²¹ El Centro también podría facilitar la reubicación de los testigos en otro país.⁹²² Además de la ley de 2012 con respecto a la protección de testigos, la promulgación de un código uniforme en marzo de 2014, el *Código Nacional de Procedimientos Penales*, exige a las fiscalías federal y estatales conceder medidas cautelares a las víctimas cuya vida o integridad corporal se encuentren en riesgo inminente con motivo de su intervención en el procedimiento.⁹²³

Al codificar el criterio para la protección, las medidas disponibles y los mecanismos, el nuevo marco jurídico representó un avance considerable con respecto al vacío legislativo de las normativas anteriores en relación con la protección de los testigos; sin embargo, todavía existen graves deficiencias. Existe una carencia de transparencia respecto a la aplicabilidad del derecho cuando las circunstancias crean la convergencia con otras normativas que disponen mecanismos de protección, incluidas la Ley para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas; así como la Ley General de Víctimas.

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

Sin embargo, las deficiencias más fundamentales están relacionadas con la continua susceptibilidad del programa a la manipulación política, conflictos de interés y corrupción, así como la falta de garantías del profesionalismo de los funcionarios responsables de la protección de testigos y víctimas. El Director del Centro y el personal a su cargo tienen un amplio poder discrecional en relación con la incorporación de solicitantes, la determinación sobre cuáles medidas son las idóneas y la rescisión de las medidas de protección. Aunque celebramos la inclusión de la posibilidad de que los jueces ordenen medidas de protección, la carencia de una supervisión judicial adecuada sigue siendo un aspecto muy problemático.⁹²⁴ La ley no señala quién tiene acceso a información confidencial operativa, incluyendo en particular la información personal de testigos protegidos o la información sobre la descripción de los vehículos y las placas de circulación utilizados para la protección de los testigos, la ubicación de las casas de seguridad o las identidades de los agentes encargados de la protección.⁹²⁵ La ley establece la implementación de “procedimientos de selección que garanticen la idoneidad del personal, así como su capacitación para el ejercicio del cargo”,⁹²⁶ pero no establece las cualificaciones mínimas de los funcionarios responsables de la protección de testigos y tampoco existen disposiciones con respecto a la capacitación obligatoria. La ley no contiene estipulaciones para rechazar las solicitudes de los aspirantes a ocupar vacantes debido a la comisión de abusos de los derechos humanos, corrupción o cualquier otro delito. La ley criminaliza la divulgación de información operativa relacionada con los testigos protegidos, pero no establece las medidas para otros tipos de abusos, incluidos el criterio para admitir o rechazar la incorporación de personas al programa; deficiencias deliberadas en el cumplimiento de la reglamentación sobre la protección en la práctica o la divulgación de información sobre las personas que solicitan protección, sino que los rechaza.⁹²⁷

Estas graves deficiencias de la ley son todavía más preocupantes debido a que de acuerdo a la ley de 2012, el Centro continuará desempeñando sus funciones bajo la supervisión de la PGR y la ejecución dependerá de los elementos de la misma fuerza policíaca encargados de las investigaciones penales.⁹²⁸ En muchos países, las medidas y los programas de protección de testigos son supervisados por la policía o la fiscalía general. Esto es inherentemente problemático, en particular en sistemas acusatorios en los que los fiscales tienen el incentivo de promover testimonios favorables de testigos, a fin de lograr condenas y cuando existe un conflicto de interés en relación con la defensa de los testigos que requieren protección. No obstante, aún con este tipo de disposiciones, es posible contar con programas de protección de testigos exitosos, siempre y cuando la función de protección esté claramente aislada de la función de investigación; si existen mecanismos vigentes para regular la confidencialidad de la información y si las fuerzas policíacas implicadas son organizacionalmente autónomas del resto del cuerpo policial.⁹²⁹ Ninguno de estos factores están suficientemente garantizados en virtud de la legislación en vigor en México.

La continua gestión de la protección de testigos dentro de la Procuraduría General de la República crea una intensa preocupación en México, donde ha habido intensas acusaciones contra los funcionarios de la PGR y la Policía Federal relacionadas con la tortura, desapariciones y ejecuciones extrajudiciales. ¿Cómo pueden los funcionarios de estas mismas instituciones ser responsables de la protección de testigos de crímenes cometidos por sus colegas, o en algunos casos, quizá, por ellos mismos? Mantener este

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

arreglo institucional suscita serias dudas respecto a la capacidad de México de ofrecer una justicia genuina y equitativa para los crímenes atroces.

Iniciativas simbólicas poco sustantivas

En general las reformas institucionales en el sector justicia han obedecido al planteamiento de México en relación con las reformas a la policía y a la seguridad. La Policía Federal Preventiva se convirtió en la Policía Federal; la Agencia Federal de Investigación dio paso a la Policía Federal Ministerial, la cual fue incorporada dentro de la Agencia de Investigación Criminal; y la Secretaría de Seguridad Pública fue desaparecida y sus funciones regresaron a la SEGOB y a su nueva dependencia, la Comisión Nacional de Seguridad. Estas costosas renovaciones y cambios de nombres de las instituciones han fracasado en abordar de forma adecuada los problemas básicos. De igual manera, el sector más amplio de justicia ha experimentado un sinnúmero de iniciativas y burocracias con el propósito de hacer justicia para los crímenes atroces en respuesta a la presión pública e internacional. Pero los encargados de elaborar las políticas han fracasado tanto en establecer cómo se relacionan estas con las estructuras existentes como en implementar estas políticas una vez desvanecida la atención sobre la crisis.

Unidad Especializada para la Búsqueda de Personas Desaparecidas

Mientras la atención de los medios continuó a principios de 2013, sobre las desapariciones en México,⁹³⁰ el Secretario de Gobernación, Osorio Chong, en principio anunció que el nuevo gobierno de Enrique Peña Nieto crearía una unidad especial dentro de la PGR para la búsqueda de personas desaparecidas.⁹³¹ Tres meses más tarde, después de que los familiares de los desaparecidos y activistas de la sociedad civil iniciaron una huelga de hambre durante nueve días afuera de la sede de la PGR en la Ciudad de México, el Fiscal General y el Secretario de Gobernación conjuntamente anunciaron que una unidad especial para la búsqueda de personas desaparecidas sería creada dentro de la Subprocuraduría de Derechos Humanos de la PGR.⁹³² El Fiscal General formalmente creó la Unidad Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas por decreto administrativo poco después,⁹³³ y la unidad recibió sus primeros fondos a principios de 2014.

Hasta su reemplazo en octubre de 2015,⁹³⁴ la Unidad tenía el mandato oficial de investigar crímenes, recibir denuncias por desapariciones, identificar pericialmente a las víctimas, cooperar en la implementación de leyes y normativa para localizar a las personas desaparecidas, crear protocolos, solicitar información de otras autoridades relevantes, a fin de localizar a las personas desaparecidas y coordinar actividades con otras unidades y dependencias de la PGR que investigaban desapariciones. El gobierno nunca aclaró cuáles de estos elementos priorizó la Unidad, lo que dejó muchas preguntas sin respuesta. Por ejemplo,⁹³⁵ ¿Su mandato oficial incluía las desapariciones durante la Guerra Sucia y el período intermedio? ¿Era responsable por la búsqueda, localización e identificación de las personas desaparecidas? ¿Estaba encargada de las investigaciones penales con respecto a las desapariciones, y estas incluían casos vinculados con el crimen organizado?

La relación de la Unidad con otras unidades dentro de la PGR en casos de superposición de la jurisdicción, creó una serie de incógnitas. La SEIDO tiene la autoridad sobre los

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

casos de delincuencia organizada, creando una superposición en las desapariciones cometidas por el crimen organizado. La Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo tiene competencia para conocer de los crímenes federales perpetrados fuera de la capital de la República, lo cual creó otra gran área para la posible superposición. Y la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales puede tener competencia sobre las desapariciones forzadas.

Para las víctimas y los observadores, quedó completamente sin aclarar la forma en que las labores de la Unidad se relacionan con los mecanismos en casos de desaparición creados dentro de la Secretaría de Gobernación. El Plan Nacional de Búsqueda de Personas No Localizadas y un acuerdo entre el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Secretaría de Gobernación (SEGOB) en 2013 crearon cuatro grupos de trabajo encargados de las desapariciones.⁹³⁶ Además de estos grupos de trabajo, también se hizo aparente que la misma SEGOB estaba llevando a cabo investigaciones sobre desapariciones y, de acuerdo a un alto funcionario de la PGR, estaba intentando asumir la cartera en su conjunto.⁹³⁷ Efectivamente, durante la primera revisión periódica de México ante el Comité contra las Desapariciones Forzadas de la ONU, en febrero de 2015, la delegación del Estado declaró que “la Secretaría de Gobernación contaba con unidades que se especializaban en la búsqueda de personas [desaparecidas o extraviadas]”.⁹³⁸

Si bien es cierto que la función de la Unidad dentro de la burocracia permanece turbia, en febrero de 2015, el gobierno informó al Comité contra las Desapariciones Forzadas sus resultados a la fecha. Contaba con 435 casos abiertos. Estos casos incluían 169 desapariciones en actas circunstanciadas y 452 investigaciones penales (58 de estas por desaparición forzada). El gobierno informó que en total, la Unidad había buscado a 621 personas “extraviadas” y hasta entonces había localizado a 103: 72 vivas y 30 muertas.⁹³⁹ Para septiembre de 2014, cuatro o cinco personas localizadas habían sido identificadas como víctimas de desaparición forzada y las investigaciones activas en otros 12 casos indicaban la participación del Ejército.⁹⁴⁰

Las labores de la Unidad hicieron muy poco para mitigar la decepción, enojo y desesperación de los familiares. El esfuerzo fue escaso en un contexto en el que el gobierno admitió que había más de 26,000 desapariciones (un escrutinio más profundo sugiere que los números son mucho más altos).⁹⁴¹ La falta de transparencia con respecto a su trabajo, inclusive cualquier información sobre las personas que presuntamente habían sido localizadas vivas y las circunstancias en las que se encontraron, sembró la desconfianza, esta desconfianza se agravó debido a la reportada insensibilidad hacia las víctimas que la Unidad mostró, lo que resultó en la revictimización de las mismas.⁹⁴² Las víctimas que declararon ante el Comité contra las Desapariciones Forzadas y ante el Relator Especial sobre la Tortura denunciaron malos tratos por parte de los altos funcionarios de la Unidad. Los funcionarios habían “cuestionado la propia existencia” de sus familiares desaparecidos y describieron a los familiares las circunstancias bajo las cuales las personas desaparecidas fueron presuntamente asesinadas.⁹⁴³ El Relator Especial sobre la Tortura, Juan Méndez, afirmó que este tipo de trato de los familiares de los desaparecidos por parte de las autoridades mexicanas podría por sí mismo considerarse malos tratos.⁹⁴⁴

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

Incluso si hubiera realizado sus tareas con más sensibilidad y profesionalismo, la Unidad todavía padecería debido a los inadecuados recursos para gestionar miles de casos. Un año después de su creación, la Unidad contaba únicamente con 24 agentes, ninguno de los cuales estaba ubicado fuera de la sede.⁹⁴⁵ En febrero de 2015, la Unidad contaba con 170 agentes,⁹⁴⁶ pero incluso seguir adelante con recursos humanos tan limitados estaba en duda. A pesar de que el Ejecutivo no articuló públicamente un cambio en la competencia para las averiguaciones sobre desapariciones de la Unidad a otra dependencia de la PGR, o de la PGR a la SEGOB, sus acciones pusieron en duda su compromiso para conservar la Unidad. Cuando presentó su presupuesto 2015 ante el Congreso en septiembre de 2014, el Presidente Peña Nieto recomendó recortar su presupuesto en un 63 por ciento.⁹⁴⁷ En octubre de 2015, la Unidad fue reemplazada una vez más por otro nuevo mecanismo.⁹⁴⁸

Plan Nacional para la Búsqueda de Personas No Localizadas

En julio de 2014, la Secretaría de Gobernación y la PGR presentaron a organizaciones de la sociedad civil los “progresos del Plan Nacional para la Búsqueda de Personas No Localizadas”.⁹⁴⁹ Específicamente, los funcionarios se refirieron a tres mecanismos para localizar a los desaparecidos: un mecanismo de búsqueda urgente, un registro único de fosas comunes y la Red Nacional de Procuración de Justicia para la Búsqueda de Personas No Localizadas.

Funcionarios de la SEGOB anunciaron la creación de cuatro grupos de trabajo en relación a las desapariciones con la PGR y el CICR: (i) armonización legislativa, (ii) implementación de tecnologías de la información, (iv) capacidades forenses y periciales, (iv) acompañamiento y gestión de la información con las víctimas. También presentaron el software de la Base de Datos Ante Mortem–Post Mortem de la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas y del CICR, como parte del Plan Nacional.

Al indagar más detenidamente, *Open Society Justice Initiative* no ha encontrado evidencia alguna de que el Plan Nacional como tal siquiera exista. Tal vez no sea una sorpresa que el gobierno haya empañado esto. Ante una solicitud de información sobre el Plan Nacional, la Secretaría de Gobernación refirió la solicitud a la PGR, mientras que la PGR la turnó a la Secretaría de Gobernación.⁹⁵⁰ Cuando, mediante un recurso, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos ordenó a la SEGOB proporcionar toda la información disponible respecto al plan,⁹⁵¹ a principios de 2015, *Open Society Justice Initiative* obtuvo las actas de las juntas de los grupos de trabajo; así como, otros documentos que no mostraban un avance sustancial en la implementación de políticas públicas sobre las desapariciones.⁹⁵²

En 2015, el gobierno anunció nuevas medidas para abordar las desapariciones, las cuales, dependiendo de su aplicación, parecen prometedoras para convertirse en los elementos de un genuino plan nacional.⁹⁵³ Un plan de esta naturaleza tendría que ser transparente en su mandato, sus puntos de acceso para las víctimas, sus procesos internos; así como sus progresos. Tendría que establecer claras líneas de autoridad entre las instituciones pertinentes, contar con el personal y los recursos en consonancia con la magnitud del problema; asimismo debería ser respetuoso y compasivo con las víctimas. Para marzo de 2016, el plan nacional de México únicamente existe nominalmente.

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

**FEVIMTRA FISCALÍA ESPECIAL PARA LOS DELITOS DE VIOLENCIA
CONTRA LAS MUJERES Y TRATA DE PERSONAS**

LA RESPUESTA INSTITUCIONAL del gobierno con respecto a la trata y asesinato selectivo de mujeres ha tenido resultados dispares y en algunas formas coincide con el patrón de reformas simbólicas. Hasta el final de la presidencia de Calderón, una unidad de la Policía Federal encabezó los esfuerzos contra la trata de personas, mientras que una división de la PGR, (FEVIM), gestionó los crímenes que implicaban la violencia contra las mujeres. El gobierno incorporó las dos funciones bajo la autoridad de la PGR en 2008 al crear la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA).⁹⁵⁴

El gobierno presentó la creación de FEVIMTRA como evidencia de su compromiso para erradicar la violencia contra las mujeres, incluidos el feminicidio y la trata de personas.⁹⁵⁵ La unidad ha procesado a cuatro soldados del Ejército acusados de la violación de dos mujeres indígenas, Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú en 2013 y 2014.⁹⁵⁶

Sin embargo, los defensores de la sociedad civil han criticado la eficacia de FEVIMTRA, señalando que solamente se ha logrado una condena en sus primeros tres años de funcionamiento y una infrautilización de su presupuesto del 63 por ciento.⁹⁵⁷ El mandato de la unidad está limitado de muchas formas debido a la carencia

por parte del Estado de un sistema adecuado y coordinado para determinar su competencia en relación con la investigación de crímenes de género.⁹⁵⁸

Un ejemplo de esto es el caso Atenco de 2006, en el que las fuerzas federales y las fuerzas del Estado de México (bajo la tutela del entonces Gobernador, Enrique Peña Nieto) hicieron uso de la fuerza excesiva contra los manifestantes y perpetraron violaciones y otras formas de violencia sexual contra mujeres.⁹⁵⁹

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) explícitamente instó al Gobierno de México a “asegurarse de que [FEVIMTRA] tenga jurisdicción en el caso de los delitos cometidos en San Salvador Atenco, a fin de garantizar que se procese y se castigue a los culpables”. Sin embargo, México rechazó la recomendación.⁹⁶⁰

A pesar de que 700 policías federales fueron desplegados durante el ataque contra los manifestantes en Atenco y, no obstante, la recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de investigar su participación en abusos a los derechos humanos,⁹⁶¹ el gobierno mexicano manifestó que era una cuestión de competencia exclusiva de la jurisdicción estatal. FEVIMTRA declinó la competencia de las investigaciones del caso en favor de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, donde el caso ha perdido importancia.⁹⁶²

PROVÍCTIMA

En respuesta a la organización de las víctimas bajo la consigna del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, la administración de Calderón creó la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (PROVÍCTIMA) en septiembre de 2011.⁹⁶³ El organismo descentralizado es responsable de la asistencia a las víctimas y familiares al proporcionarles asistencia médica, psicológica; así como, otros tipos de ayuda.

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

PROVÍCTIMA tiene bajo su adscripción la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas o No Localizadas, encargada de coordinar mecanismos de integración con las autoridades en las acciones de búsqueda de personas desaparecidas.⁹⁶⁴

Sin embargo, el mandato de PROVÍCTIMA era limitado. No contaba con competencia para solicitar información de la policía o los fiscales, investigar las desapariciones por sí mismo, o participar como coadyuvante en los procesos legales. Asimismo, el gobierno estableció el organismo sin un presupuesto reservado, por lo que eventualmente fue necesario absorber fondos de otros organismos de víctimas adscritos a otras dependencias.⁹⁶⁵ Quizá lo más problemático, la mayor parte de la plantilla de PROVÍCTIMA estaba formada por elementos del Ejército y servicios de seguridad, además de la Procuraduría General de la República,⁹⁶⁶ instituciones seriamente implicadas en la comisión de crímenes atroces.

A pesar de que para fines de julio de 2013, 19,545 víctimas habían solicitado asistencia a través de PROVÍCTIMA,⁹⁶⁷ muchas de ellas criticaron el desempeño del organismo. Al parecer, habían exagerado en gran medida las afirmaciones de haber encontrado a personas desaparecidas y engañaron a las víctimas con respecto a los beneficios. De las 30 familias entrevistadas por Human Rights Watch en 2012 quienes afirmaron haber solicitado asistencia a la dependencia, todas señalaron que PROVÍCTIMA se había rehusado a proporcionar el apoyo prometido. Además, en algunos casos, la asistencia psicológica consistió en recomendarles a los familiares que simplemente aceptaran que sus familiares desaparecidos habían muerto.⁹⁶⁸ En mayo de 2012, un líder de la sociedad civil observó, “PROVÍCTIMA nació muerta, al calor de una cuestión mediática, y al no tener bases, está destinada a terminar”.⁹⁶⁹ En efecto, el 8 de enero de 2014, PROVÍCTIMA fue disuelta oficialmente, y sus recursos humanos y financieros fueron distribuidos entre dos nuevas instituciones creadas por el presidente entrante Peña Nieto. El personal de la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas o no Localizadas fue transferido a la Unidad Especializada para la Búsqueda de Personas Desaparecidas de la PGR, mientras que la plantilla restante de PROVÍCTIMA se transfirió a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, creada por la nueva Ley General de Víctimas.⁹⁷⁰

Ley General de Víctimas

La frustración de las víctimas con el mandato limitado de PROVÍCTIMA había logrado promesas por parte del gobierno de crear una nueva ley orientada a las víctimas antes de la salida del Presidente Calderón. Sin embargo, las disputas sobre procedimientos entre la administración de Calderón y el Congreso habían retrasado su aprobación final, hasta que el Presidente Peña Nieto permitió que la ley entrara en vigor en enero de 2013.⁹⁷¹

Las organizaciones de víctimas y los funcionarios internacionales de derechos humanos manifestaron su satisfacción por la aprobación de la nueva ley.⁹⁷² Desde su promulgación, el gobierno de Peña Nieto ha manifestado en repetidas ocasiones su existencia como un símbolo del progreso en materia de derechos humanos en México, incluyendo la atención a crímenes atroces.⁹⁷³ El gobierno federal ha informado sobre la ley en el contexto de su respuesta a las desapariciones forzadas;⁹⁷⁴ asimismo, ha afirmado a la Comisión de la Verdad de Guerrero que la Ley General de Víctimas puede utilizarse para brindar reparaciones a las víctimas de violaciones de los derechos humanos durante la Guerra Sucia.⁹⁷⁵

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

La ley es efectivamente mucho más ambiciosa que PROVÍCTIMA. Obliga a los estados de México a garantizar el derecho a la verdad, justicia y reparaciones, e incluye la creación del Registro Nacional de Víctimas, el asesoramiento y la representación para las personas que deseen entablar un proceso penal y los mecanismos de compensación. La Ley General de Víctimas además obliga a las 32 entidades federativas a establecer leyes estatales de víctimas, crear registros y establecer unidades de asesoría jurídica y facilitar fondos de compensación, antes de mayo de 2013. También exigía que las disposiciones pertinentes de la Ley General de Víctimas, como la representación de la víctima ante los tribunales, fueran incorporadas al nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales que fue aprobado y convertido en ley en marzo de 2014. Para la aplicación de la ley, se creó la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).

Sin embargo, el lento transcurso de aplicación de la Ley General de Víctimas a niveles federal y estatales rápidamente frustró a los activistas y a los defensores de las víctimas. Los reglamentos de la ley se encontraban previstos para agosto de 2013, sin embargo no fueron publicados sino hasta noviembre de 2014,⁹⁷⁶ y no tomaron en consideración las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil competentes.⁹⁷⁷ La CEAV debía emitir un Modelo Integral de Atención a Víctimas en enero de 2014⁹⁷⁸, pero este no se publicó sino hasta junio de 2015.⁹⁷⁹ No fue sino hasta febrero de 2015 cuando la CEAV publicó los Lineamientos para la transmisión de información al Registro Nacional de Víctimas.⁹⁸⁰ La fecha límite para el nombramiento de dos comisionados pendientes de la CEAV era noviembre de 2014 y, para esa fecha la ley requería que el Ejecutivo hubiera presentado al Senado una preselección de seis candidatos.⁹⁸¹ En marzo de 2016, esto todavía no se había hecho.⁹⁸²

Un comisionado atribuyó el lento inicio de la CEAV a la falta de fondos, resultado de la falta de atención por parte de la Secretaría de Finanzas.⁹⁸³ Las escasas consignaciones podrían ser una causa, pero cuando otro comisionado renunció en enero de 2015, culpó a la carencia de reglas internas y arbitrariedades en el gasto. Como resultado, los comisionados reciben salarios sumamente altos y realizan viajes onerosos, dejando escasos recursos disponibles para la prestación de asistencia.⁹⁸⁴

Muy pocas personas son elegibles para recibir asistencia. La CEAV ha limitado el número de víctimas a las que asisten en dos formas primordialmente. En primera instancia, durante la sesión del Pleno en agosto de 2014, la CEAV decidió negar el registro de víctimas en estados que no hubieran establecidos leyes de víctimas, comisiones y registros propios a pesar de que el registro federal de dichos casos es posible de acuerdo con la ley.⁹⁸⁵ Esto efectivamente castiga a las víctimas por vivir en estados donde las autoridades locales también les han fallado,⁹⁸⁶ como es el caso en la mayoría de los estados. En enero de 2016, únicamente diez estados habían creado una comisión local de víctimas completamente armonizada con la comisión federal, pero ninguna de estas comisiones contaba con el presupuesto suficiente para la implementación integral de la ley general.⁹⁸⁷

En segundo lugar, no resulta claro en qué medida la CEAV se ha enfocado en registrar a víctimas de violaciones por actores del estado en el Registro Nacional de Víctimas.⁹⁸⁸ Esto a pesar de que la ley exige que la CEAV registre tanto a las víctimas de violaciones de los derechos humanos como a las víctimas de crímenes ordinarios.⁹⁸⁹ La ley provee definiciones muy amplias de los términos “víctima” y “violación de los derechos

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

humanos” lo que hace que las interpretaciones sean insostenibles.⁹⁹⁰ Cuando se insistió sobre la cuestión de desapariciones forzadas en febrero de 2015, el Comisionado de la CEAV, Julio Hernández Barros, explicó que efectivamente algunas de las víctimas de abusos de derechos humanos estaban recibiendo asistencia “de acuerdo al principio de buena fe”, y que “el objetivo no era establecer si la persona había o no sido objeto de una desaparición forzada, por el contrario, el propósito era facilitar a las víctimas asistencia y protección”.⁹⁹¹ Efectivamente si bien la “buena fe” es un principio para algunos aspectos de la asistencia que puede ser provista en virtud de la Ley General de Víctimas,⁹⁹² Hernández admitió que no bastaría la ayuda monetaria, para la cual una persona tendría que registrarse.⁹⁹³

Restarle énfasis al registro de las víctimas de violaciones de los derechos humanos coincide con la retórica de la administración de Peña Nieto de negar y minimizar la incidencia de crímenes atroces, en particular cuando son cometidos por funcionarios del Estado.⁹⁹⁴ Y no ha sido este el único indicio con respecto a que las acciones de la CEAV hacen eco a la política gubernamental, quizá simplemente de manera más evidente en el área de desapariciones forzadas. La Ley General de Víctimas exige que el Comité de personas desaparecidas, no localizadas, ausentes o extraviadas de la CEAV supervise el cumplimiento de los derechos de las víctimas de desaparición.⁹⁹⁵ Sin embargo, hasta enero de 2015, no había emitido documentación, propuestas o reglamentos sobre la materia, ni había llevado a cabo ninguna acción a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas pertinentes para las víctimas de desaparición⁹⁹⁶ y únicamente empezó a intervenir activamente sobre el asunto de desapariciones posteriormente ese mismo año. El titular del comité de desapariciones de la CEAV asistió al primer examen de México realizado por el Comité contra las Desapariciones Forzadas de la ONU en Ginebra en febrero de 2015, no como representante de un organismo autónomo, sino como parte de la delegación del gobierno mexicano.⁹⁹⁷ En marzo de 2015, cuando el comité efectivamente emitió una propuesta de ley sobre personas desaparecidas,⁹⁹⁸ lo hizo sin consultar a las víctimas, a pesar de la petición expresa de las víctimas de abstenerse de elaborar un proceso paralelo de legislación propuesta.⁹⁹⁹

Como reflejo de la divergencia de opiniones dentro de la comisión, el comité de la CEAV en materia de tortura, ha mostrado una impactante iniciativa al desarrollar una variedad de documentos objetivos, que incluyen un proyecto general de ley sobre la tortura, una gráfica comparativa de la legislación contra la tortura en todos los estados, una gráfica de los derechos de las víctimas de tortura y documentos normativos con respecto a las reparaciones.¹⁰⁰⁰ Sin embargo, a menos de que las víctimas de tortura puedan registrarse con la CEAV de conformidad con las normas internacionales, los beneficios que estos esfuerzos puedan brindar serán limitados. Asimismo, aunque el primer caso en la historia de la CEAV en que se pagaron compensaciones a la víctima fue en un caso de 2011 de tortura por elementos de la Marina,¹⁰⁰¹ la CEAV proporcionó reparaciones por violaciones no relacionadas con la tortura, aparentemente encubriendo los hechos a fin de evitar reconocer la tortura.¹⁰⁰² Al actuar exclusivamente después de la constatación judicial formal, lo cual no se requiere de conformidad con la Ley General de Víctimas y abandonando el principio de la “buena fe” con respecto a las serias acusaciones de tortura, las acciones de la CEAV coinciden perfectamente con la insistencia del gobierno sobre que la tortura en México no está “generalizada”.

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

No es posible discernir la politización de la CEAV de su reticencia para servir a las víctimas de crímenes atroces. Algunos funcionarios que se unieron a la CEAV debido a su genuino deseo de convertirlo en un medio significativo para atender las necesidades de las víctimas, incluidas a las víctimas de abusos de sus derechos humanos y crímenes atroces, han denunciado influencia política y han renunciado a la Comisión. El Comisionado, Carlos Ríos Espinosa, activamente presionó para el registro de víctimas de desplazamiento interno; luchó contra la decisión de la CEAV de negarse a registrar a las víctimas de los estados que no habían aprobado e implementado sus propias leyes de víctimas y combatió la formulación de criterios que impedían el registro de víctimas de abusos de sus derechos humanos.¹⁰⁰³ Ríos renunció a la CEAV en enero de 2015, reclamando una reforma integral de un organismo que ha prestado un “mal servicio a los usuarios”, incluso mediante una carencia de garantías de su autonomía, lo que “ha propiciado arbitrariedad e inconsistencia en las decisiones”.¹⁰⁰⁴ Dos meses después, el Director General de la CEAV, Silvano Cantú, también renunció. Cantú, uno de los principales responsables de la elaboración de la Ley General de Víctimas señaló que la CEAV no estaba ejerciendo su labor como se había diseñado debido a su “ilusión de autonomía” ante los “condicionamientos gubernamentales e injerencias políticas”; debido a que los funcionarios de la CEAV eran “políticamente correctos” con las autoridades, mientras a las víctimas se les consideraba “un enemigo político”.¹⁰⁰⁵

Explotando la complejidad del sistema

México es un estado federal muy extenso con una población móvil y en medio de una transición radical a un sistema penal acusatorio y a la unificación de sus procedimientos penales a través de un nuevo código. Cuando se ha cuestionado sobre los motivos por los cuales las instituciones no se desempeñaban de mejor manera en materia de justicia para crímenes atroces, las autoridades se han apresurado a recalcar las complejidades de un sistema federal de gobierno.¹⁰⁰⁶ Sin embargo, existen indicios de que las autoridades han explotado esto para encubrir una renuencia subyacente para investigar y procesar los casos.

Complejidad del estado federal

Las entidades federativas y el Distrito Federal cuentan con amplia autoridad para iniciar procesos penales. Sin embargo, las posibilidades de la intervención federal se incrementaron con las profundas reformas al sistema de justicia de 2008. Los tribunales federales ahora tienen la competencia para procesar delitos no federales, inclusive delitos contra la seguridad nacional, derechos humanos o libertad de expresión, los cuales, en virtud de la forma en que son cometidos o su significancia social, se consideran demasiado importantes como para ser juzgados por los tribunales locales.¹⁰⁰⁷

Por regla general, las autoridades de las 32 entidades federativas tienen competencia sobre los homicidios. Sin embargo, los fiscales federales tienen competencia sobre los homicidios cometidos por agentes públicos federales o en los que la víctima es un funcionario público federal en servicio.¹⁰⁰⁸ Los asesinatos de civiles o de funcionarios públicos locales por elementos de la delincuencia organizada no recaen en la jurisdicción federal, excepto cuando las autoridades federales expresamente establecen su competencia por tratarse de un caso vinculado con la delincuencia organizada o

DESAPARICIONES EN ZAPOTENGO

DIEZ HOMBRES de los municipios de Zapotengo y Pochutla, en el estado de Oaxaca al sur del país, tenían planeado iniciar un negocio de turismo ecológico y necesitaban vehículos de bajo costo.¹⁰⁰⁹ A través de un conocido se pusieron en contacto con un vendedor en el otro extremo del país. En julio de 2010, los diez hombres tomaron un autobús a la ciudad del norte Matamoros, Tamaulipas. Poco después de su llegada, algunos de ellos llamaron a sus esposas. Hasta el momento se desconoce el paradero de todos.

Varias de las esposas acudieron por sí mismas a Matamoros en el plazo de una semana después y reunieron alguna información ante la intimidación por parte de la delincuencia organizada y los fiscales quienes intentaron persuadirlas de regresar a Oaxaca. Los procesos de investigación del Estado se han prolongado durante años, mientras que los fiscales de Oaxaca acusaban a los fiscales de Tamaulipas. Los fiscales de Tamaulipas no iniciaron una investigación sino hasta dos años después de la desaparición debido a que afirmaban

que los fiscales de Oaxaca tenían la competencia sobre el caso.

Las acciones federales han sido igualmente confusas. La primera intervención sucedió en marzo de 2011, ocho meses después de las desapariciones, cuando la PGR señaló que los hombres desaparecidos habían sido detenidos en el estado de Morelos. Aunque los documentos pertinentes de la PGR existen, la oficina regional insistió, un año después de las desapariciones, en que los hombres habían sido detenidos o habían sido sometidos al arraigo. El mismo día en julio de 2011, la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) informó a los familiares de uno de los hombres desaparecidos que su perfil de ADN supuestamente coincidía con un cadáver encontrado en la fosa común de San Fernando y le dijo a los familiares que se llevara los restos. Debido a la desconfianza a las autoridades rechazaron la oferta sin solicitar pruebas adicionales. Los resultados permanecían pendientes en enero de 2016, casi cinco años más tarde.

con un caso federal.¹⁰¹⁰ La extensa lista de crímenes incluidos en la Ley Federal contra la delincuencia organizada no incluye el homicidio.¹⁰¹¹ Esta interrogante adicional en lo que respecta a la habilidad de los fiscales federales para ejercer jurisdicción sobre muchos de los homicidios significa que los procesos judiciales eficaces dependen en gran medida de la disposición y las capacidades de los fiscales locales.¹⁰¹²

Con respecto a las desapariciones, los obstáculos a las investigaciones surgen debido a que el Gobierno Federal contempla una definición del delito, mientras que algunos estados carecen de definiciones y otros consideran definiciones distintas.¹⁰¹³ Si las autoridades estatales o federales se muestran renuentes o son negligentes al establecer los factores pertinentes, esto puede resultar en mayores dificultades para que las autoridades asuman la jurisdicción sobre una investigación o realicen una formulación de cargos. No existen protocolos claros para transferir los casos o realizar investigaciones conjuntas federal-estatales, lo cual frustra a las víctimas. En Coahuila, por ejemplo, mientras que las autoridades afirman que tienen una buena comunicación con el

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

gobierno federal,¹⁰¹⁴ las víctimas señalan que las autoridades tanto federales como estatales rutinariamente no están al tanto de las investigaciones de las otras partes; entre otras consecuencias, las familias han tenido que soportar múltiples pruebas de ADN.¹⁰¹⁵ En Guerrero, el tardío inicio de una investigación federal sobre los asesinatos y desapariciones de Ayotzinapa en septiembre de 2014, resultó en investigaciones y conclusiones contradictorias, y dejó sin aclarar si la evidencia o cuánta evidencia recolectada por los fiscales estatales fue utilizada en la investigación federal; las comunicaciones sobre el caso estaban fundadas en información informal, incluidas conversaciones a través de WhatsApp y las posibilidades para la colaboración entre las autoridades federales y estatales no fueron consideradas.¹⁰¹⁶

Incluso cuando el gobierno federal cuenta con un evidente fundamento jurídico para establecer su competencia sobre crímenes atroces, con frecuencia no lo ejerce. Este fue el caso, no solo en la investigación de las desapariciones de Ayotzinapa, sino en muchas otras. Por ejemplo, con respecto a un caso de desaparición en Coahuila en 2009, el cual según los testigos presenciales fue perpetrado por el Ejército, al rehusarse a aceptar la jurisdicción, la PGR negó la participación del Ejército sin ofrecer explicación alguna.¹⁰¹⁷ El asesinato de 42 personas en mayo de 2015 en Tanhuato, Michoacán involucró a la policía federal por presuntos abusos a los derechos humanos y acusaciones de vinculación con la delincuencia organizada.¹⁰¹⁸ Cualquiera de estas características establecía los fundamentos para la inmediata determinación de la jurisdicción, pero la PGR no tomó el caso sino hasta tres meses más tarde.¹⁰¹⁹

Complejidad dentro de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República, la PGR es excesivamente burocrática y opaca. Además de la relación federación-estados y la reticencia prolongada del gobierno federal de renunciar a la jurisdicción sobre crímenes atroces cometidos por el Ejército,¹⁰²⁰ la complejidad organizacional de la PGR ha fomentado laberintos adicionales de confusión y más oportunidades para la obstrucción.¹⁰²¹

Por ejemplo, por lo menos cinco diferentes dependencias podrían intervenir en la investigación de las desapariciones forzadas: Las Unidades Especializadas en Investigación, dentro de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SEIDO); la Unidad Especializada para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, dentro de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad; la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, dentro de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad; la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y Contra la Administración de Justicia, dentro de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales; y la Dirección General de Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Institución (PGR), dentro de la Visitaduría General. De igual manera, en noviembre de 2013, existían tres divisiones dentro de estas últimas dos unidades que contaban con competencia para realizar investigaciones sobre tortura.¹⁰²² Sin embargo, esto cambió en 2015 con la consolidación de la jurisdicción dentro de una misma dependencia¹⁰²³ y ahora los asesinatos pueden ser gestionados por diversas unidades. Si funcionarios federales o de la PGR estuvieron involucrados, podría transferirse a las últimas dos unidades. Si existe un vínculo con la delincuencia organizada, podría transferirse a la SEIDO. Si las víctimas fueron mujeres,

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

podría ser gestionado como un caso de feminicidio y transferirse a FEVIMTRA. Un caso con una combinación de estas características podría causar confusión con respecto a qué unidad tiene competencia.

La PGR carece de normativas internas claras y actualizadas para la determinación de competencia entre sus diferentes dependencias (o, en caso de que existan dichas normativas, no están disponibles públicamente y no se las hacen saber a las víctimas).¹⁰²⁴ Según los principios del estado de derecho, la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales tiene la autoridad para resolver disputas internas de la PGR sobre la aplicación de la ley orgánica.¹⁰²⁵ En la práctica, cuando se trata de casos de desapariciones forzadas, la SEIDO tiene “jurisdicción preferencial” sobre otras unidades de la PGR y generalmente es exitosa en tomar los casos que desea.¹⁰²⁶ En última instancia, el Fiscal General tiene la discreción de decidir.¹⁰²⁷

Sea cual fuere la unidad o dependencia que exitosamente tome el caso, también esta debe trabajar en coordinación con la Agencia de Investigación Criminal, dentro de la cual están suscritas la Policía Federal Ministerial, la Coordinación General de Servicios Periciales y el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia.¹⁰²⁸

Finalmente, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) ha sido un comodín en algunas de las averiguaciones de crímenes atroces.¹⁰²⁹ En por lo menos un caso de presunta ejecución extrajudicial por elementos del Ejército, un alto funcionario de la SEGOB negó transferir el caso a los tribunales civiles como corresponde de acuerdo con la ley.¹⁰³⁰ Y los altos funcionarios de la PGR han afirmado que la SEGOB intenta relevar a la Unidad Especializada para la Búsqueda de Personas Desaparecidas al asumir todas las investigaciones sobre desapariciones forzadas.¹⁰³¹

Mecanismos de coordinación inadecuados

Los altos funcionarios de la PGR han reconocido que existen profundos problemas con respecto a la coordinación de casos entre en los fueros federal y estatal y dentro de su propia organización, lo que ha resultado en una duplicación de funciones y falta de comunicación, que ha impedido que se lleven a cabo procesos judiciales, incluso los relacionados con tortura y desapariciones.¹⁰³² Varias reformas y mecanismos se han establecido para intentar solucionar estos problemas, pero con muy poco éxito.

Tanto la administración de Calderón como la de Peña Nieto han promovido la noción que unificar los comandos de la policía en los fueros estatal o federal, es decir, “*el mando único*”, sería una forma de mejorar la coordinación de investigación de los crímenes; así como solucionar los problemas de corrupción en las policías municipales.¹⁰³³ Sin embargo, algunos expertos en sistemas de justicia afirman que en las entidades federativas que han adoptado formalmente el mando único, no ha habido mejoras en la coordinación de las investigaciones.¹⁰³⁴

Resistencia oficial a las reformas

Cuando se le cuestionó sobre el por qué le había tomado diez días a la PGR iniciar una averiguación sobre las desapariciones de los estudiantes de Ayotzinapa en septiembre de 2014, el exfiscal general de la República, Murillo Karam, argumentó que las

IV. OBSTÁCULOS POLÍTICOS PARA IMPONER RESPONSABILIDAD PENAL

autoridades federales no podían intervenir hasta que el Ministerio Público de Guerrero oficialmente les transfiriera la competencia sobre el caso.¹⁰³⁵ Sin embargo, la información sobre los supuestos nexos del Alcalde de Iguala, José Luis Abarca, con la delincuencia organizada había sido pública al menos desde 2013,¹⁰³⁶ y la información filtrada de la PGR reveló que la SEIDO había estado investigando las conexiones de Abarca con la delincuencia organizada al menos desde abril de 2014.¹⁰³⁷ Las conclusiones preliminares de Guerrero con respecto a las desapariciones contenían información sobre los papeles de funcionarios del Ejército, la Marina y la Policía Federal, incluso su intimidación de las víctimas.¹⁰³⁸ Pero los resultados preliminares de la PGR (los cuales intentó presentar como finales) no mencionaban nada de esto.¹⁰³⁹

Han habido muchas otras instancias en las que los funcionarios han citado la complejidad del sistema como un pretexto aparente en relación con su reticencia de procesar casos. Por consiguiente, los oficiales del Ejército, en ocasiones con la complicidad de los funcionarios de la SEGOB y la PGR, han redactado en términos jurídicos formalistas su activa resistencia a cumplir con las decisiones internacionales y de la Suprema Corte con respecto a poner fin a la competencia militar sobre casos de abusos de los derechos humanos cometidos por personal del Ejército y de la Marina.¹⁰⁴⁰ Incluso cuando el Ejército a regañadientes renunció al control de un caso, citó formalidades para negarse a compartir sus expedientes. Por esta razón las averiguaciones deben iniciarse desde el principio. En el caso histórico de Valentina Rosendo Cantú e Inés Fernández Ortega, este tipo de actitud reticente contribuyó a un retraso de 11 años entre la violación por parte de soldados y la formulación de cargos. (Consulte el recuadro de texto, “Lograr arrestos en un caso de violación y tortura perpetrados por el Ejército”). *Human Rights Watch* ha documentado múltiples casos de desaparición en los cuales “los agentes del Ministerio Público federal y estatal aprovechan esta dilución de la responsabilidad y las ambigüedades en materia de competencia para desentenderse prematuramente de la investigación de los casos y remitirlos a otros organismos”.¹⁰⁴¹ En los años desde que un activista mexicano y uno finlandés fueron asesinados en Oaxaca aparentemente por motivos políticos en 2010, los fiscales federales y estatales se han ocupado en acusarse mutuamente con respecto a qué jurisdicción es responsable de los casos.¹⁰⁴² De forma similar, en el caso de las fosas comunes en San Fernando, Tamaulipas,¹⁰⁴³ la PGR y los fiscales estatales se dividieron arbitrariamente la jurisdicción sobre las víctimas, la PGR investigó 120 muertes y los fiscales estatales de Tamaulipas, 72 de dichos asesinatos.¹⁰⁴⁴

En Coahuila, donde los familiares de las personas desaparecidas han tenido cierto éxito en involucrar al gobierno en sus casos, las autoridades federales eventualmente abandonaron las reuniones con familiares, la sociedad civil y funcionarios políticos y fiscales del estado. Por su parte los funcionarios de la PGR y de la SEGOB también se rehusaron a dar seguimiento a los acuerdos previos.¹⁰⁴⁵ Más allá de Coahuila, los fiscales y otros funcionarios a niveles federal y estatal se han opuesto a la creación de protocolos para una mejor coordinación de las investigaciones. En parte, esto se debe a una frecuente y mutua desconfianza entre las dependencias. Con frecuencia los funcionarios consideran que sus contrapartes son corruptos, cómplices de la delincuencia organizada o son simplemente arrogantes.¹⁰⁴⁶ Esta renuencia únicamente perpetúa la corrupción, colusión e ineficiencia. También incuba otras plagas fundamentales en el sistema de justicia mexicano: la politización y la desconfianza pública.

V. CÓMO CONSTRUIR SOBRE UN HISTORIAL DE REFORMAS CON RESULTADOS MIXTOS

MÉXICO ENFRENTA GRANDES DESAFÍOS PARA DESARROLLAR UNA JUSTICIA PENAL EFECTIVA PARA LOS CRÍMENES ATROCES QUE SE ENCUENTRE A LA ALTURA DE LA MAGNITUD DE SU CRISIS. SIN EMBARGO, NO SE TRATA DE UN CASO PERDIDO. DADO QUE LAS PRINCIPALES RAZONES DE LA AUSENCIA GENERALIZADA DE JUSTICIA ANTE LOS CRÍMENES ATROCES SON POLÍTICAS, LOS LÍDERES DE MÉXICO TIENEN A SU ALCANCE LA POSIBILIDAD DE DAR UN GIRO QUE REALMENTE PROPICIE CAMBIOS SUSTANCIALES. SI BIEN TOMARÁ TIEMPO SOLVENTAR LAS CARENCIAS TÉCNICAS Y DE CAPACIDADES DENTRO DE LAS INSTITUCIONES OBJETO DE REFORMAS, UN COMPROMISO POLÍTICO RENOVADO PODRÍA PROPICIAR MEJORAS ACELERADAS Y DEMOSTRABLES. UN LIDERAZGO POLÍTICO SÓLIDO PODRÍA ABORDAR LAS CARENCIAS DEL MARCO JURÍDICO, REFORMAR LAS INSTITUCIONES PARA CONFERIRLES LA DEBIDA AUTONOMÍA, GARANTIZAR UN PROCESO ÉTICO DE NOMBRAMIENTOS PARA LOS CARGOS MÁS IMPORTANTES DEL SECTOR JUDICIAL, Y DEMOSTRAR UNA APERTURA CONSTANTE EN LO RELATIVO A LAS CRÍTICAS Y AL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES FRENTE A LAS VÍCTIMAS, LA SOCIEDAD CIVIL Y LAS AGENCIAS DE SUPERVISIÓN INTERNACIONALES TANTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO COMO DE LAS NACIONES UNIDAS.

En los últimos años, México ha adoptado una serie de reformas en su sistema judicial, y actualmente está considerando adoptar otras, que podrían generar mejoras importantes aunque limitadas. Un proceso de reformas sostenidas requiere instituciones fuertes que puedan impulsar el proceso, propiciar una cultura sistemática de fincamiento de responsabilidades y resistir las presiones políticas. La existencia de mecanismos de control nacionales que tengan solidez, un Congreso comprometido, una Judicatura

independiente y una Comisión Nacional de Derechos Humanos vigorosa deberían ser los garantes y motores más importantes para lograr una verdadera justicia frente a los crímenes atroces en México. Este capítulo examina el estado actual de las reformas en varias instituciones mexicanas, así como su potencial para crear cimientos mucho más sólidos que permitan abordar la crisis de atrocidades e impunidad del país.

REFORMAS PROPUESTAS Y ACTUALES

EN ALGUNAS OCASIONES, NORMALMENTE CUANDO HA ESTADO BAJO PRESIÓN, el gobierno ha reconocido las carencias del sistema vinculadas a muchos de los obstáculos para lograr justicia por crímenes atroces identificados en el presente informe. En parte como respuesta a estas presiones –de grupos de víctimas, organizaciones de derechos humanos, miembros del Colegio de Abogados, individuos comprometidos dentro de los gobiernos estatales y federal, y, cada vez más, organizaciones internacionales- actualmente el país está adoptando una serie de reformas en el sector judicial que podrían ayudar a México a dar el salto necesario para atacar su crisis de atrocidades e impunidad. Sin embargo, estos cambios también deben considerarse en el contexto del largo historial de cambios institucionales del país. En los últimos 20 años, los presidentes entrantes han proclamado que sus reformas del sistema policiaco darán paso a una fuerza policial más eficaz, y sin embargo, muchos de los problemas fundamentales siguen latentes.¹⁰⁴⁷ En lo relativo a la justicia por los crímenes atroces, el Presidente Fox podría hacer referencia al nombramiento de un fiscal especial para investigar las atrocidades de la Guerra Sucia. El Presidente Calderón, por su parte, podría hablar de la creación de PROVÍCTIMA. Asimismo, el Presidente Peña Nieto podría señalar la adopción de la Ley de Víctimas, la base de datos de desaparecidos y la Unidad Especializada para los Desaparecidos como muestras de su genuino compromiso. Dicho esto, ninguna de estas iniciativas se ha traducido en responsabilidades penales significativas para los autores y tampoco en una sensación de justicia para las víctimas.¹⁰⁴⁸ En el pasado, los líderes del país se han escudado en la aprobación de nuevas reformas y creación de nuevas instituciones como mecanismo para desactivar las críticas y manifestar que el país se encontraba a punto de lidiar con el problema. Teniendo todo esto en mente, creemos que es necesario someter las reformas actuales y las ya propuestas a un riguroso escrutinio.

Un nuevo sistema de justicia penal y otras reformas sobre tortura

Las extensas y lentas reformas al sector judicial y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de México probablemente constituyan las grandes esperanzas para limitar el uso generalizado de la tortura en las investigaciones penales. Estas reformas contemplan nuevos controles sobre la conducta de los fiscales y la policía, y, si se instrumentan de manera correcta, deberían erradicar el uso de confesiones coaccionadas para obtener condenas.

Las enmiendas constitucionales de México en 2008 dieron inicio a la transición hacia un sistema de justicia oral y acusatorio conocido como el Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP), con una fecha límite para su adopción en todos los estados el 18 de junio

V. CÓMO CONSTRUIR SOBRE UN HISTORIAL DE REFORMAS CON RESULTADOS MIXTOS

de 2016.¹⁰⁴⁹ Esta amplia reforma incluye nuevas protecciones formales contra la tortura que complementan aquellas establecidas en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.¹⁰⁵⁰ El NSJP establece que toda persona tiene derecho a un abogado defensor desde el momento de su detención, la cual el Estado está obligado a registrar tan pronto ocurra.¹⁰⁵¹ Asimismo, establece como inadmisibles cualquier confesión hecha sin la presencia de un abogado defensor, así como cualquier evidencia¹⁰⁵² o acciones procesales que violen los derechos fundamentales.¹⁰⁵³ En el sistema judicial saliente, basado en principios inquisitivos, toda evidencia recopilada en la fase de averiguación previa puede introducirse en el juicio y además cuenta con valor probatorio.¹⁰⁵⁴ Bajo el NSJP, los jueces tienen el poder de controlar la recopilación de los elementos de prueba durante las investigaciones penales. Por ende, como regla general, la sentencia final de un juicio penal no se puede fundamentar únicamente en la evidencia recopilada durante la investigación o en las etapas previas al juicio.¹⁰⁵⁵ Estas reformas ofrecen herramientas nuevas e importantes para reducir la incidencia de tortura. Sin embargo, solo serán eficaces si su instrumentación se prioriza, controla, hace pública y evalúa regularmente con la participación de las víctimas y la sociedad civil. Lo necesario de estas medidas, para garantizar una instrumentación correcta del sistema, ha quedado de manifiesto en el hecho de que algunos tribunales de las jurisdicciones que adoptaron el sistema acusatorio tempranamente todavía siguen aceptando elementos de prueba obtenidos a través de la tortura.¹⁰⁵⁶

En 2010, el Subcomité de Prevención de la Tortura de la ONU observó que una parte del problema podría atribuirse a la ley de procedimientos penales, que concede preeminencia a las declaraciones de los acusados al fiscal, por lo que existen fuertes incentivos para recurrir a las amenazas y torturas para obtener confesiones y extraer información de manera coercitiva.¹⁰⁵⁷ El nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales para los gobiernos federales y estatales, adoptado en marzo de 2014 y cuya entrada en vigor está programada para 2016, podría ayudar a remediar este problema. A diferencia de los códigos de procedimientos penales existentes en los fueros federal y común, el Código Nacional no regula explícitamente las reglas procesales, ni el valor probatorio de la confesión de un delito, por lo que se deja abierto un amplio margen de interpretación jurídica. En este sentido, si los otros elementos de salvaguarda legal se interpretan correctamente, la judicatura podría tener mayor campo de acción para rechazar confesiones obtenidas por coacción. El nuevo código también reitera algunos derechos del lado de la defensa, además de crear otros. Entre estos se incluyen los derechos de los sospechosos e imputados a recibir defensa legal desde el momento de su detención,¹⁰⁵⁸ el derecho a comunicación confidencial con su abogado,¹⁰⁵⁹ el derecho a conocer el motivo de su detención, el derecho a contactar a un miembro de su familia, el derecho a un examen médico, y el derecho a estar informado de todos sus derechos legales.¹⁰⁶⁰ Además, conforme al nuevo código, el imputado tiene derecho a no ser sometido en ningún momento del procedimiento a técnicas ni métodos que atenten contra su dignidad, induzcan o alteren su libre voluntad.¹⁰⁶¹

Sin menoscabar los elementos positivos del Código Nacional de Procedimientos Penales se apunta que el mismo podría haber contenido otras disposiciones que evitaran la tortura. Por ejemplo, en casos urgentes relacionados con delitos graves, los fiscales todavía pueden ordenar el arresto de una persona sin ningún tipo de supervisión judicial.¹⁰⁶² Si bien es cierto que los jueces están obligados a informar de las acusaciones

V. CÓMO CONSTRUIR SOBRE UN HISTORIAL DE REFORMAS CON RESULTADOS MIXTOS

de tortura a los fiscales y contribuir con las investigaciones de tortura,¹⁰⁶³ también lo es que las investigaciones siguen a cargo de los fiscales, bajo cuya supervisión podrían estar ocurriendo casos de tortura. Adicionalmente, no existen mecanismos para garantizar la independencia de las investigaciones. El código reconoce el rol fundamental de los expertos forenses en las investigaciones y los juicios penales, sin embargo no contribuye en modo alguno a mejorar su autonomía.¹⁰⁶⁴ De igual forma el código no establece un procedimiento preciso de aplicación de la norma de exclusión de pruebas obtenidas mediante tortura. La ausencia de este tipo de procedimiento ha representado un obstáculo tanto para implementar la regla como para que los fiscales tengan la obligación de informar acerca de cualquier caso de tortura.¹⁰⁶⁵

En julio de 2015, los legisladores modificaron la Constitución a fin de otorgarle al Congreso la autoridad de adoptar leyes generales¹⁰⁶⁶ sobre tortura y desapariciones forzadas.¹⁰⁶⁷ La enmienda de julio de 2015 propuso una fecha límite de 180 días para la adopción de estas leyes, hasta enero de 2016.¹⁰⁶⁸ Una definición unificada de tortura, que sea aplicable en todo México, podría ser un paso importante para corregir las deficiencias legales en las definiciones actuales en el fuero federal y en muchos estados – pero solo si la nueva definición satisface las normas internacionales y proporciona mecanismos rigurosos e independientes para la investigación independiente de acusaciones de tortura, incluidas las investigaciones independientes de la Procuraduría General de la República,¹⁰⁶⁹ así como procedimientos adecuados para la norma de exclusión de pruebas obtenidas mediante tortura, sanciones para los autores que reflejen la gravedad del delito, y reparaciones para las víctimas.¹⁰⁷⁰

Además de las reformas legales que podrían ayudar a reducir los casos de tortura e incrementar las probabilidades de imponer sanciones, también se han desarrollado protocolos y reglamentos pertinentes en esta materia. En agosto de 2015, la Conferencia Nacional de Fiscales aprobó el *Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura*, que es un documento legalmente vinculante para los fiscales federales y estatales en todo el país.¹⁰⁷¹ Además, en octubre de 2015, la PGR publicó un reglamento administrativo que establecía los procedimientos para el manejo de casos de tortura por parte de sus funcionarios, incluidos los expertos forenses.¹⁰⁷² Estos nuevos lineamientos derogan las anteriores regulaciones de 2003 y 2012.¹⁰⁷³ Una nueva reforma adoptada en octubre de 2015 retiró la autoridad de la Subprocuraduría de Derechos Humanos para la investigación de presuntos casos de tortura, consolidando todas las investigaciones de tortura bajo la Unidad Especializada para la Investigación de la Tortura, bajo la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales, excluyendo aquellos casos que involucraran acusaciones contra el personal de la PGR.¹⁰⁷⁴ Sin embargo, estos cambios no suplen las deficiencias de la normativa anterior, a saber: la dependencia de los servicios forenses que siguen expuestos a influencias impropias siempre que se mantengan dentro del ámbito de la PGR – una entidad extensamente implicada en casos de tortura – y la dependencia en las evaluaciones médicas como único método para investigar las acusaciones de tortura.

Las reformas más prometedoras sobre tortura provienen de la judicatura federal, que ha emitido sentencias importantes que han comenzado a darle vida a los mecanismos preexistentes de salvaguarda contra la tortura, y que han acotado los espacios propensos para cometer estos actos. Entre 2001 y 2015, el Poder Judicial Federal

V. CÓMO CONSTRUIR SOBRE UN HISTORIAL DE REFORMAS CON RESULTADOS MIXTOS

(Suprema Corte de Justicia y Tribunales Colegiados) emitió más de 30 precedentes judiciales sobre tortura,¹⁰⁷⁵ incluidas las obligaciones de los jueces cuando los inculpados que se presentan en sus cortes alegan haber sido torturados,¹⁰⁷⁶ las obligaciones positivas de México bajo las leyes internacionales para la investigación de la tortura,¹⁰⁷⁷ las consecuencias procesales para un juicio penal en que se han presentado acusaciones de tortura o elementos de prueba obtenidos mediante tortura¹⁰⁷⁸, y la violencia sexual como forma de tortura. En una decisión histórica el 6 de noviembre de 2013, se estableció que cualquier autoridad receptora de información de acusaciones de tortura deberá referir el caso a los fiscales, que a su vez deberán realizar una investigación independiente, expedita e imparcial sobre tortura, independientemente de la etapa en que se encuentre la investigación o el juicio penal.¹⁰⁷⁹ Posteriormente, el 18 de marzo de 2015, la Suprema Corte de Justicia ordenó la liberación de Alfonso Martín del Campo Dodd, que había sido recluido durante más de 22 años por un doble asesinato, debido a que las únicas pruebas en su contra habían sido obtenidas mediante tortura perpetradas por la policía y los fiscales de la Ciudad de México.¹⁰⁸⁰

En dos acciones de inconstitucionalidad presentadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia redujo el número de circunstancias bajo las cuales se podía practicar un arraigo prolongado antes del juicio.¹⁰⁸¹ La corte determinó que los estados ya no podían recurrir al arraigo debido a que el Artículo 16 de la Constitución solo prevé su aplicación en casos vinculados al crimen organizado, que solo están comprendidos bajo la jurisdicción de las autoridades federales, por lo que este recurso ya no estará disponible para las autoridades del fuero común. Si se tiene en cuenta que la mayor incidencia de tortura en México (al igual que en muchos otros países) ocurre durante los períodos de arraigo, podría esperarse que esta decisión -si se implementa correctamente- podría reducir los niveles de tortura en el fuero común.¹⁰⁸² En el fuero federal, la práctica del arraigo sigue vigente. Sin embargo, la práctica se ha reducido en los últimos años,¹⁰⁸³ y podría reducirse aún más una vez que el sistema acusatorio entre en vigor en junio de 2016.¹⁰⁸⁴ El gobierno federal ha dicho que tiene la intención de mantener la práctica del arraigo, pero en niveles reducidos.¹⁰⁸⁵

Más allá de la jurisprudencia, el poder judicial federal ha iniciado esfuerzos para mantener registros detallados de los casos de tortura,¹⁰⁸⁶ aunque se encuentra pendiente dilucidar cuántos jueces informarán sobre tortura, y si los jueces mantienen el compromiso de mantener estadísticas confiables. La Suprema Corte de Justicia recientemente emitió un protocolo para casos de tortura (un instrumento legal no vinculante), dirigido a jueces federales.¹⁰⁸⁷

Estas acciones recientes del poder judicial federal demuestran una ruta posible para que México pueda avanzar en esta materia. Sin embargo, también ponen de relieve el hecho de que la tortura perdura hasta el presente a pesar de acciones anteriores por parte del gobierno que formalmente prohibían su práctica y exigían que fuera sancionada.¹⁰⁸⁸ La prohibición de la tortura está contemplada en la Constitución, así como en la actual (y deficientemente regulada) ley federal.¹⁰⁸⁹ Asimismo, México ha ratificado la Convención contra la Tortura de la ONU, la Convención Interamericana para Prevenir y Castigar la Tortura, el Protocolo Facultativo de la Convención de la ONU contra la Tortura y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Además, en dos oportunidades se ha comprometido a poner en práctica las recomendaciones de su Examen Periódico

V. CÓMO CONSTRUIR SOBRE UN HISTORIAL DE REFORMAS CON RESULTADOS MIXTOS

Universal de 2009 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Si el pasado es el prólogo del futuro y si bien estas iniciativas no dejan de ser necesarias e importantes, para poner fin a las investigaciones penales que recurren a la tortura no será suficiente la mera aprobación de nuevas promesas y reformas, y la vigilancia de los tribunales supremos del país. Asimismo, aunque también importantes, será necesario ir más allá de los programas de capacitación para informar a los funcionarios sobre sus obligaciones en materia de derechos humanos.¹⁰⁹⁰ Aunado a lo anterior, la eliminación del mal de la tortura en el sistema de justicia penal de México requerirá de un compromiso conjunto de policías, fiscales y jueces en primera instancia, que solo podrá materializarse de manera exhaustiva si el liderazgo político del país acepta los límites establecidos por el nuevo sistema acusatorio y exige el fin, de una vez por todas, de esta práctica.

Nuevas iniciativas en relación con las desapariciones

La enmienda constitucional de julio de 2015, que allanó el camino para una ley general sobre tortura, también encomendaba al Congreso la adopción de una ley general sobre desapariciones forzadas aplicable en el fuero federal y en todos los estados, antes del final de enero de 2016. La enmienda ofrecía oportunidades importantes para atender las carencias de la definición legal de desaparición forzada contenida en la ley federal, así como para rectificar las deficiencias en las definiciones de los estados y el Distrito Federal (o, en algunos casos, para definir el delito por vez primera¹⁰⁹¹), aumentar la coherencia en la recopilación y organización de los datos sobre desapariciones, investigar y procesar los casos correctamente, coordinar en materia de datos e investigaciones entre todas las jurisdicciones, y ofrecer apoyo a las familias de los desaparecidos y reparaciones a las víctimas. Sin embargo, el hecho de que la SEGOB asumiera la redacción del proyecto de ley llevó a las organizaciones de la sociedad civil y a las familias de los desaparecidos a protestar por su falta de participación en la creación del contenido,¹⁰⁹² preocupación compartida por la Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.¹⁰⁹³ Fue en este contexto que el Presidente Peña Nieto presentó al Congreso el proyecto de ley redactado por la SEGOB, Ley General para Prevenir y Sancionar el Delito de Desaparición Forzada, el 10 de diciembre de 2015.¹⁰⁹⁴ A marzo de 2016, el proyecto de ley seguía debatiéndose en el Congreso.

En febrero de 2015, México informó al Comité sobre Desapariciones Forzadas de la ONU que el Consejo Nacional de Seguridad Pública desarrollaría un protocolo estándar para la investigación de desapariciones forzadas¹⁰⁹⁵ y que contaría con la colaboración de una “organización internacional” (no identificada) para la asistencia técnica en casos emblemáticos de desapariciones con el objeto de definir las posibles líneas de investigación. Así, se informó del desarrollo de un protocolo unificado para la investigación de desapariciones aprobado en septiembre de 2015.¹⁰⁹⁶ Está por verse cómo este protocolo podrá compaginarse con la ley general sobre desapariciones.

En octubre de 2015, la Unidad Especializada en la Búsqueda de Personas Desaparecidas fue sustituida por la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas,¹⁰⁹⁷ pero a marzo de 2016 todavía no se había nombrado a la persona que lideraría la nueva

V. CÓMO CONSTRUIR SOBRE UN HISTORIAL DE REFORMAS CON RESULTADOS MIXTOS

oficina. Asimismo, otra unidad dentro de la PGR, creada en diciembre de 2015, tendrá a su cargo los delitos perpetrados en contra y por parte de personas migrantes (Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes), que podría tener jurisdicción sobre la desaparición forzada de migrantes.¹⁰⁹⁸

La Fiscalía prometida

En septiembre de 2014, el Presidente Peña Nieto habló con franqueza acerca de la “justicia politizada” de la PGR en el contexto de su servicio como un “órgano [...] del poder ejecutivo”, que había suscitado “desconfianza” y “la percepción de que la procuración de justicia es usada para reprimir a los adversarios políticos y a los disidentes”.¹⁰⁹⁹ Hizo sus declaraciones al presentar ante la Cámara de Diputados el proyecto de ley para la sustitución de la Procuraduría General de la República (PGR), por la Fiscalía General de la República (FGR), ahora autónoma. Ambas cámaras del Congreso ya habían dado los pasos necesarios para crear la Fiscalía cuando adoptaron las enmiendas constitucionales en diciembre de 2013.¹¹⁰⁰

De conformidad con el proyecto de ley, la Fiscalía actuaría como un órgano constitucional autónomo, fuera del ámbito del poder ejecutivo y con independencia presupuestaria.¹¹⁰¹ El presidente conservaría la potestad de nombrar al fiscal general, pero lo haría a partir de una lista de diez candidatos aprobados por el Senado. El presidente solo estaría facultado para destituir al fiscal general en caso de “causas graves conforme a la ley”, y dicha decisión podría ser revertida por el Senado. El período en funciones del fiscal general sería de nueve años, con lo que se pondría fin al alineamiento con el sexenio presidencial. A marzo de 2016, el proyecto de ley ya había recibido el visto bueno de la Cámara de Diputados, pero aún faltaba la aprobación del Senado. La ley entraría en vigor al final del período de Peña Nieto en 2018.¹¹⁰² Sin embargo, conforme a las disposiciones transitorias de las enmiendas constitucionales que allanarían el camino para la creación de la Fiscalía, la persona nominada por el Presidente Peña Nieto para ocupar el cargo de fiscal general se convertiría en el primer Fiscal, durante nueve años, de manera que no sería sino hasta 2027 cuando se emplearía por primera vez el nuevo proceso de nombramiento.

La transición de la PGR a la FGR podría finalmente debilitar los incentivos que pudieran tener los fiscales para alinear sus acciones con determinados intereses políticos, sea a través de actos cometidos u omitidos. Esto podría potenciar su disposición para procesar crímenes atroces, especialmente aquellos cometidos por actores estatales. Sin embargo, también se estará creando una institución sumamente poderosa que tendrá que someterse a firmes controles a fin de evitar caer en las tentaciones de corrupción, colusión y decisiones sesgadas. Siempre que las actividades forenses y de protección de testigos permanezcan en el seno de la FGR, se mantendrá latente el riesgo de que estas actividades puedan manipularse para socavar investigaciones y procesos judiciales, o respaldar causas mal fundamentadas. Si el objetivo de esta costosa transición a una FGR es lograr un verdadero fincamiento de responsabilidades en México, este problema no puede dejarse de un lado. De lo contrario, la iniciativa simplemente engrosará la larga fila de reformas simbólicas y fallidas en el país.¹¹⁰³

Servicios forenses y de protección de testigos independientes

El gobierno de México se ha resistido a una multitud de reclamos para atender el problema de la politización de los servicios forenses. Las organizaciones de la sociedad civil han realizado estas recomendaciones desde al menos 2008.¹¹⁰⁴ Recientemente, el Relator Especial sobre la tortura de la ONU,¹¹⁰⁵ el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales de la ONU,¹¹⁰⁶ y el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes que evaluó la fallida investigación federal de las desapariciones de Ayotzinapa han destacado la importancia de contar con servicios forenses autónomos.¹¹⁰⁷

En respuesta a la recomendación del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales de la ONU, México respondió que estaba trabajando con el objetivo de estandarizar las prácticas forenses en todo el país, organizar las mismas a nivel regional, e implementar el control nacional sobre las identificaciones forenses. La respuesta sin embargo no hizo referencia alguna a la pregunta de autonomía institucional.¹¹⁰⁸ La Procuraduría General de la República recientemente implementó cambios legales que exigen la incorporación de los servicios forenses a la *Agencia de Investigación Criminal (AIC)*, con lo que el director de la unidad forense queda subordinado al director de la AIC, en lugar de depender directamente del fiscal general.¹¹⁰⁹ Es poco probable que esto incida en la capacidad de los expertos forenses para trabajar con un nivel apropiado de autonomía.

En septiembre de 2015, los partidos de la oposición en el Senado propusieron dos proyectos de ley sobre la independencia de los servicios forenses. La primera propuesta, de los Senadores del PRD, implicaría una enmienda constitucional para permitir la creación de oficinas de servicios periciales y forenses autónomos en el fuero federal y en las 32 entidades federales, además de un mecanismo de coordinación entre ellos. La implementación en los estados y el Distrito Federal, por su parte, requeriría de la legislación necesaria.¹¹¹⁰ La segunda propuesta, de un grupo de Senadores del PAN, implicaría una enmienda constitucional a fin de crear un instituto autónomo de servicios periciales y forenses que atendiera las jurisdicciones tanto federales como locales, además de establecer las fechas límite para la adopción de la legislación secundaria.¹¹¹¹ Asimismo, el PAN incluyó la creación de un propuesto Instituto Nacional de Ciencias Forenses en un proyecto de reforma más amplio presentado en noviembre de 2015.¹¹¹² A enero de 2016, no estaba claro si se había realizado o no algún debate sobre las propuestas.

En lo relativo a la protección de testigos, a febrero de 2016, *Open Society Justice Initiative* no tenía conocimiento de ninguna propuesta para conferirle autonomía al Centro para la Protección de Testigos fuera del ámbito de la Procuraduría General de la República, ni para crear los mecanismos necesarios para la determinación de responsabilidades y salvaguardas para la protección de información operacional. Hasta que no se aborden estas carencias, siempre existirá la posibilidad de que ocurran manipulaciones indebidas de las investigaciones y los procesos judiciales.

Reforma de los cuerpos policíacos

Se requieren reformas de amplio alcance si se pretende limitar los abusos de la policía y potenciar las competencias policiales para investigar delitos de modo profesional en México. Es necesario centrar los esfuerzos en la selección de policías, fincamiento de responsabilidades y capacitación.¹¹¹³

V. CÓMO CONSTRUIR SOBRE UN HISTORIAL DE REFORMAS CON RESULTADOS MIXTOS

Dicho esto, la mayoría de los debates actuales en torno a la reforma de la policía giran en torno a las propuestas para unificar los cuerpos policiales o sus comandancias en un “mando único”, como se describe en el *Pacto por México*, 2012,¹¹¹⁴ y realmente no existe claridad de que esto pudiera mejorar el profesionalismo de la policía de una manera que también les permita avanzar en el fincamiento de responsabilidades por los crímenes atroces.¹¹¹⁵ Después de las desapariciones de Ayotzinapa en septiembre de 2014, el gobierno de Peña Nieto envió una propuesta de reforma constitucional al Congreso en virtud de la cual todas las fuerzas policíacas municipales quedarían bajo el umbral de las 32 fuerzas policíacas estatales.¹¹¹⁶ La propuesta no dejaba de ser controvertida en el sentido de que fortalecía el poder de los gobernadores a expensas del poder de los funcionarios municipales. Daba la impresión en 2015 de que el gobierno estaba dando un paso atrás en su propuesta en tanto sus funcionarios declaraban que debía enfatizarse nuevamente la calidad de las fuerzas policíacas municipales,¹¹¹⁷ pero a principios de 2016 la administración nuevamente comenzó a presionar para la aprobación del proyecto del ley.¹¹¹⁸ Los gobernadores y representantes del partido del PRD propusieron dos modelos alternativos para lograr un mando policial más unificado.¹¹¹⁹

No se han hecho propuestas de peso para reducir la naturaleza militarizada de la fuerza policíaca federal, lo que sería importante para reducir las violaciones a los derechos humanos y las atrocidades y estructurar las fuerzas de mejor manera para realizar investigaciones. Por el contrario, el partido gobernante se ha propuesto profundizar el rol de las fuerzas armadas en las labores policíacas nacionales, argumentando que es necesario contar con una ley que “le otorgue certezas legales a las fuerzas armadas cuando realicen tareas de seguridad pública”.¹¹²⁰

Sin embargo, un proyecto de reforma judicial anunciado por el partido opositor PAN en noviembre de 2015 ciertamente proponía una serie de reformas al sector judicial, incluida la creación del Instituto Nacional de Seguridad Pública (INSP), que contaría con la autoridad para crear normas policíacas nacionales; certificar a las agencias policíacas en los fueros federal, estatal y municipal; intervenir las fuerzas de mediocre funcionamiento o disolver fuerzas que de manera sistemática incumplieran las normas. Además, el proyecto de ley contemplaba una ley del servicio civil para los funcionarios de la policía y otros del sector judicial, así como anular el poder de veto de los gobernadores sobre las decisiones de estructuras policíacas eliminando el Consejo Nacional de Seguridad Pública.¹¹²¹ Si esta propuesta, u otras similares, pudieran reducir el abuso y corrupción dentro de las fuerzas policíacas y obligarlas a rendir cuentas por su desempeño, se podrían sentar bases más firmes para desarrollar unidades de investigación con las destrezas necesarias para investigar delitos complejos, incluidos los crímenes atroces.

MECANISMOS PARA EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES

ES NECESARIO ADOPTAR REFORMAS LEGISLATIVAS E INSTITUCIONALES para permitir la investigación y procesamiento apropiados de los crímenes atroces, pero estos esfuerzos serán insuficientes si el país no cuenta con un mecanismo de fincamiento de

V. CÓMO CONSTRUIR SOBRE UN HISTORIAL DE REFORMAS CON RESULTADOS MIXTOS

responsabilidades para las instituciones que tenga a su cargo dichas investigaciones y procesos judiciales. Sin duda, garantizar el fincamiento de responsabilidades para los fiscales no es tarea fácil, especialmente si se encuentran obstruyendo, por acción u omisión, investigaciones y procesos genuinos. Las carencias en cuanto a capacidades del personal o procedimientos institucionales solo sirven para explicar la situación en cierto grado. Asimismo, las capacitaciones o reformas tecnocráticas solo tendrán un impacto limitado a menos de que ataquen directamente la estructura de incentivos subyacentes que lleva a los funcionarios del ministerio público a responder conforme a sus incentivos políticos. Por otra parte, los funcionarios de la PGR ciertamente deben hacer frente a verdaderos desafíos técnicos y estructurales para los cuales las diversas formas de construcción de capacidades y reformas técnicas bien podrían ser la respuesta.

Además, las normas internacionales y las mejores prácticas ofrecen cierta orientación acerca de las formas para mejorar el fincamiento de responsabilidades. Según los lineamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el fincamiento de responsabilidades depende de los seis elementos claves para el control eficaz de la justicia penal: control ejecutivo (aún cuando como planteamos más adelante, esto puede ser problemático), controles internos, supervisión parlamentaria, inspecciones y revisiones judiciales, entidades independientes como las comisiones de derechos humanos, y la sociedad civil.¹¹²² La Asociación Internacional de Fiscales (IAP), habla de la importancia del fincamiento de responsabilidades de los funcionarios públicos. Esto puede fortalecerse mediante la transparencia, la inclusión de informes públicos sobre las normas y el desempeño en los procesos judiciales, así como mediante consultas con víctimas de delitos como una manera importante de aumentar la transparencia y generar confianza entre el público.¹¹²³ Más allá de las consultas, una de las mayores esperanzas para lograr el fincamiento de responsabilidades procesales consiste en permitir una participación apropiada de las víctimas en el proceso.¹¹²⁴

Uno de los principales problemas en el contexto mexicano ha sido el control del Ejecutivo sobre las acciones procesales. Esto podría cambiar si los líderes del país: i. priorizan la impartición de justicia en los casos de crímenes atroces en lugar de minimizar su magnitud; ii. nombran individuos con probada dedicación al uso de medios profesionales para alcanzar la justicia; y iii. respaldan reformas para que las instituciones judiciales sean más autónomas y profesionales. La situación también puede mitigarse si se exige que cualquier orientación o instrucción girada a un fiscal por parte de otra entidad siga un procedimiento transparente, en el marco de la ley y los lineamientos sobre la independencia procesal.¹¹²⁵ Como planteamos a continuación, las otras cinco opciones de la OECD para lograr una supervisión eficaz de la justicia penal para garantizar la rendición de cuentas en México en la consecución de justicia por los crímenes atroces han tenido un desempeño deficiente, no existen o han sido socavadas o atacadas.

Control interno

Según las *Directrices sobre el rol de los fiscales* de la ONU (un instrumento legal no vinculante), el Estado está obligado a garantizar la existencia de procedimientos eficaces para procesar las denuncias contra los fiscales de una manera justa y expedita. Deben existir procedimientos independientes para evaluar las acciones de los fiscales con base en ley, códigos de conducta, otros estándares éticos pertinentes y las propias

V. CÓMO CONSTRUIR SOBRE UN HISTORIAL DE REFORMAS CON RESULTADOS MIXTOS

directrices de la ONU.¹¹²⁶ Asimismo, la entidad que investigue las violaciones de la ley y otras normas debería ser independiente del órgano judicial que adjudique el resultado de estas investigaciones. Las mejores prácticas internacionales sugieren que, en el caso de fiscales, el órgano que adjudique debería pertenecer al poder judicial o legislativo.¹¹²⁷

La PGR cuenta con una *Visitaduría General*, facultada para supervisar, inspeccionar, vigilar y controlar a funcionarios procesales, policías de investigación, expertos forenses oficiales y demás servidores públicos de la PGR.¹¹²⁸ A través de su Dirección General de Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Institución la Visitaduría General investiga las irregularidades cometidas por los funcionarios de la PGR, incluidos los crímenes atroces.¹¹²⁹ También existen otros mecanismos de control interno pertinentes a la impartición de justicia por los crímenes atroces. Entre estos se encuentran un comité y un órgano consultivo creados para supervisar el desempeño de la PGR en materia de los exámenes médicos vinculados a acusaciones de torturas. Sin embargo, ambas entidades han permanecido inactivas y opacas, y aparentemente no cuentan con la participación de expertos externos, tal como lo exige el reglamento que las vio nacer.¹¹³⁰ Poco después de que la Fiscal General Arely Gómez González asumiera su cargo en marzo de 2015, la PGR anunció la creación de la Unidad de Ética y Derechos Humanos en la Procuración de Justicia, que debe responder ante el Subprocurador de Derechos Humanos.¹¹³¹ El órgano tiene como responsabilidad la supervisión del cumplimiento por parte de todas las dependencias de la PGR del código de ética de la PGR y toda la normativa sobre derechos humanos. Sin embargo, la normativa no explica la relación de esta nueva entidad con la Visitaduría General. Asimismo, debido a que el director de la unidad puede ser nombrado y destituido por el fiscal general, su margen de independencia permanece limitado.

El fincamiento de responsabilidades en el caso de decisiones para no procesar judicialmente un caso se perfeccionaría si se exigiera a los fiscales que presentaran justificaciones por escrito para no investigar o procesar un caso, y estos motivos pudieran someterse a una posible revisión judicial o a la supervisión pública. El fincamiento de responsabilidades además puede fortalecerse mediante la transparencia en cuanto al uso de mecanismos de apelaciones.¹¹³² En México, las víctimas de delitos pueden impugnar las decisiones de fiscales federales de no procesar una causa, bien sea administrativamente ante la PGR, o en última instancia mediante una demanda de amparo constitucional.¹¹³³ Sin embargo, no existen datos disponibles acerca de la frecuencia con la que se usan estos mecanismos, o de los resultados de los mismos.

El Congreso

El poder legislativo puede proporcionar a los fiscales las herramientas sustantivas y procesales necesarias para investigar y procesar crímenes atroces, así como para crear estructuras que mejoren el fincamiento de responsabilidades en la persecución del delito. Dado el surgimiento de nuevas iniciativas de reformas, incluidas las antes descritas, los resultados mixtos que han tenido los procesos de reformas en el Congreso plantean ciertas preocupaciones.

Ciertamente, el Congreso exhibe un largo historial de fracasos a la hora de incorporar las definiciones internacionales de determinados delitos en las leyes nacionales.¹¹³⁴ Por ejemplo, las propuestas para nacionalizar las definiciones de delitos del Estatuto de Roma

V. CÓMO CONSTRUIR SOBRE UN HISTORIAL DE REFORMAS CON RESULTADOS MIXTOS

fracasaron tanto en 2008¹¹³⁵ como en 2012.¹¹³⁶ En lo relativo a la desaparición forzada, las propuestas para modificar la definición del delito fracasaron por primera vez en octubre de 2010, cuando el Presidente Calderón las presentó al Senado,¹¹³⁷ y nuevamente cuando lo hizo el Presidente Peña Nieto en octubre de 2013.¹¹³⁸ El Congreso aprobó una ley sobre tortura en 1991, y la modificó en 1992 y 1994, pero su definición del delito sigue sin satisfacer los parámetros internacionales.¹¹³⁹ El Pacto por México de 2012 prometía la creación de un código penal unificado (además del Código Nacional de Procedimientos Penales, ya unificado), que garantizaría una definición común de los delitos en todas las jurisdicciones mexicanas, pero hasta ahora el Congreso no ha actuado.¹¹⁴⁰

Por otro lado, el Congreso ciertamente ha logrado avances para generar una mayor coherencia en los procedimientos penales y alinearlos en mayor grado con las obligaciones internacionales de México. Aprobó un amplio conjunto de enmiendas constitucionales en 2008 para crear el Nuevo Sistema de Justicia Penal (descrito anteriormente), en virtud del cual se han creado nuevas salvaguardas contra la tortura en tanto México recorre su transición desde el anterior sistema de justicia fundamentalmente inquisitivo a uno acusatorio. Las enmiendas constitucionales aprobadas en 2011 elevaron el estatus de las protecciones a los derechos humanos, contempladas en los tratados, a la categoría de ley constitucional y generaron caminos nuevos e importantes que permitieron a la ciudadanía recurrir a la figura del amparo constitucional para defender sus derechos. En febrero de 2014, el Congreso adoptó un código de procedimientos penales unificado que será aplicable en todas las jurisdicciones del país, desde el 18 de junio de 2016 como fecha límite para su implementación. Incluso a pesar de que algunos de los elementos de este nuevo código son problemáticos, el solo hecho de contar con un instrumento unificado debería brindar beneficios importantes en materia de coordinación, cooperación, previsibilidad, y por ende, confianza del público. También en 2014, el Congreso puso fin a la jurisdicción militar sobre las violaciones a los derechos humanos perpetrados por las fuerzas armadas en contra de la población civil. Dicho esto, el proceso se demoró excesivamente y no cumplió plenamente las normas del derecho internacional.¹¹⁴¹ Por último, la legislación sobre la cooperación con la Corte Penal Internacional languidece en el Congreso desde 2006, por lo que sigue vigente una disposición constitucional conforme a la cual la cooperación con la CPI está supeditada a la aprobación de cada caso por el Ejecutivo y el Senado. Dicha disposición claramente contraviene lo establecido en el Estatuto de Roma.¹¹⁴²

Puede decirse que el Congreso ha tenido un desempeño mixto en su aprobación de leyes para reformar instituciones con niveles de autonomía y mecanismos de fincamiento de responsabilidades adecuados. Si bien es cierto la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de ley para crear una Fiscalía más autónoma, también lo es que no atendió la necesidad de establecer servicios forenses y de protección de testigos independientes de la PGR. Asimismo, el Congreso aprobó leyes importantes para crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 1990, y para fortalecer su mandato para investigar violaciones graves de los derechos humanos en 2011.¹¹⁴³ A pesar de todas sus deficiencias (que se describen a continuación), la CNDH ha mejorado los controles externos de las investigaciones y los procesos judiciales, y a menudo ha sido el motor para que se inicien estas investigaciones.¹¹⁴⁴ Aunado a ello, al haberle conferido categoría constitucional y estatutaria a uno de los regímenes de acceso a la información

V. CÓMO CONSTRUIR SOBRE UN HISTORIAL DE REFORMAS CON RESULTADOS MIXTOS

más progresistas del mundo, el Congreso ha permitido que se conozca en cierta medida el proceder de la policía, los fiscales y otros actores del sector judicial.¹¹⁴⁵

De manera directa e indirecta, ambas cámaras del Congreso desempeñan un rol crítico a la hora de garantizar que existan controles adecuados del desempeño de fiscales mediante un riguroso examen de los nombramientos del Ejecutivo a los cargos clave del sector judicial, incluidos los de la judicatura. Su desempeño reciente en esta materia ha sido decepcionante, como quedó claramente ilustrado en la confirmación por parte del Senado en marzo de 2015 de Eduardo Medina Mora para ocupar la vacante de la Suprema Corte de Justicia en atención a que Medina Mora ha recibido duras críticas por su participación en abusos contra los derechos humanos en los gobiernos de Fox y Calderón.¹¹⁴⁶ El Senado también es responsable de los nombramientos del Consejo de la Judicatura Federal.¹¹⁴⁷

El poder judicial

El poder judicial desempeña un rol crítico -que se verá potenciado en el nuevo sistema de justicia acusatorio- a la hora de exigirle a los fiscales que rindan cuentas sobre la calidad de los casos que presentan ante los tribunales, y al garantizar que hayan actuado conforme a la ley en cada proceso judicial. Poder llevar estas funciones a cabo requiere tanto de independencia como de los mecanismos apropiados de fincamiento de responsabilidades dentro del propio poder judicial.

La Judicatura Federal tiene en su haber un historial mixto como ente controlador de los procesos judiciales. A lo largo de los años, la Suprema Corte de Justicia de México ha emitido varios fallos que han fortalecido los derechos del lado de la defensa. Esto ha comenzado a alterar los incentivos de los fiscales e investigadores policiales y, con el tiempo, podría traducirse en un mayor grado de profesionalismo en las investigaciones y los procesos judiciales. Asimismo, ha emitido fallos y directrices a los jueces que deberían contribuir a reducir la incidencia de la tortura y propiciar una mayor rendición de cuentas en estos casos (como expusimos anteriormente). Ha desempeñado también un rol clave (si bien retrasado e incompleto) para limitar la jurisdicción militar en casos de abusos de derechos humanos por parte del Ejército y la Marina.¹¹⁴⁸ Asimismo, en los últimos años ha emitido fallos importantes sobre el acceso a la información sobre crímenes atroces y el aumento de las obligaciones financieras del Estado en los casos de abusos de los derechos humanos.¹¹⁴⁹

Los jueces de primera instancia, tanto del fuero federal como del fuero común, prácticamente no han decidido casos relacionados con crímenes atroces porque los fiscales han llevado muy pocos casos a sus cortes, especialmente si se trata de presuntos autores estatales. La mayor interacción que han tenido los jueces con los crímenes atroces corresponde a los casos de tortura, no porque los fiscales estén procesando estos casos judicialmente, sino más bien porque una gran cantidad de imputados que llegan a los tribunales han sido víctimas de tortura, a menudo como parte de las “averiguaciones”. El Consejo de la Judicatura Federal, facultado para supervisar el poder judicial, no cuenta con registro alguno acerca de la frecuencia con que los jueces federales han ordenado a los fiscales a investigar casos de tortura (¹¹⁵⁰ esto podría estar cambiando, como expusimos anteriormente).

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha sido una de las fuentes de información disponible más importantes sobre casos específicos de crímenes atroces, y en esta calidad se ha convertido en el motor de un mayor fincamiento de responsabilidades. Sin embargo, la debilidad de sus facultades y su mediocre desempeño han limitado su influencia positiva.

El gobierno de México estableció la CNDH en 1990 como un órgano público autónomo facultado para documentar violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades federales, no pertenecientes al sector judicial.¹¹⁵¹ En 1999, una reforma constitucional aumentó el grado de independencia de la CNDH frente al gobierno. Por su parte, el Senado es el órgano responsable de nombrar a su presidente y diez comisionados. La CNDH está facultada para recibir denuncias e investigar los siguientes tipos de violaciones a los derechos humanos:

- a) **actos u omisiones que violan los derechos humanos; actos ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas, u;**
- b) **omisiones o inactividad de la comisión local de derechos humanos, o cuando las autoridades no actúan conforme a las recomendaciones de las comisiones locales.**

La CNDH tiene atribuciones para iniciar averiguaciones *ex officio*, o tras recibir las denuncias de víctimas individuales. Posteriormente podrá investigar, solicitar mayor información de las autoridades y emitir informes con recomendaciones no vinculantes.

En una evaluación realizada en 2008, Human Rights Watch determinó que la CNDH se había quedado bastante corta en el ejercicio de sus atribuciones, lo que incluía su incapacidad para ejecutar sus propias recomendaciones.¹¹⁵² Un estudio académico realizado en 2010 y centrado específicamente en las denuncias de la CNDH contra la Procuraduría Federal llegó a las mismas conclusiones.¹¹⁵³ El informe identificó varias flaquezas de la CNDH, incluso su falta de contacto con las víctimas una vez recibidas las denuncias, y su incapacidad para desplegar adecuadamente su autoridad en materia de investigaciones. Específicamente en lo relativo a las investigaciones de la CNDH sobre presuntos casos de tortura, el informe concluyó que la comisión no había seguido el Protocolo de Estambul.

Después de estas críticas, los legisladores modificaron la Constitución en 2011 a fin de fortalecer a la CNDH.¹¹⁵⁴ Las reformas ampliaron las atribuciones para que la CNDH pudiera investigar al presidente, al Senado, la Cámara de Diputados, a los gobernadores, a la legislatura estatal y al jefe del gobierno del Distrito Federal. Además, las reformas le otorgaron un mayor peso a las recomendaciones de la CNDH. A diferencia del estado anterior, cuando la CNDH solo podía emitir “recomendaciones públicas, y denuncias y quejas no vinculantes ante las autoridades competentes”,¹¹⁵⁵ a partir de ese momento todas las autoridades públicas estaban obligadas a responder a las recomendaciones de la CNDH, y a proporcionar argumentos por sus negativas a cumplir las recomendaciones si eran llamadas a declarar ante el Senado o la legislatura estatal. La comisión también

V. CÓMO CONSTRUIR SOBRE UN HISTORIAL DE REFORMAS CON RESULTADOS MIXTOS

ha desarrollado la capacidad de llevar adelante el Protocolo de Estambul en los casos de presunta tortura o malos tratos, y también puede realizar el procedimiento en respuesta a las solicitudes de las comisiones de derechos humanos del fuero común incapaces de hacerlo por cuenta propia.¹¹⁵⁶

A pesar de estas reformas, los críticos a menudo señalan las deficiencias en el trabajo de la CNDH, principalmente debidas a la debilidad de sus atribuciones y su autoridad. Si bien las autoridades estatales deben responder a las recomendaciones de la CNDH, la Constitución ofrece a la autoridad pública la posibilidad de rechazar la recomendación, siempre y cuando dicho rechazo sea pronunciado públicamente. La Constitución dispone que el único mecanismo para responder a este tipo de rechazo es la posibilidad de que el Senado llame a la autoridad pública a declarar los motivos por los cuales ha rechazado la recomendación.¹¹⁵⁷

A pesar de contar con amplios recursos y de tener atribuciones claras para emitir recomendaciones, cada año la CNDH emite sistemáticamente un número sorprendentemente bajo de recomendaciones. En 2008, la CNDH apenas emitió recomendaciones en el uno por ciento de los casos de las denuncias recibidas por violaciones de derechos humanos contra miembros de las fuerzas armadas.¹¹⁵⁸ Entre 2006 y 2014, la CNDH emitió recomendaciones en respuesta a menos de un tres por ciento de las denuncias de desapariciones forzadas que había recibido.¹¹⁵⁹ Durante ese mismo período hizo recomendaciones en el 21 por ciento de las denuncias recibidas por ejecuciones extrajudiciales, privación de la vida y violaciones del derecho a la vida.¹¹⁶⁰ Da la impresión de que tuvo un mejor comportamiento en lo relativo a tortura, pues emitió recomendaciones en casi la mitad de las denuncias de tortura recibidas entre 2006 y finales de 2014.¹¹⁶¹ Sin embargo, puede que estas cifras subestimen el problema. Existen indicios de que la CNDH ha recortado artificialmente el número de denuncias recibidas por tortura al clasificarlas como violaciones menos graves.¹¹⁶² En comparación con las 143 denuncias que clasificó como tortura entre 2006 y 2014, la comisión clasificó 9074 denuncias como tratos crueles, inhumanos o degradantes.¹¹⁶³

Aunado a esto, muchas denuncias sobre atrocidades nunca llegan a materializarse en recomendaciones que podrían ayudar a informar las averiguaciones de la PGR o los reclamos de reparaciones ante la Comisión Ejecutiva de Atención a las Víctimas (CEAV), debido a que un gran número se resuelve mediante conciliaciones.¹¹⁶⁴ Los términos de estos acuerdos conciliados no se divulgan.

En 2011, Human Rights Watch informó que en varios casos la CNDH se había negado a investigar las acusaciones sobre la participación del Estado en abusos, y que en su lugar había referido las denuncias a las autoridades civiles y militares.¹¹⁶⁵ En Guerrero, donde los reclusos estatales y federales están mezclados en 15 prisiones estatales reputadas por su violencia y total menosprecio por cualquier norma internacional, el hecho de que existan reclusos “federales” le confiere la facultad a la CNDH para inspeccionar todas las instalaciones.¹¹⁶⁶ Sin embargo, los defensores de los derechos humanos sostienen que dichas inspecciones no sirven de mucho puesto que la CNDH avisa a las autoridades carcelarias por adelantado de sus visitas de inspección.¹¹⁶⁷

En enero de 2014, la ONG Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho presentó un amparo en contra de la propia CNDH por violaciones a los

V. CÓMO CONSTRUIR SOBRE UN HISTORIAL DE REFORMAS CON RESULTADOS MIXTOS

derechos humanos. La organización declaró que la CNDH había incumplido su mandato de investigar atrocidades apropiadamente, incluida su omisión de recabar testimonios de las familias de 72 migrantes asesinados en agosto de 2010 y cuyos cadáveres posteriormente fueron hallados en la fosa común de San Fernando en Tamaulipas. Además, la organización determinó que la CNDH había fallado en sus recomendaciones, y clasificaciones de casos como “violaciones graves de los derechos humanos.” Asimismo, se había abstenido de emitir una declaración clara acerca de la obligación del Estado para evitar semejantes atrocidades, así como investigar y procesar a los autores.¹¹⁶⁸

Incluso en los casos en que la CNDH ha emitido recomendaciones, también ha recibido críticas por la falta de un seguimiento adecuado.¹¹⁶⁹ Otras observaciones sugieren que a pesar del número creciente de denuncias ante la Comisión sobre crímenes atroces, en los casos en que se emiten recomendaciones, la mayoría se centran en reparaciones administrativas y de políticas, en lugar de enfocarse en la investigación y los procesos judiciales.¹¹⁷⁰ Amnistía Internacional por su parte ha observado que los esfuerzos generalizados de la CNDH para lograr acuerdos conciliados están vinculados con su frecuente atenuación de la severidad de los abusos objeto de análisis.

Considerando la tendencia a manejar las acusaciones de tortura como cargos menos severos, existe la preocupación de que la tortura y otros malos tratos pudieron haber sido manipulados mediante estos acuerdos de conciliación, que no reflejan de manera adecuada la seriedad de los abusos en cuestión. En 2010, la CNDH resolvió 6384 denuncias, de las cuales solo 64 resultaron en recomendaciones, mientras que 3240 resultaron en instancias de orientación jurídica, 1348 se resolvieron por pruebas insuficientes y 1258 terminaron en conciliación.¹¹⁷¹

Las fallas de la CNDH no pueden atribuirse a una falta de recursos. Su presupuesto en 2015 superó los 1465 millones de pesos, y se trata de una de las comisiones de derechos humanos mejor financiadas del mundo.¹¹⁷² A modo comparativo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tuvo un presupuesto de 5.3 millones de dólares en 2014.¹¹⁷³

Para los críticos, los principales motivos del decepcionante desempeño de la CNDH radican en la ausencia de independencia del gobierno. Cuando el antiguo Presidente de la CNDH, Raúl Plascencia, participó en el Examen Periódico Universal de México ante la Comisión de Derechos Humanos en octubre de 2013, lo hizo como integrante de la delegación oficial del gobierno y no como un observador independiente. Además, al mismo tiempo que la CNDH estaba publicando un informe sobre la “crisis de derechos humanos” en el país, Plascencia se encontraba en Ginebra justificando la falta de acciones de México frente a las reformas impulsadas por la sociedad civil sobre la jurisdicción militar en materia de abusos de los derechos humanos. Para muchos, esto simplemente profundizó las dudas acerca de la verdadera independencia de la CNDH.¹¹⁷⁴ Por ello, resultó alentador que, en la reunión del Comité sobre Desapariciones Forzadas de la ONU, en enero de 2015 en Ginebra, el nuevo Presidente de CNDH Luis Raúl González Pérez haya participado de manera independiente y no como parte de la delegación gubernamental.¹¹⁷⁵ Si pudiera replicar y amplificar esta muestra modesta de independencia a lo largo y ancho de su organización, la CNDH podría tener un impacto mucho mayor para que México afronte de manera eficaz los crímenes atroces y

COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS

Además de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, existen comisiones de derechos humanos, establecidas y financiadas por el gobierno, en cada uno de los 31 estados y en el Distrito Federal. Estos órganos, cuyos mandatos consisten en la documentación de abusos a los derechos humanos, incluidos los crímenes atroces perpetrados por las autoridades estatales, están reconocidos en la Constitución Federal. En virtud de las reformas de 2011, ahora tienen el poder de exigir el testimonio de los funcionarios gubernamentales que rechacen sus recomendaciones.¹¹⁷⁶ Sin embargo, no todas las comisiones estatales gozan de plena autonomía, personalidad jurídica o tienen sus propios activos. A 2009, solo 17 eran plenamente autónomas, otras nueve solo tenían autonomía técnica, gerencial y presupuestaria, y solo seis de ellas tenían autonomía para emitir recomendaciones.¹¹⁷⁷

Los defensores de los derechos humanos no solo han criticado la naturaleza débil de muchos de los mandatos de estas comisiones, sino también su falta de vigor. Por lo general, las voces críticas de la sociedad civil y las organizaciones de víctimas consideran que las comisiones no emiten suficientes recomendaciones, y que no ejercen realmente su autoridad para exigir el cumplimiento de las recomendaciones. De acuerdo con *Human Rights Watch*, de modo rutinario estas comisiones incumplen los pasos de investigación básicos, y a menudo dejan de abrir casos o los cierran de manera prematura, incluso cuando existen sólidos indicios de abusos. Además, “las comisiones siguen abandonando su trabajo una vez que los fiscales inician sus averiguaciones sobre violaciones [...] en lugar de supervisar el manejo de

las indagaciones a fin de garantizar que se realicen investigaciones expeditas y exhaustivas”.¹¹⁷⁸ En muchas ocasiones, las comisiones repiten las prácticas del gobierno de clasificar erróneamente los crímenes atroces como abusos menores: por ejemplo, en demasiadas ocasiones la tortura se cataloga como “abuso de la autoridad”, y las desapariciones -incluso aquellas donde es evidente la participación de actores estatales- suelen contabilizarse como “secuestros”.

En Guerrero, la comisión estatal fue exitosa en cierta medida al esclarecer la magnitud de los crímenes atroces. Esto provocó la ira del gobernador que, sin fundamento legal alguno, nombró a un nuevo titular que rápidamente neutralizó la efectividad de la institución.¹¹⁷⁹ La comisión de derechos humanos de Coahuila se ha ganado la reputación de ser una estación de paso para cualquier político que busca limpiar su imagen antes de ocupar otros cargos públicos.¹¹⁸⁰ Las ONG locales y las organizaciones de víctimas desconfían de la comisión y perciben que su trabajo tiene un impacto marginal.¹¹⁸¹ Las víctimas hablan de filtración de información a la Procuraduría sobre sus denuncias, y cuando asisten a las sesiones de la comisión para quejarse acerca de la falta de resultados en las investigaciones penales, se encuentran precisamente con los funcionarios objeto de sus denuncias.¹¹⁸²

V. CÓMO CONSTRUIR SOBRE UN HISTORIAL DE REFORMAS CON RESULTADOS MIXTOS

determine las responsabilidades de policías, fiscales y otras autoridades.

La sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel importante a la hora de presionar al gobierno mexicano para que se investiguen y procesen los casos de asesinato, tortura, desapariciones y otros crímenes atroces. Entre sus esfuerzos se incluyen la documentación de delitos; investigaciones; representación de víctimas; análisis de los patrones de los delitos y desempeño del sector judicial; diversas modalidades de abogacía pública y privada sobre casos concretos y temas más amplios de reformas a las políticas; y apoyo técnico a las autoridades a fin de diseñar, implementar y supervisar las reformas pertinentes. Especialmente en su trabajo en casos específicos o en que se ha asumido posturas de confrontación ante el gobierno, estas organizaciones han estado más susceptibles a reacciones de parte de actores estatales y no estatales. A pesar de que existen mecanismos formales para proteger a los defensores de los derechos humanos, las amenazas no han desaparecido.

La sociedad civil ha documentado los delitos recogiendo testimonios de las víctimas, compilando materiales de fuentes abiertas y presentando solicitudes de acceso a la información para obtener documentos clave en poder del gobierno.¹¹⁸³ Los esfuerzos de organizaciones no gubernamentales nacionales establecidas como el Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, y la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho se han visto ampliados por organizaciones nuevas más pequeñas que a menudo se concentran en un solo tipo de crimen atroz, o en grupos particulares de víctimas, como las mujeres, los migrantes o la población indígena.

El abrupto incremento en los crímenes atroces en México a partir de 2006 generó un fuerte movimiento de víctimas a medida que los ciudadanos de todo el espectro político y socio-económico se hartaron no solo de estos delitos graves, sino también de la incapacidad del Estado para encontrar a los desaparecidos y procesar a los autores.¹¹⁸⁴ Algunas organizaciones de víctimas han respaldado el enfoque de “mano dura contra la delincuencia” de los gobiernos de Calderón y Peña Nieto. Debido a esto, algunos grupos se han opuesto con vehemencia a las decisiones judiciales que descalifican cualquier elemento de prueba obtenido mediante tortura o malos tratos, y a rechazar las críticas internacionales sobre la práctica generalizada de la tortura en México.

Simultáneamente, una amplia gama de grupos de la sociedad civil han desempeñado un papel clave en abogar por la reforma del sistema de justicia penal, incluida la reforma de 2008 que busca la transición a un sistema acusatorio, las reformas de derechos humanos de 2011, y la creación de un código de procedimientos penales unificado en 2014. Todas estas iniciativas son sumamente importantes para que México pueda superar la crisis de impunidad en torno a los crímenes atroces.¹¹⁸⁵

Las organizaciones que trabajan estrechamente en casos de crímenes atroces han estado expuestas a intimidaciones, amenazas y ataques por parte de miembros del crimen organizado y de los actores estatales. Entre 2005 y 2011, se denunciaron ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos 523 ataques a defensores de los derechos humanos.¹¹⁸⁶ La CNDH informó de 25 homicidios a defensores de los derechos humanos

V. CÓMO CONSTRUIR SOBRE UN HISTORIAL DE REFORMAS CON RESULTADOS MIXTOS

entre 2010 y 2015, así como tres desapariciones entre 2009 y 2015.¹¹⁸⁷ También informó de 138 casos de agresiones contra periodistas y defensores de los derechos humanos, solo en 2015.¹¹⁸⁸ Las organizaciones de la sociedad civil han recopilado una lista de 32 defensores de derechos humanos que fueron víctimas de asesinatos entre junio de 2012 y mayo de 2014.¹¹⁸⁹

Desde 2012, los defensores de los derechos humanos que han sido objeto de amenazas han podido recurrir a las medidas cautelares de la CNDH.¹¹⁹⁰ En 2012, el Congreso aprobó por unanimidad una ley para crear un mecanismo nacional para la protección de los defensores de derechos humanos y periodistas.¹¹⁹¹ El *Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México*, se sitúa en la Unidad de Derechos Humanos de la SEGOB. Los defensores de derechos humanos que se encuentran amenazados pueden solicitar medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La puesta en práctica de estas medidas ha sido problemática. Alberto Xicoténcatl y el Padre Pedro Pantoja, dos representantes de la ONG, con sede en Coahuila, *Casa del Migrante de Saltillo*, han documentado las incidencias de tortura, secuestro, agresiones y extorsión contra la población migrante.¹¹⁹² Cuando recibieron amenazas, solicitaron las medidas cautelares de la CNDH. Sin embargo, el gobierno federal no las cumplió. En 2013, quedaron inscritos en el mecanismo de la SEGOB después de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos les otorgó sus propias medidas cautelares.¹¹⁹³ Sin embargo, incluso después de eso se sentían amenazados y desprotegidos por los gobiernos federal y estatal. A su juicio, el mecanismo de la SEGOB no se había implementado correctamente, era administrado por personal mal entrenado y carecía de una voluntad política real.¹¹⁹⁴ Varios actores de la sociedad civil han criticado las fallas estructurales del mecanismo.¹¹⁹⁵ Por ejemplo, el mecanismo tiene carencias presupuestarias y su personal no ha recibido una capacitación adecuada. Además, desde que se creó el mecanismo, la Unidad de Análisis y Prevención que debió crearse poco después aún no ha sido creada, incluso a pesar de que esta unidad debería ser fundamental para la recopilación y análisis de información de todos los estados de México.¹¹⁹⁶

Participación de las víctimas

Por lo general, las víctimas han sido excluidas de las iniciativas gubernamentales que abordan los crímenes atroces. Por tanto, el gobierno ha incurrido en declaraciones sumamente fluctuantes acerca de las desapariciones, al revisar sus listas de personas extraviadas y desaparecidas sin criterios claros o explicaciones a las familias de los desaparecidos.¹¹⁹⁷ Asimismo, se han dado casos en que algunas instituciones de gobierno han buscado disuadir a las víctimas de ejercer sus derechos a través de la ayuda brindada por organizaciones de derechos humanos.¹¹⁹⁸

En algunos casos, el gobierno ha intentado pagarles a las víctimas fuera del ámbito de los esquemas de reparación formales que requerirían adicionalmente el reconocimiento de irregularidades y una disculpa oficial. Por el contrario, da la impresión de que se trata de intentos para comprar el silencio de las víctimas.¹¹⁹⁹ En el caso de las desapariciones de 2014 en Ayotzinapa, algunos informes de prensa indicaron que la antigua Subsecretaría de Asuntos Legales y Derechos Humanos de la SEGOB, Lía Limón, en lo que se presume fue un esfuerzo para aliviar la presión pública sobre el gobierno, ofreció

INSENSIBILIDAD EN LA INVESTIGACIÓN DE LA MASACRE DE SAN FERNANDO

Los 193 cadáveres descubiertos en 49 fosas comunes en San Fernando, Tamaulipas en 2011 (menos de un año después de que se hallaran otros 72 cuerpos en la zona), mostraban signos de tortura y ejecución violenta. Se presumía que la mayoría de los restos pertenecían a migrantes que se dirigían a Estados Unidos. Después del terrible descubrimiento, los fiscales federales y del estado de Tamaulipas se negaron a reconocer a las familias guatemaltecas y salvadoreñas de algunas de las víctimas como víctimas también, y con ello violaron sus derechos.¹²⁰¹ Los fiscales ordenaron la cremación de los restos humanos hallados en las fosas comunes sin el consentimiento de las familias, que simplemente recibieron las cenizas sin confirmación alguna sobre las identidades, o ninguna información sobre la manera en que murieron estas personas. Las familias que han indagado acerca del caso han sido informadas de que se trata de información “estrictamente reservada”. La exclusión de las víctimas de los procesos ha facilitado la tarea de los fiscales para cerrar los expedientes, cuando a todas luces la investigación subyacente ha sido poco profesional, poco ética e incompleta. El fallo de un tribunal en marzo de 2016 marca el inicio de un cambio en este caso de negligencia procesal.¹²⁰²

sobornos a las familias, con la sugerencia de que moderaran sus exigencias en el caso.¹²⁰⁰

Estos intentos reconocen de modo implícito que una participación apropiada de las víctimas en las investigaciones, los procesos judiciales y los juicios de crímenes atroces puede contribuir de manera importante para que estos crímenes se conozcan y sean traídos a la luz y reivindicados de manera más vigorosa. Si los fiscales deben explicar regularmente a las víctimas las averiguaciones que se han hecho en un caso, es más probable que decidan tomar pasos más concretos. Los fiscales reticentes tienen menos margen de maniobra para eludir responsabilidades o manipular resultados. Las víctimas que han sufrido horribles pérdidas en los casos de muerte o desapariciones de familiares suelen tener una mayor sensación de control si cuentan con acceso a los funcionarios responsables de la procuración de justicia en sus casos. Este tipo de acceso también puede brindarles el conocimiento de los obstáculos del sistema, sean de corte político, desafíos técnicos y carencias, o una falta de recursos. Este tipo de información puede nutrir las estrategias de abogacía de las organizaciones de víctimas y de sus simpatizantes, lo que les confiere un mayor control, incluso si las averiguaciones en sus casos parecen haberse estancado. En contraposición a las investigaciones federales y estatales en San Fernando, la participación activa de las víctimas en las investigaciones de desapariciones en Nuevo León y Coahuila ha puesto de relieve muchas de estas ventajas.

Los esfuerzos para formalizar la participación de las víctimas en la investigación de crímenes atroces en el fuero federal y en la mayoría de los estados han tenido que sobrepasar diversos obstáculos. La promesa del

PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS EN NUEVO LEÓN Y COAHUILA

Coahuila

Las familias de los desaparecidos y las organizaciones de la sociedad civil en Coahuila se han organizado para exigir la atención del liderazgo político del estado. Esto ha resultado en ciertos compromisos y acciones tangibles para afrontar la crisis de desapariciones en el estado.

Al igual que en otras partes de México, las atrocidades en este estado aumentaron drásticamente desde el principio del gobierno de Calderón en diciembre de 2006, prácticamente sin que se haya establecido responsabilidad alguna. Pese a todos los indicios de la práctica común de la tortura,¹²⁰³ entre 2006 y 2014 solo se había producido una investigación penal por tortura, y ninguna formulación de cargos.¹²⁰⁴ Las desapariciones también aumentaron hasta niveles alarmantes. En enero de 2012, el gobierno anunció que tenía registros de más de 1600 desaparecidos.¹²⁰⁵ Llegado agosto de 2013, las organizaciones de la sociedad civil y familias de los desaparecidos habían documentado de modo independiente 321 desapariciones desde 2007, y existían indicios de que en 36 de estos casos los autores eran agentes estatales.¹²⁰⁶

Las familias de los desaparecidos comenzaron a organizarse en 2009 a través del Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios, tratándose inicialmente de 12 familias buscando a 31 personas desaparecidas.¹²⁰⁷ Estos familiares, la mayoría mujeres, debían hacer frente a la indiferencia de las autoridades, e incluso a las acusaciones sin fundamento de que sus seres queridos estaban involucrados en actividades del crimen organizado. Cuando el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias visitó México en marzo de

2011, atendió el llamado de las familias y sus aliados de la sociedad civil e incluyeron en su agenda reuniones en Saltillo, Coahuila.¹²⁰⁸ Los informes finales del Grupo de Trabajo se publicaron justo antes de que el nuevo gobernador asumiera su cargo.¹²⁰⁹

Poco después de rendir protesta, el Gobernador Rubén Moreira Valdez dio respuestas a las familias organizadas y se comprometió a priorizar el problema de las desapariciones, incluidas todas las recomendaciones del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas. En enero de 2012, creó la figura de subprocurador para la investigación y la búsqueda de personas desaparecidas.¹²¹⁰ En septiembre de 2012, las consultas entre los funcionarios estatales y las familias sobre sus casos se recogieron institucionalmente en un acuerdo para crear un Grupo Autónomo de Trabajo (GAT).¹²¹¹ Para el 2015, el GAT había emitido seis informes.¹²¹²

El mecanismo del GAT ha propiciado desarrollos importantes. Coahuila, por su parte, definió el delito de desapariciones forzadas por primera vez en 2012. El GAT se convirtió en una plataforma para presionar al gobierno sobre las carencias de esta ley, hecho que condujo a la revisión de la misma en noviembre de 2013, además de nuevas reformas en mayo de 2014 que crearon una nueva institución estatal para prestar cuidados a las familias de los desaparecidos.¹²¹³

A pesar de que el gobernador reconocía que el estado tenía un problema de desapariciones y de las mejoras al marco legal, las familias que participaron en el GAT comenzaron a frustrarse por la falta de avances en sus casos. Aunque para mayo de 2015, el gobierno estatal declaró que había encontrado a 871 personas desaparecidas (821 vivas y 50 muertas),¹²¹⁴ las estadísticas

PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS EN NUEVO LEÓN Y COAHUILA

del gobierno mezclan las personas desaparecidas por motivos criminales y no criminales, y las familias sospechan que la mayoría de los que han sido hallados con vida corresponden a esta segunda categoría.

Asimismo, a pesar de que el gobernador ha reconocido que las desapariciones son un problema, no ha demostrado el mismo grado de apertura a la hora de reconocer la magnitud del problema de tortura en el estado. De hecho, la fuerza policíaca especial creada por el gobernador para luchar contra los crímenes atroces, el Grupo de Armas y Tácticas Especiales (GATE), ha sido acusado de participar de manera importante en prácticas de tortura y desapariciones forzadas.¹²¹⁵ Al organizarse y exigir la atención de las autoridades estatales, las familias de Coahuila han logrado ciertos avances, aunque distan mucho de estar satisfechas.

Nuevo León

Las familias de los desaparecidos en Nuevo León se han organizado con los grupos de la sociedad civil. Esta asociación ha generado algunos resultados alentadores.

Las familias de los desaparecidos tuvieron la oportunidad de acceder a las autoridades estatales de manera significativa por primera vez cuando el *Movimiento por la Paz trajo su Caravana del Consuelo* a Monterrey en junio de 2011, y el Gobernador Rodrigo Medina de la Cruz invitó a los líderes nacionales y de los movimientos locales junto a las familias para que conocieran a los fiscales.¹²¹⁶ Hasta ese momento, las experiencias de las víctimas con los fiscales se habían caracterizado por la desconfianza, la cual había sido alimentada por las afirmaciones de los fiscales de que los desaparecidos estaban involucrados en

el crimen organizado. Por estas razones las primeras reuniones fueron bastante aguerridas.¹²¹⁷ Las primeras reuniones grandes e ineficientes dieron paso a un nuevo formato de interacción en el que los familiares, acompañados por un representante de la organización de la sociedad civil, *Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos* (CADHAC), podían reunirse periódicamente con el fiscal asignado a sus casos, y con el coordinador para la zona del estado en que el caso se estaba investigando. Las reuniones se han convertido en un foro para conversar acerca de líneas de investigación activas y acordar los próximos pasos en las averiguaciones que deberán tomarse para la próxima reunión.

Este mecanismo ha generado resultados tangibles, y es quizás el más importante en el desarrollo de una mayor confianza entre los familiares participantes y los fiscales, cuya empatía e interés por encontrar a los desaparecidos han venido en ascenso. Los familiares ahora se sienten más cómodos al proporcionar información a las autoridades, y los fiscales le han brindado a CADHAC acceso a los expedientes. Además, los participantes se reúnen habitualmente para discutir acerca de los posibles vínculos entre los casos, y compartir las lecciones de investigación de casos que podrían ser útiles en otros. Asimismo, los fiscales actúan de manera más diligente para seguir pistas obvias que anteriormente no habían examinado, incluidas la búsqueda y las entrevistas con testigos, el rastreo de números de teléfonos celulares, la obtención de registros de llamadas y el análisis de las grabaciones de las cámaras de seguridad.

Las familias y sus simpatizantes también han tenido éxito a la hora de presionar para conseguir reformas institucionales.

PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS EN NUEVO LEÓN Y COAHUILA

A principios de 2012, el fiscal estatal asignó agentes de la policía judicial dedicados a trabajar en los casos de desapariciones, y posteriormente sumó a otros. Gracias a las aportaciones locales e internacionales, en diciembre de 2012, Nuevo León adoptó una serie de enmiendas legales para los casos de desapariciones forzadas que satisfacen las normas internacionales.¹²¹⁸ Ese mismo mes, los legisladores redujeron el número de circunstancias en que las autoridades podían arrestar a individuos en situaciones de flagrancia, una disposición que tanto en Nuevo León como en todo México a menudo había sido objeto de abuso y que podía devenir en desapariciones forzadas.¹²¹⁹ Los fiscales también estuvieron de acuerdo en desarrollar un protocolo de investigaciones para las desapariciones forzadas, con el objeto de codificar las lecciones aprendidas de las reuniones de trabajo con las familias, para quienes lo más importante es encontrar a sus seres queridos.

En marzo de 2014, los fiscales dieron a conocer el *Protocolo de Búsqueda Inmediata de Personas Desaparecidas*, que se centra en las primeras 72 horas de un caso de desaparición. Para lograrlo, contaron con las aportaciones de CADHAC, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, y expertos en derechos humanos de Colombia.¹²²⁰ La policía, que anteriormente debía esperar tres días antes de comenzar a investigar una desaparición, ahora está obligada a comenzar la búsqueda de inmediato. La búsqueda es realizada por una unidad especial interinstitucional conocida como el *Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata* (GEBI), compuesta por fiscales, investigadores y funcionarios de la policía. Según el gobierno, el GEBI ha encontrado

a muchas personas con vida.¹²²¹ Algunas de las víctimas fallecidas también han sido identificadas mediante muestras de ADN.¹²²²

Sin embargo, a pesar de algunos avances notables en las investigaciones de desaparecidos en Nuevo León, aún persisten los problemas. Existen indicios sólidos de que durante las averiguaciones sobre desapariciones, la policía y los fiscales siguen recurriendo con gran frecuencia a la tortura y los malos tratos.¹²²³ Los funcionarios de la comisión estatal de derechos humanos declaran que la tortura es algo común en Nuevo León, y que está empeorando. Además, en el 95 por ciento de los casos la tortura se comete en el contexto de las averiguaciones de los casos penales.¹²²⁴ También ha habido un fracaso rotundo en lo relativo a la determinación de responsabilidades por esta práctica pues las 12 investigaciones penales por tortura iniciadas en Nuevo León entre 2004 y 2014 no arrojaron ninguna formulación de cargos ni condenas.¹²²⁵ Los familiares desesperados por encontrar a sus seres queridos, quizás adhiriéndose a la concepción errada de que la tortura es un método eficaz para obtener información, podrían estar condonando de modo comprensible esta práctica.¹²²⁶ Sin embargo, los funcionarios estatales no pueden recurrir a esta excusa. La introducción del sistema acusatorio en Nuevo León debería limitar la práctica de la tortura.¹²²⁷ Cuanto antes adopten plenamente las técnicas de investigación correctas, cuyo desarrollo ha sido alentado a través de los grupos de trabajo sobre desapariciones, los fiscales serán más eficaces a la hora de procesar estos delitos, y otros.

V. CÓMO CONSTRUIR SOBRE UN HISTORIAL DE REFORMAS CON RESULTADOS MIXTOS

Presidente Calderón de “establecer un diálogo constante con las víctimas” a través de PROVÍCTIMA se quedó estancada, nunca se implementó correctamente, y fue rápidamente desmantelada. Aunque el instrumento que le sucedió, la Ley de Víctimas de 2014, establecía el derecho de las víctimas a recibir la ayuda de un abogado público así como el derecho a participar activamente en las investigaciones penales, su mala implementación significa que ninguno de estos derechos se ha materializado en el fuero federal o común.¹²²⁸

Escrutinio externo

En los casos en que los mecanismos internos para determinar las responsabilidades institucionales han fracasado, muchas víctimas de crímenes atroces en México y sus defensores han recurrido a actores externos para superar los obstáculos que enfrenta la justicia penal. Como signatario de varios tratados de derechos humanos, incluidos la Convención Interamericana de Derechos Humanos, el Acuerdo Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura de la ONU, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, México se ha abierto al escrutinio externo en lo relativo a la perpetración de atrocidades y la justicia que debe impartirse por ellas. Algunos órganos internacionales pueden revisar el cumplimiento de las obligaciones de los tratados, emitir declaraciones e informes y comunicarse informalmente con el gobierno, lo que sirve para ejercer mayor presión a fin de mejorar las investigaciones y los procesos judiciales. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México prioriza “la lucha contra la impunidad, el fortalecimiento de la rendición de cuentas y el estado de derecho”, así como “las advertencias y protección temprana de los derechos humanos en los contextos de conflicto, violencia e inseguridad”.¹²²⁹ La Comisión Interamericana ha dictado medidas cautelares para los defensores de los derechos humanos, y la Corte Interamericana ha presidido casos y emitido fallos que han sido influyentes en áreas como la restricción de la jurisdicción militar en los casos de abusos a los derechos humanos. Por su parte, el Estatuto de Roma brinda la posibilidad a la CPI para investigar y procesar crímenes de lesa humanidad en México, incluidos asesinatos, desapariciones y tortura, siempre y cuando estos satisfagan ciertos criterios y el Estado no hubiere investigado y procesado internamente. Asimismo, las organizaciones internacionales de derechos humanos también han desempeñado un rol importante en la documentación de los delitos y en la exposición de los obstáculos para una justicia efectiva.

En determinados momentos, México ha solicitado un escrutinio externo adicional. Por ejemplo, entre 2003 y 2008, expertos de *Physicians for Human Rights* trabajaron dentro de la unidad forense de la PGR y tuvieron acceso a todos los expedientes de presuntos casos de tortura.¹²³⁰ Después de las desapariciones de Ayotzinapa en 2014, y a petición de las familias de las víctimas, México otorgó a expertos forenses argentinos acceso parcial a la investigación e invitó a la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos a través del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), para que revisara la investigación.¹²³¹

A pesar de esta apertura parcial, el Estado mexicano por lo general se ha propuesto limitar la acción de los actores externos cuando falla la justicia nacional. Una sucesión

V. CÓMO CONSTRUIR SOBRE UN HISTORIAL DE REFORMAS CON RESULTADOS MIXTOS

de gobiernos han incluido observaciones en los tratados clave y en otros casos ha circunscrito su pleno potencial. El caso más notable es la negativa a aceptar la competencia del Comité sobre Desapariciones Forzadas de la ONU para recibir y considerar comunicaciones individuales enviadas por ciudadanos mexicanos. Incluso en los casos en que ha aceptado un mayor escrutinio externo, a menudo ha impuesto limitaciones prácticas posteriormente. En este sentido, el equipo forense argentino no recibió el acceso apropiado a la investigación de Ayotzinapa, y *Physicians for Human Rights* canceló su alianza con la PGR y emitió un informe sumamente crítico después de que su acceso a los expedientes sobre tortura y malos tratos fuera cortado. Aunado a esto, en los casos en que los actores externos han llamado la atención sobre datos incómodos de torturas, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, o sobre la incapacidad del Estado para investigar y procesar adecuadamente estos delitos, los gobiernos de Calderón y Peña Nieto han respondido, no reconociendo la cruda realidad ni tratando de lidiar con las críticas, sino más bien atacando a los mensajeros.¹²³²

Es por ello que la actitud del gobierno de Peña Nieto fue notoria cuando respondió inicialmente con una postura abierta ante los hallazgos del informe del GIEI de septiembre de 2015 respecto a la investigación en Ayotzinapa. No condenó las críticas ni a los mensajeros, y tampoco se quejó sobre la injerencia externa como había hecho anteriormente. Por el contrario, el gobierno acordó publicar una versión redactada del expediente de la fallida investigación inicial. Además, concertó un acuerdo con el GIEI para incorporar sus hallazgos en una nueva investigación conjunta, y para nombrar un nuevo equipo de investigación autorizado por el fiscal general, el GIEI, y respaldado por los representantes de las familias de los 43 desaparecidos.¹²³³ En noviembre de 2015, esas familias aceptaron con cautela la selección del fiscal general de los fiscales para el nuevo equipo, los cuales comenzaron a seguir líneas que habían sido ignoradas en la primera investigación federal.¹²³⁴

A principios de septiembre de 2015, hubo algunos ataques mediáticos dirigidos a los miembros del GIEI de fuentes que se presumen simpatizaban con las fuerzas armadas.¹²³⁵ Asimismo, seguía siendo sumamente problemático el hecho de que el gobierno siguiera negando a los investigadores internacionales el acceso directo al personal militar con sede en Guerrero, con el objetivo de ser interrogados sobre sus actividades en o cerca de la escena del crimen durante la noche en cuestión.¹²³⁶ No obstante, fue increíble el hecho de que, al menos por un tiempo, una nueva investigación federal pudiera generar algún tipo de confianza entre los familiares de las víctimas. Es precisamente en esta inicial confianza que yace un aprendizaje importante: Poner fin a la crisis de atrocidades e impunidad en México depende indudablemente de reformas internas. Sin embargo, es posible que esto solo ocurra después de un período de mayor escrutinio externo.

VI. CONCLUSIÓN

A MÁS DE NUEVE AÑOS DE QUE EL GOBIERNO FEDERAL LANZARA SU ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PARA COMBATIR AL CRIMEN ORGANIZADO, LA CRISIS DE ASESINATOS, DESAPARICIONES Y TORTURA CONTINÚA, ALIMENTADA TANTO POR EL CRIMEN ORGANIZADO COMO POR LA RESPUESTA DE MANO DURA POR PARTE DEL ESTADO MEXICANO. LOS HECHOS APUNTAN A QUE TANTO LAS FUERZAS FEDERALES COMO LOS MIEMBROS DE POR LO MENOS UN CÁRTEL DELICTIVO, LOS ZETAS, HAN COMETIDO CRÍMENES EN POS DE POLÍTICAS DE ESTADO O DE SU ORGANIZACIÓN RESPECTIVAMENTE, AL TIEMPO QUE PERPETRABAN ATAQUES A LA POBLACIÓN CIVIL DE FORMA GENERALIZADA O SISTEMÁTICA. POR LO TANTO, EXISTEN BASES PARA SOSTENER QUE ACTORES ESTATALES Y NO ESTATALES POR IGUAL HAN COMETIDO CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD EN MÉXICO.

El costo humano de estos actos criminales es inmensurable. Cientos de miles de vidas se han extinguido. A pesar del continuo descubrimiento de fosas comunes, las madres y los padres de los desaparecidos se aferran a la esperanza de que sus hijos e hijas entren un día por la puerta de sus casas. Miles más viven con el trauma de las golpizas, la violencia sexual y otras formas de tortura perpetrada contra ellos, incluso por policías quienes utilizan estas prácticas como métodos de “investigación”.

Para todo este sufrimiento, a la fecha no se han fincado responsabilidades. Los asesinatos dolosos reportados entre 2007 y 2012 superan en más de cinco a uno a las sentencias judiciales por homicidio, a nivel nacional.¹²³⁷ Por su parte, los fiscales federales imputaron cargos únicamente en el 16 por ciento de los casos de asesinato que abrieron entre 2009 y julio de 2015.¹²³⁸ Se han registrado cientos de miles de desapariciones criminales, incluyendo en muchos casos presuntas y bien documentadas desapariciones forzadas perpetradas por el ejército federal, la policía y los fiscales. Sin embargo, 313 investigaciones federales han arrojado solo 13 condenas por desaparición forzada,¹²³⁹ no siendo sino hasta agosto de 2015 que un tribunal condenara a un soldado por este crimen.¹²⁴⁰ A pesar de las 9,217 denuncias por tortura y maltrato presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos de 2006 a 2014,¹²⁴¹ a finales de 2014, 1,884 investigaciones federales de tortura habían dado lugar a tan solo 12 formulaciones de cargos y cinco condenas.¹²⁴²

VI. CONCLUSIÓN

La crisis de impunidad en México es el resultado de una falla de liderazgo político. Los altos funcionarios del gobierno han negado y minimizado las dimensiones de la crisis, han acusado sin fundamento a víctimas del crimen y han buscado desacreditar tanto a las organizaciones de la sociedad civil como a observadores internacionales que han alertado sobre los problemas. Esta retórica se ha reflejado en políticas oficiales desacertadas consistentes en ocultar y falsear información respecto a las atrocidades y rendición de cuentas, aceptar la tortura como base para la investigación penal, detener a personas inocentes dejando libres a los verdaderos autores, oponerse a la rendición de cuentas de la milicia, militarizar a la policía con el resultado de una mayor comisión de delitos y no su resolución, no aislar los servicios forenses y la protección de testigos de la manipulación indebida, y no simplificar la burocracia cuya complejidad ha dejado al sector justicia propenso a una mayor manipulación.

Existen innumerables deficiencias técnicas en el sistema de justicia penal de México que de no abordarse hacen imposible la existencia de una verdadera rendición de cuentas para los crímenes atroces. Sin embargo, las soluciones técnicas y la capacitación no son suficientes para sobrepasar los obstáculos políticos subyacentes a la justicia. Mientras estos obstáculos persistan ninguna solución puede tener un verdadero impacto. El sistema de justicia mexicano no puede caracterizarse como un sistema colapsado o falta de capacidades técnicas para desarrollar investigaciones competentes, procesos judiciales adecuados y juicios efectivos. Por el contrario, México cuenta con grandes ventajas para luchar contra la impunidad, que incluyen recursos económicos sustanciales, un grupo de profesionales legales altamente calificados y numerosos ejemplos de compromiso, coraje y capacidad entre los miembros del medio académico y la sociedad civil.

Las reformas al sector justicia se encuentran ya en marcha y algunas de ellas son sustantivas. La transición de México a un sistema penal acusatorio, que inició en 2008, está programada para completarse en el año 2016, al igual que la aplicación de un código nacional de procedimientos penales unificado que se adoptó hace dos años. Ambos ofrecen nuevas garantías para los acusados y mantienen la promesa de reducir el uso cotidiano de la tortura. La Suprema Corte de Justicia ha restringido a la jurisdicción federal el uso de la detención de *arraigo*, una práctica asociada con la tortura. La jurisdicción militar sobre violaciones de los derechos humanos encontró su fin en resoluciones judiciales y una ley del Congreso. El Congreso se encuentra a punto de adoptar leyes generales sobre la tortura y la desaparición forzada, que finalmente sustituirán al mosaico de definiciones legales discordantes a nivel federal y estatal. Existen otras reformas propuestas que pueden también contribuir a la mejora del sistema, entre ellas, la transición de la Procuraduría General de la República a una Fiscalía con mayor autonomía a partir de 2018 y nuevos protocolos de investigación para la tortura y las desapariciones.

Sin embargo, las propuestas de reforma acogidas deben verse a la luz de las otras tantas iniciativas del gobierno que en los últimos nueve años prometían abordar las deficiencias del sector judicial y concluyeron sin resultados demostrables. Estas incluyen múltiples reformas a la policía generando cambios radicales en la burocracia y uniformes pero manteniendo el mismo nivel en las averiguaciones; el establecimiento de dos mecanismos para los derechos de las víctimas cuyo principal resultado ha sido

VI. CONCLUSIÓN

la desilusión de las víctimas y la creación de una unidad especializada para la búsqueda de los desaparecidos debilitada que tuvo poca fuerza y recursos insuficientes. Tras múltiples decepciones, muchas de las víctimas de la prolongada ola de crímenes en México se sienten naturalmente escépticas de que las nuevas promesas de reforma vayan a dar frutos.

En tanto la lucha contra el crimen organizado se acerca a la marca de la década, el mandato del Presidente Peña Nieto se ha consumido por la crisis continua de la atrocidad y la impunidad. El público mexicano se indignó por la desaparición de 43 estudiantes en septiembre de 2014, luego de que una vez más una “verdad histórica” de la Procuraduría General se haya expuesto como una mentira elaborada basada en testimonios obtenidos mediante la tortura. Las docenas de fosas comunes exhumadas por familiares de los desaparecidos en Guerrero, la revelación de una orden para matar en Tlataya, los tiroteos de la Policía Federal en Michoacán y el aumento en los índices de homicidios en 2015 han contribuido a profundizar el pesimismo de la gente sobre la seguridad y la justicia en México, y el cinismo sobre la habilidad del gobierno para abordar estos desafíos de forma efectiva. En respuesta, las organizaciones de derechos humanos se encuentran cada vez más dirigiéndose a órganos fuera de México, presentando demandas ante el sistema Interamericano, órganos de tratados de las Naciones Unidas y el fiscal de la Corte Penal Internacional.

Sin embargo, a pesar de cómo se abordan esas demandas, la responsabilidad principal para la rendición de cuentas recae en las autoridades a nivel nacional. Si México va a hacer frente a esta crisis y el sufrimiento consiguiente de su gente, debe tomar una serie de medidas concretas y de largo alcance. La primera y más importante de estas medidas es la creación de un órgano independiente e internacional con sede en el país cuya encomienda sea la de investigar los crímenes atroces y su connivencia con el crimen organizado con el objeto de iniciar los casos en los tribunales mexicanos. Este órgano también puede brindar asistencia técnica a la Procuraduría General de la República / Fiscalía y a la policía de investigaciones; desarrollar propuestas de reforma para el sector judicial para su consideración por parte del gobierno mexicano, el Congreso y el público; y elaborar informes públicos sobre el estado de las reformas del sector judicial y el estado de derecho en México.

El establecimiento de un órgano independiente e internacional para investigar los crímenes atroces en México tomará tiempo. Por ahora, el gobierno mexicano debe emprender medidas adicionales para abordar esta crisis. Estas incluyen la creación urgente de equipos para investigar las desapariciones, hacer que los servicios forenses y la protección de testigos sean autónomos y ubicarlos fuera de la Procuraduría General de la República, y desarrollar un plan para desmilitarizar las operaciones de seguridad pública en el país.

En su conjunto, estas medidas tendrán que recorrer un largo camino para poder poner fin a los crímenes de lesa humanidad que sacuden a México en la actualidad. Sin embargo, sin estos cambios, la crisis de atrocidades e impunidad del país solo continuará.

NOTAS FINALES

- 1 Esta situación de seguridad en cada estado seleccionado no impidió las visitas de investigación para realizar entrevistas ni indagaciones de los hechos. A pesar de los niveles graves de violencia, se juzgó que Guerrero era lo suficientemente seguro para acceder a la investigación, aunque algunos otros estados en crisis, que incluyen a Tamaulipas, Veracruz, Michoacán y Jalisco no lo eran.
- 2 Para conocer más sobre los crímenes atroces y leyes relacionadas, consulte: David J. Scheffer, "The Future of Atrocity Law", *Suffolk Transnational Law Review*, verano 2002, disponible en <http://www2.law.columbia.edu/hri/Schefferarticle.html> [acceso, 20 de marzo de 2016].
- 3 La Oficina de las Naciones Unidas para la Prevención de Genocidio y para la Responsabilidad de Proteger, Julio 2014, p. 1, disponible en: http://www.un.org/es/preventgenocide/adviser/pdf/Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_SP.pdf [acceso, 4 de enero de 2015].
- 4 Su caracterización como delitos simples bajo la ley mexicana se abordan en el capítulo dos y sus definiciones bajo la ley penal internacional en el capítulo tres.
- 5 Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, ENVIPE 2015), Resultados principales, 30 de septiembre de 2015, disponibles en: www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf [acceso, 4 de enero de 2016].
- 6 El capítulo cinco aborda las deficiencias de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- 7 Las notas detalladas en español e inglés se escribieron durante las entrevistas y permanecen en los archivos de *Open Society Justice Initiative*.
- 8 Los borradores se revisaron en traducciones idénticas en inglés y español.
- 9 No existe certeza acerca del número de denuncias sobre México que han sido enviadas al fiscal de la CPI, toda vez que no es obligatorio que dichas denuncias sean del dominio público. A febrero de 2016, cuatro denuncias se habían hecho públicas. El 21 de noviembre de 2011, un grupo de 27,000 personas presentó una denuncia ante la Fiscalía de la CPI en la que se alegaba que el Presidente Calderón, junto con otros funcionarios de alta jerarquía del gobierno, y los líderes de los cárteles habían cometido 470 violaciones de la ley que podían considerarse como crímenes de guerra y posiblemente crímenes de lesa humanidad. Consulte: *Juicio a Calderón*, Comunicado de Prensa, 2 de diciembre de 2011, disponible en: <http://juicioacalderon.blogspot.mx/2011/12/boletin-de-prensa-mexico-en-la-corte.html> [acceso, 22 de febrero de 2014]. El 25 de octubre de 2012, tres organizaciones de derechos humanos –el Centro para el Desarrollo de la Justicia Internacional (CDIJ), la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) y la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) presentaron un comunicado al fiscal de la CPI en el que denunciaban crímenes cometidos por el gobierno. Documento disponible en los archivos de la *Open Society Justice Initiative* y en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:8EVB3q4IEBAJ:www.cpiemexico.org.mx/portal/wp-content/uploads/2014/12/comunicaci%25C3%25B3n_22102012_versi%25C3%25B3n_p%25C3%25BAblica.pdf+&cd=2&hl=fr&ct=clink&gl=mx [acceso, 29 de febrero de 2016]. En noviembre de 2012, el ex gobernador de Coahuila y Presidente nacional del partido político PRI presentó una denuncia de 40 páginas a la Fiscalía de la CPI en la que alegaba que el Presidente Calderón había cometido crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad asociados con su conducción de la lucha contra el crimen organizado. Consulte: *Humberto Moreira denunció un "Estado de excepción"*, Excelsior, 18 de diciembre de 2012, disponible en: www.excelsior.com.mx/node/875491 [acceso, 22 de febrero de 2014]. En diciembre de 2014, la CMDPDH, la FIDH y la Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noreste (CCDH) envió una denuncia al fiscal de la CPI relacionada con los casos de tortura en Baja California, entre 2006 y 2012. Además, hicieron un resumen de la denuncia en un informe público. Consulte: *Informe sobre presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en Baja California entre 2006 y 2012*, septiembre de 2014, disponible en: www.fidh.org/IMG/pdf/mexique642ang2014web.pdf [acceso, 16 de febrero de 2016].
- 10 El Presidente Vicente Fox firmó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en el año 2000, el Senado ratificó el tratado en 2005, y el mismo entró en vigor en México el 1 de enero de 2006. Desde esa fecha en adelante, la CPI tiene la jurisdicción en México para enjuiciar crímenes contemplados por el Estatuto de Roma. El Decreto que establece la entrada en vigor del Estatuto fue publicado en la Gaceta Oficial Federal el 31 de diciembre de 2005. Consulte: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2105558&fecha=31/12/2005.
- 11 Consulte la sección de Metodología y el Capítulo 2 para una discusión detallada de los problemas, y el Capítulo 4 para una discusión sobre las causas políticas.
- 12 No existe una definición universal ni un tratado que defina lo que es un asesinato. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito define el asesinato como la "muerte ilícita intencionalmente infligida a una persona por otra". Cada vez que el presente informe cite las estadísticas gubernamentales sobre asesinatos, las mismas estarán basadas en las definiciones de homicidios de la legislación mexicana, que puede variar ligeramente en las distintas entidades federales. Muchas jurisdicciones mexicanas carecen de una definición específica de "ejecución extrajudicial", que se refieren a los asesinatos cometidos que infringen, o simplemente carecen del debido proceso legal.
- 13 De 86 países encuestados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Consulte datos citados en México Evalúa, *Indicadores de víctimas visibles e invisibles de homicidio*, noviembre de 2012, página 43, disponible en: <http://mexicoevalua.org/2012/11/indicadores-de-victimas-visibles-e-invisibles-de-homicidio>.
- 14 Datos del SNSP de la Secretaría de Gobernación, disponibles en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php> [acceso, 25 de febrero de 2016].
- 15 Según datos del SNSP de la Secretaría de Gobernación, desde finales de 2006 hasta 2015, se produjeron 299,167 homicidios en México a escala nacional: 156,827 dolosos y 142,430 culposos. Datos disponibles en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php> [acceso, 26 de febrero de 2016].

NOTAS FINALES

- 16 Cálculo de *Open Society Justice Initiative* basado en 196,327 muertes por homicidio reportadas, 20,251 condenas a nivel estatal y 64 a nivel federal. El número total de homicidios (dolosos y culposos) fue tomado de los datos del SNSP. Consulte: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php> [acceso, 2 de marzo de 2016]. Los datos sobre las condenas a nivel estatal y federal fueron tomados de la base de datos en línea del INEGI, “Estadísticas judiciales de casos penales, personas sentenciadas”. Variables utilizadas: “nivel federal y nivel estatal”, “año de registro 2009-2012”, “año de perpetración 2007-2012”, “sentencia-sobresimiento: condenas y absoluciones”, “delito: homicidio, homicidio en razón de parentesco y femicidio”. Información 2009-2012, disponible en: www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=10. Este cálculo incluye homicidios tanto dolosos como culposos porque no están disponibles los datos de condenas solo para homicidios dolosos. Para los años 2007 y 2008, el INEGI solo ofrece estadísticas de sentencias de homicidios. Para los años 2009-2012, se proporcionan datos de sentencias de homicidios, homicidios en razón de parentesco y femicidios. Para los efectos de esta evaluación, el número general de sentencias de homicidios abarca todas las categorías de asesinatos de civiles registrados por el INEGI a nivel local y federal.
- 17 La PGR realizó 261 investigaciones de homicidios graves, que condujeron a 56 acusaciones, y 317 investigaciones de homicidios no graves, que condujeron a 38 acusaciones. Documentos oficiales SJA1/DGAJ/10912/2015 y SJA1/DGAJ/10913/2015, con fecha 1 de septiembre, 2015, obtenidos a través de las solicitudes de derecho a la información 1700285315 y 1700285415 presentadas por *Open Society Justice Initiative*.
- 18 Según RENPED, en 2014 se registró el mayor número de desapariciones reportadas, con 265 casos a nivel federal y 4929 desapariciones a nivel estatal. RENPED desglosa la información basada en el año en que se produjo la desaparición. A febrero de 2016, el gobierno declaró que 26,672 individuos seguían desaparecidos, de los cuales 939 respondían a casos federales y 25,733 correspondían a casos a nivel estatal. Estos casos incluyen desapariciones entre 2007 a 2015, y excluyen las desapariciones para las cuales el gobierno era incapaz de identificar el año de desaparición. Sin embargo, según RENPED, hubo 249 casos de desapariciones antes de 2007 (209 casos estatales y 40 casos federales) y en 738 casos (728 nivel estatal y 10 nivel federal) las autoridades no han sido capaces de identificar el año de la desaparición. Datos tomados de la base de datos RENPED del gobierno, disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php> [acceso, 26 de febrero de 2016]. RENPED es gestionado por el (*Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*).
- 19 Datos del informe de 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), basados en las encuestas de hogares en 2014, página 11. El margen de error de la encuesta fue de +/-16.3%. Consulte: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015, disponible en: www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf [acceso, 19 de enero de 2016].
- 20 La Comisión Nacional de Derechos Humanos informó en 2009 que durante un periodo de cinco meses un total de 9758 migrantes habían sido secuestrados en México. La CNDH posteriormente informó que se habían cometido 11,333 secuestros de migrantes durante un periodo de seis meses en 2010. Consulte: CNDH, *Informe Especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, febrero de 2011, pp. 12 y 26, disponibles en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_secmmigrantes.pdf.
- 21 Puede consultar la explicación de este cálculo en la sección de “Desapariciones” del Capítulo 2.
- 22 Actas resumidas de la 8va sesión del Comité sobre Desapariciones Forzadas de la ONU, documento CED/C/SR.120, 2 de febrero, 2015, párr. 7, “... en relación con la investigación de funcionarios del Estado en relación con casos de desapariciones forzadas, ella declaró que, según la información disponible a nivel federal, a la fecha 313 funcionarios habían sido acusados y 13 habían sido condenados”. Documento disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2FC%2FSR.120&Lang=en.
- 23 El soldado, un subteniente, fue sentenciado a 31 años por detener ilegalmente y provocar la desaparición de una víctima en el estado nortefío de Nuevo León en 2012. Sentencia final del procedimiento penal 104/2013, Juzgado Primero de Distrito sobre Asuntos Penales del estado de Nuevo León. Consulte: Nota Informativa del Consejo de la Judicatura Federal, 18 de agosto de 2015, disponible en: www.cjf.gob.mx/documentos/notas_informativas/doc/NotasInformativas/2015/notainformativa88.pdf. Consulte también: *Mexico sees first conviction of soldier in disappearance*, Associated Press, 18 de agosto, 2015, disponible en: <http://bigstory.ap.org/article/3744d01c4e5245c79e1c4b4a6ce4a711/mexico-sees-first-conviction-soldier-disappearance> [acceso, 6 de enero, 2016].
- 24 Desde 2001 a finales de 2006, la CNDH había recibido 1514 denuncias de tortura y malos tratos; de 2007 a 2012, había recibido 7055 denuncias de tortura y malos tratos. Datos tomados de los informes anuales de la CNDH, 2006-2012, disponibles en: http://www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades.
- 25 Datos tomados de los informes anuales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2007 hasta 2015, *ibid*.
- 26 En los precedentes judiciales 1a. XXV/2016 (10a.) y 1a. XXVI/2016 (10a.) emitidos a febrero de 2016, la primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de México determinó los requisitos legales para establecer la validez de una detención en flagrancia. Gaceta Judicial Federal: <http://sjf.scjn.gob.mx/>.
- 27 Consulte el Precedente Judicial 1a. CCLII/2015 (10a.), fechado en agosto de 2015, sobre los requisitos legales para detenciones en casos urgentes. *Ibid*. Es importante destacar que la judicatura federal enfatiza que las autoridades no deben usar las “detenciones en casos urgentes” como un mecanismo para validar las detenciones ilícitas.
- 28 Las cifras sobre investigaciones y acusaciones se basan en datos de la PGR proporcionados a Amnistía Internacional en respuesta a una solicitud de información pública, en junio de 2015. Consulte: *Paper Promises, Daily Impunity: Mexico's Torture Epidemic Continues*, octubre de 2015, pág. 7, disponible en: www.amnesty.org/en/documents/amr41/2676/2015/en [acceso, 6 de enero de 2016]. El gobierno informó al Relator Especial sobre Tortura de la ONU que entre 2005 y 2013 se habían producido cinco condenas federales por casos de tortura. Consulte: *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, Juan E. Méndez, Addendum, Mission to Mexico, párr. 32. Consulte también, Infomex, Folio 000403312, 18 de enero de 2012, Consejo de la Judicatura Federal, citado en Amnistía Internacional, *Known Abusers, But Victims Ignored: Torture and Ill-Treatment in Mexico*, octubre de 2012, pág. 5, disponible en: <http://www.amnestyusa.org/research/reports/known-abusers-but-victims-ignored-torture-and-ill-treatment-in-mexico> [acceso, 2 de abril de 2014]. A mediados de 2015, *Open Society Justice Initiative* había logrado identificar un total de ocho sentencias federales por tortura, aunque los resultados de esas sentencias (condena o absolución) no eran del todo claros: Procedimiento penal federal 92/2003, Juzgado Cuarto de Distrito del estado de Chiapas; Procedimiento penal federal 90/2004, Juzgado Sexto de Distrito del estado de Oaxaca; Procedimiento penal federal 22/2006, Juzgado Cuarto de Distrito del estado de San Luis Potosí; Procedimiento penal federal 35/1999, Juzgado Segundo de Distrito del estado de Morelos; Procedimiento penal federal 175/2012, Juzgado Séptimo de Distrito del estado de Chihuahua; Procedimiento penal federal 34/2013, Juzgado Cuarto de Distrito del estado de Chihuahua; Procedimiento penal federal 7/2013, Juzgado Noveno de Distrito del estado de Sonora y Procedimiento penal federal 27/2013, Juzgado Cuarto de Distrito del estado de Michoacán.

NOTAS FINALES

- 29 La senadora Arely Gómez (y actual Fiscal General) propuso modificaciones al marco de protección de testigos en 2014, aunque sin incluir disposiciones sobre la independencia de los servicios de protección de testigos de la Fiscalía o de la Policía Federal. Consulte las modificaciones del documento a 20 de noviembre de 2014, disponibles en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/11/asun_3177174_20141125_1416931099.pdf.
- 30 En el desarrollo de esta entidad internacional, México podría recurrir a los importantes aprendizajes de entidades relevantes existentes o antiguas, tales como la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Consulte: Open Society Justice Initiative, *Against the Odds: CICIG in Guatemala* (Open Society Foundations, 2016) e *International Crimes, Local Justice: A Handbook for Rule-of-Law Policymakers, Donors and Implementers* (Open Society Foundations, 2011).
- 31 En 1989, Ernesto Ruffo Appel, del Partido Acción Nacional (PAN) se convirtió en el primer gobernador de la oposición en el país cuando ganó una elección en Baja California. Consulte: www.pan.senado.gob.mx/senadores/integrantes/ernestoruffoappel/. En 1997, el PRI perdió su mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y con ello, el control absoluto en el congreso federal. Consulte: Alfonso del Rosal y Hermosillo, *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo Mexicano: la reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los legisladores federales*, pp. 11, 37, 123, 124, 132 en: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/apuntes.pdf>.
- 32 Consulte: Evelyn P. Stevens, "Mexico's PRI: The Institutionalization of Corporatism?," en: James M. Mally (Ed.): *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977, pp. 227-259.
- 33 Ernesto López Portillo, La policía en México: función política y reforma. Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: Retos para México y Estados Unidos, Smith Richardson Foundation, febrero de 2000, pág. 10, disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/mexico/evaluaciones/policia.pdf>.
- 34 Phillippe C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism?," en: Phillippe C. Schmitter y Gerhard Lehbruch (Eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills and London, SAGE Publications, Contemporary Political Sociology, Volumen 1, 1979, pp. 7-44.
- 35 Ernesto López Portillo, "La policía en México: función política y reforma. Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: Retos para México y Estados Unidos," Smith Richardson Foundation, febrero de 2000, pp. 10 y 14, disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/mexico/evaluaciones/policia.pdf>.
- 36 Existe más de una fuente sobre la duración de la Guerra Sucia. La ley que creó la Comisión de la Verdad de Guerrero la definió como el período que abarcó desde 1969 hasta 1979. Según otras definiciones, empezó en 1964 y no terminó sino hasta 1982.
- 37 Consulte el informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en las quejas sobre desapariciones perpetradas en las décadas de 1970 y 1980, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2001_Desapariciones70y80.pdf. Consulte también: Jorge Mendoza García, *La tortura en el marco de la Guerra sucia en México: un ejercicio de memoria colectiva*, disponible en: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20112/art/art7.pdf.
- 38 "The Dead of Tlatelolco: using the archives to exhume the past," The National Security Archive, disponible en: <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB201/index.htm>.
- 39 Para leer una historia vivida de la masacre de Tlatelolco, consulte Elena Poniatowska, *La Noche de Tlatelolco*, Ediciones Era, 1971. Consulte también: Julia Preston y Samuel Dillon, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2004, pp. 63-93.
- 40 Kate Doyle, "The Corpus Christi Massacre," 10 de junio de 2003, disponible en: <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB91/>.
- 41 El informe final de la Comisión de la Verdad de Guerrero (15 de octubre de 2014), pp. 11, 21-22, 28-30, 32-33, 47-50, 89 y 95, disponible en: <http://congresogro.gob.mx/files/InformeFinalCOMVERDAD.pdf>. En este sentido, Kate Doyle, quien ha llevado a cabo una amplia investigación sobre el período de la Guerra Sucia, argumentó que la represión "no es atribuible a las unidades militares ni a oficiales renegados de manera aislada. Si no a una práctica oficial". Kate Doyle, "Informe Sobre 'La Guerra Sucia,'" *Reforma*, 12 de marzo de 2006. Para consultar información adicional que conserva Doyle, actualmente una analista principal en el Archivo de Seguridad Nacional (National Security Archive), consulte: <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB180/>.
- 42 La ley concedió amnistía a los acusados de sedición o a aquellos que promovían o invitaban a la rebelión, la conspiración u otros delitos perpetrados por ciertos grupos o que eran impulsados por motivos políticos a "alterar la vida institucional del país". Asimismo se les podía otorgar la amnistía a los acusados de delitos contra la vida, la integridad personal, terrorismo, secuestro y que "no representan un gran peligro". Esta ley está disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lamn78/LAmn78_abro.doc.
- 43 Laura Reyes, *Aguas Blancas, un genocidio que aún espera justicia en México*, CNN, 28 de junio de 2011, <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/06/28/aguas-blancas-un-genocidio-que-aun-espera-justicia-en-mexico>. Consulte la cronología del caso por parte del Centro de Investigación y Seguridad Nacional en <http://www.cisen.gob.mx/pdfs/actualidad/Cronologia-sobre-lo-ocurrido-en-Aguas-Blancas-28-julio-1995.PDF>.
- 44 La Suprema Corte de Justicia concluyó que, *inter alia*, el gobernador de Guerrero, el fiscal general, el fiscal adjunto, el director de la policía de investigación, el subsecretario de protección y tránsito, el fiscal especial y el director general de gobernación fueron los responsables de la masacre. Consulte: *Decisión final de la Suprema Corte de Justicia en el caso de Aguas Blancas*, pág. 152, en: [www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20C3%A9poca/1996/3_96\(4\).pdf](http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20C3%A9poca/1996/3_96(4).pdf). Consulte también: *Caso 3/96 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, investigación sobre las violaciones de los derechos humanos perpetrados en Aguas Blancas, Guerrero*, 23 abril de 1996, disponible en: <http://200.38.163.178/sifisist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=3650&Clase=DetalleTesisEjecutorias>. Adicionalmente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos hizo también hallazgos sobre el caso. Consulte: Recomendación N.º 104/1995 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre el caso de Aguas Blancas, 14 de agosto de 1995, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/1995/REC_1995_104.pdf.
- 45 Para ver una discusión más completa de este período, vea Human Rights Watch, "Mexico: Torture and Other Abuses During the 1995 Crackdown on Alleged Zapatistas," Vol. 8, N.º 3 (B) (febrero de 1996), www.hrw.org/legacy/reports/1996/Mexico1.htm.
- 46 Consulte la Recomendación N.º 1/1998 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre el caso, 8 de enero de 1997, en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1998/Rec_1998_001.pdf. Las víctimas formaban parte de un grupo no violento llamado Las Abejas, presuntos simpatizantes de los objetivos de los zapatistas, quienes iniciaron una revuelta en Chiapas en 1994.
- 47 Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, AC, "La Política Genocida en el conflicto armado en Chiapas. Reconstrucción de hechos, pruebas, delitos y testimonios" (2005) y San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, "Por la Verdad y la Justicia "Acteal 11 años 5 meses y 17 días de impunidad ¿Cuántos más?" (2009).
- 48 Para ver una cronología del caso de Acteal, consulte: *El Universal*, 10 de abril de 2013, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/915931.html>.

NOTAS FINALES

- 49 Catherine Daly, Kimberly Heinle y David, "Armed with Impunity: Curbing Military Human Rights Abuses in Mexico," Trans-Border Institute, University of San Diego (julio de 2012), pág. 4.
- 50 Consulte, por ejemplo, Aileen Teague, "How Our War on Drugs Undermines Mexico," *Time* (11 de mayo de 2015), <http://time.com/3853971/1971-war-on-drugs/>.
- 51 La cosecha de marihuana envenenada después de la Operación Cóndor contribuyó a un auge en la industria de la marihuana de Colombia. Consulte Carlos Antonio Flores Pérez, "Organized Crime and Official Corruption in Mexico," en Robert A. Donnelly and David A. Shirk (eds.), *Police and Public Security in Mexico* (San Diego: University Readers, 2010), pp. 93-123.
- 52 Ernesto López Portillo, Op. Cit. pág. 10.
- 53 Ioan Grillo escribe, "A menudo, se podía arrestar a los izquierdistas bajo el pretexto de cargos por drogas. Después de esto, no se volvió a ver a cientos de activistas. En la actualidad, los mexicanos utilizan las palabras *los desaparecidos* para referirse a esas almas perdidas. Sin embargo, se estableció otro modus operandi en la guerra contra las drogas, que podría cubrir de forma eficaz las operaciones de coninsurgencia. Grillo, *El Narco*, pág. 51. Hernández también señala que la llamada "Brigada Blanca", una fuerza policial paramilitar de derecha establecida para erradicar los movimientos estudiantiles de 1968 y a los opositores de izquierda, ganó atención especial: "se le acreditó el exterminio de varios movimientos sociales armados de ese tiempo", tales como el Movimiento Armado Revolucionario, el Frente Revolucionario Armado del Pueblo y la Brigada Campesina de Ajusticiamiento. Consulte Anabel Hernández, (London/New York: Verso, 2014), pág. 28.
- 54 Consulte Robert A. Donnelly y David A. Shirk, "Introduction," en Donnelly and Shirk (eds.), *Police and Public Security in Mexico*, p. 7.
- 55 Consulte María Celia Toro, (Lynne Rienner Publishers, 1995), pp. 18-27.
- 56 Pérez, "Organized Crime and Official Corruption in Mexico," p. 122. Shirk hace una observación similar, al señalar que, "Durante la década de 1980, el sistema político de partido único, con un gran poder de centralización en México, ofreció un entorno favorable para los grupos del crimen organizado". David A. Shirk, "Drug Violence and State Responses in Mexico," p. 8, disponible en: http://fsi.stanford.edu/sites/default/files/evnts/media/Shirk-Drug_Violence_and_State_Responses_in_Mexico.pdf.
- 57 Consulte: Luis Astorga, ¿Qué querían que hiciera?, Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón, Grijalbo, 2015, pp. 20-21; Luis Astorga, México: transición democrática, organizaciones de traficantes e inseguridad, 18 de mayo de 2009, disponible en: www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/173-mco-transiciemocrca-organizaciones-de-trafficantes-e-inseguridad.html; y Luis Astorga, Estado, drogas ilegales y poder criminal, retos transexenales, Letras Libres, Noviembre de 2012, disponible en: <http://www.letraslibres.com/revista/dossier/estado-drogas-ilegales-y-poder-criminal-retos-transexenales?page=full>.
- 58 Durante este tiempo, el traficante de drogas más poderoso de México, Miguel Ángel Félix Gallardo, tenía su base en Guadalajara. Los dos cárteles más prominentes de la década de 1990, los cárteles de Tijuana y Juárez, surgieron de la organización de Gallardo después de su arresto en 1989. Sobre la relación entre la política exterior de EE.UU. y el aumento de la guerra contra las drogas, consulte Carmen Boulosa y Mike Wallace, (OR Books, 2015).
- 59 David Gagne, *How 100 Years of Failed Drug Policy Gave Rise to Mexico's Cartels*, InSight Crime, 6 de abril de 2015, disponible en: www.insightcrime.org/news-analysis/how-100-years-failed-drug-policy-rise-mexico-cartels.
- 60 Luis Astorga, *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*, Tusquets Editores, México, 2007, pp. 11-14 y 27-28.
- 61 María Eugenia Suárez de Garay y Marcos Pablo Moloeznik, *El proceso de militarización de la seguridad pública en México* (2006-2012), pp. 128-129, disponible en: www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN48/5-f48.pdf.
- 62 Alejandro Madrazo Lajous, *Los costos constitucionales de la Guerra contra las drogas: una primera aproximación (desde México)*, Cuadernos de Trabajo del Seminario del Programa de Política de Drogas, 2014, CIDE, México, en: <http://ppd.cide.edu/documents/302668/O/Libro%2012.pdf>. Otros han descrito a este proceso como el "isomorfismo coercitivo institucional de las partes interesadas de seguridad no militares". Consulte: Sabina Morales Rosas and Carlos Pérez Ricart, *Understanding militarization in Mexico beyond military expenditure: veto players and institutional isomorphism, a two folded approach*, pp. 2, 11 y 13, disponible en: www.sipri.org/research/armaments/milex/ICES2013/papers/archive/morales-perez-understanding-militarization-in-mexico.
- 63 Shirk, "Drug Violence and State Responses in Mexico," p. 10.
- 64 Daly, Heinle, and Shirk, "Armed with Impunity," p. 5. El mismo informe señala que Salinas también concedió a los militares un "papel prominente" en materia de seguridad nacional, cuando la SEDENA y la SEMAR se incluyeron en la formación del gabinete de seguridad nacional, disminuyendo de este modo el control civil de los militares "por el hecho de que los oficiales de alto rango [fueron] encargados de la supervisión directa y el mando de las fuerzas armadas en los más altos niveles dentro de la rama ejecutiva". *Ibid.* A partir de la elevación de la SEDENA y la SEMAR a cargos ministeriales, ningún otro civil ha sido designado para supervisar estos organismos. Consulte Marcos Pablo Moloeznik, "The Militarization of Public Security and the Role of the Military in Mexico," en Donnelly and Shirk (eds.), *Police and Public Security in Mexico*, p. 76.
- 65 *Ibid.* Anabel Hernandez hace notar que Zedillo "había sido persuadido de que los soldados brindarían orden, disciplina y mejores resultados para la PGR en la lucha contra el crimen organizado. Los soldados que ahora eran policías fueron enviados principalmente al área de la frontera de Nuevo León y Tamaulipas", 202. Para más información sobre militarización de la policía, consulte: Sabina Morales Rosas y Carlos Pérez Ricart, pp. 11-12; y María Eugenia Suárez de Garay y Marcos Pablo Moloeznik, pp. 130-132.
- 66 Donnelly y Shirk, p. 9. Consulte también Luis Astorga, "México: transición democrática, organizaciones de traficantes e inseguridad" (18 de mayo de 2009), www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/173-mco-transiciemocrca-organizaciones-de-trafficantes-e-inseguridad.html y "Estado, drogas ilegales y poder criminal, retos transexenales," *Letras Libres* (Noviembre de 2012), www.letraslibres.com/revista/dossier/estado-drogas-ilegales-y-poder-criminal-retos-transexenales?page=full.
- 67 El PIDCP y la CEDAW permitieron el envío de comunicaciones individuales a los órganos de los tratados con sede en Ginebra.
- 68 Este acuerdo está disponible en: www.hchr.org.mx/images/doc_pub/Acuerdo-ONUDH-MX_20020701.pdf.
- 69 Véase la Recomendación 26/2001 de la CNDH, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2001/Rec_2001_026.pdf. El informe confirmó que por lo menos 275 personas habían sido arrestadas, torturadas y asesinadas por las fuerzas de seguridad del Estado. Asimismo, señaló que 37 organismos u organizaciones y 74 funcionarios de gobierno (sin nombrarlos públicamente) deberían ser investigados por su presunta responsabilidad en las desapariciones.
- 70 En junio de 2002, aproximadamente ochenta millones de documentos se depositaron en el AGN. Consulte: Human Rights Watch, *El Cambio Inconcluso: Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*, mayo de 2006, pág. 58, disponible en: <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0506spwebwcover.pdf>.

NOTAS FINALES

- 71 Para los documentos de muestra, consulte Kate Doyle y Jesse Franzblau, "Archival Evidence of Mexico's Human Rights Crimes: The Case of Aleida Gallangos," National Security Archive Electronic Briefing Book No. 307, disponible en: <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB307/index.htm>. Consulte también: Human Rights Watch, *El Cambio Inconcluso: Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*, mayo de 2006, disponible en <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0506spwebwcover.pdf>.
- 72 Decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2001 (Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado), disponible en: http://doj.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=758894&fecha=27/11/2001
- 73 El Decreto Ejecutivo sobre la creación de la FEMOSPP se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2001, disponible en: http://doj.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=758894&fecha=27/11/2001. El decreto no incluyó disposiciones sobre la legislación aplicable, ni tampoco abordó cuestiones tales como la amnistía ni los plazos de prescripción. Esta falta de claridad contribuyó a que se dieran fallas de las autoridades en la aplicación e interpretación de la ley, contribuyendo finalmente al fracaso de los procesos.
- 74 La presentación al Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU por parte del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), Cuarta Sesión, 8 de septiembre, 2008, párrafo 7, disponible en: www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Mexico-Periodic-Review-2008-Spanish_0.pdf.
- 75 Luz María González, *La Fiscalía en su Laberinto*, Contralínea, disponible en: www.contralinea.com.mx/c12/html/portada/c12_fiscalia.html.
- 76 Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel, *El piadoso olvido: el PAN y los derechos humanos* en "Los Grandes Problemas de México, XV, Seguridad Nacional y Seguridad Interior", Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), Colegio de México, 2010, p. 347, disponible en: <http://2010.colmex.mx/16tomos/XV.pdf>.
- 77 El 30 de enero de 2002, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia emitió la decisión final sobre el expediente judicial 968/99, concerniente a una demanda de amparo presentada en diciembre de 1998 por varios miembros del Consejo Nacional de Huelga (CNH) y participantes del Movimiento Estudiantil Popular de 1968 contra el rechazo de la Fiscalía Federal a abrir una investigación sobre la posible perpetración de genocidio, privación ilegal de la libertad y abuso de autoridad perpetrados en la masacre de 1968, basándose en la prescripción para la formulación de cargos de cualquiera de los autores. La Primera Sala decretó que el proceso judicial no puede rechazar la investigación de un caso desde el inicio del mismo. Antes de determinar si los autores ya no son responsables con base en los plazos de prescripción, el juzgador estaba obligado a investigar los hechos y a determinar qué crímenes se habían constituido. Decisión Final del caso 968/99 disponible en: www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Primera%20sala/Novena%20%C3%A9poca/1999/968_99.pdf.
- 78 Consulte: *Nuevo fracaso de la Femospp en su intento de encarcelar a Echeverría*, *La Jornada*, 22 de septiembre de 2005, disponible en: www.jornada.unam.mx/2005/09/22/index.php?section=politica&article=016n1pol; *Pide la Femospp que se aprehenda a Echeverría por la matanza del 68*, *La Jornada*, 20 de septiembre de 2005, disponible en: www.jornada.unam.mx/2005/09/20/index.php?section=politica&article=018n1pol; *Carpetazo al 10 de junio; exoneran a Luis Echeverría y Mario Moya*, *La Jornada*, 27 de julio de 2007, disponible en: www.jornada.unam.mx/2005/07/27/index.php?section=politica&article=003n1pol.
- 79 Presentación al Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU por parte del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), Cuarta Sesión, 8 de septiembre, 2008, párrafo 8, disponible en: www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Mexico-Periodic-Review-2008-Spanish_0.pdf.
- 80 La víctima de 23 años fue detenida por tener "propaganda subversiva" que demandaba justicia por la masacre de estudiantes de 1971. El tribunal sentenció al autor a cinco años en prisión y un año de inhabilitación para servir como funcionario público. Debido a que el autor presentaba un nivel avanzado de senilidad al momento de su condena (aunque tenía 26 años cuando perpetró la desaparición) su pena de prisión se sustituyó por vigilancia domiciliaria. La sentencia final contiene evidencia que indica que la víctima también sufrió tortura, pero no hubo consideraciones legales adicionales de ese delito. *Open Society Justice Initiative* cuenta con la versión pública de la sentencia en el caso registrado (179/2006), y la obtuvo a través de la solicitud de derecho a la información 00386614 presentada al Juzgado del Noveno Distrito de Sinaloa. El caso de la FEMOSPP representa una de las seis condenas a nivel federal por el delito de desaparición forzada que México reportó al Comité de la ONU en Desapariciones Forzadas en marzo de 2014, CED/C/MEX/1, para. 164, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fMEX%2f1&Lang=en.
- 81 Consulte la sección de "Desapariciones en el capítulo dos de este informe.
- 82 *Ibid.*
- 83 La reserva de México a la Convención está disponible en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-6&chapter=4&lang=en#EndDec. Esta reserva pudo haberse invalidado a raíz de las sentencias de la Suprema Corte que sentaron precedente con respecto a la obligación de investigar violaciones graves de los derechos humanos bajo el derecho internacional.
- 84 Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel, *El piadoso olvido: el PAN y los derechos humanos* en "Los Grandes Problemas de México, XV, Seguridad Nacional y Seguridad Interior", Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), El Colegio de México, 2010, pág. 346, disponible en: <http://2010.colmex.mx/16tomos/XV.pdf>.
- 85 El decreto ejecutivo sobre la creación de medidas de justicia para los crímenes de la Guerra Sucia ordenó a la Secretaría de Gobernación, SEGOB, que creara un comité interdisciplinario para brindar reparaciones a las víctimas, que incluía a las 275 víctimas de desapariciones forzadas y otras violaciones a los derechos humanos identificadas en la recomendación 26/2001 de la CNDH. El comité se instaló con eficacia el 7 de marzo de 2002 y celebró sesiones entre 2006 y 2010, las cuales incluyeron una reunión destinada a "crear y aprobar un proyecto de reparación para el caso de Rosendo Radilla Pacheco". Los resultados y el contenido de estas reuniones no fueron claros ni transparentes. La SEGOB informó que "se han tomado las medidas para emitir 55 pagos por reparaciones a los familiares de las personas desaparecidas" y que se aprobaron 41 pagos adicionales bajo un fideicomiso de 2012 para las reparaciones de las violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, sigue sin conocerse si los pagos se realizaron realmente y a qué familias se restituyó. Respuestas de la SEGOB a las solicitudes 0000400383914 y 0000400382614 del derecho a la información presentadas por *Open Society Justice Initiative*. En respuesta a las solicitudes de información de la sociedad civil sobre el trabajo del comité en 2007 y 2008, se señaló a las organizaciones que la información era confidencial. Consulte: Presentación al Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU por parte del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), Cuarta Sesión, 8 de septiembre 2008, párrafo 12 y nota al pie 16, disponible en: www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Mexico-Periodic-Review-2008-Spanish_0.pdf. Consulte también: Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel, *Fox y El Pasado. La Anatomía De Una Capitulación*, *Foro Internacional* XLVII, no. 4 (2007): 709-739, p. 730.
- 86 Quezada y Treviño Rangel, pág. 727.

NOTAS FINALES

- 87 "Official Report Released on Mexico's 'Dirty War,'" National Security Archive, Electronic Briefing Book No. 209, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB209/index.htm> Sin embargo, incluso este logro cuenta con limitaciones evidentes. Después del lanzamiento del informe, los autores de un borrador anterior criticaron públicamente al Fiscal Especial por suavizar sus hallazgos originales. Sin embargo, y a pesar de las acusaciones de censura, el informe proporciona una clara evidencia de que los militares detenían a los civiles como parte de una rutina, identifica a algunos individuos y unidades implicadas, y proporciona evidencia de que el Secretario de Defensa y el Presidente, por lo menos en algunos casos, tenían conocimiento de las detenciones. El informe identifica que el Estado ilegalmente tenía como objetivos a grupos de estudiantes y de la oposición, y cometía "crímenes de lesa humanidad que culminaron en masacres, desapariciones forzadas, tortura sistemática, crímenes de guerra y genocidio; con la intención de destruir a este sector de la sociedad al cual se consideraba ideológicamente su enemigo". *El informe del Fiscal omite temas fundamentales incluidos en el Informe ¡Que no vuelva a suceder!, que se le entregó el 15 de diciembre de 2005*, Comunicado oficial de los autores del Reporte Preliminar del Fiscal Especial (12 de diciembre de 2006), http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB209/boletin_de_prensa.pdf; consulte también <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB180/>. Consulte también: *El Cambio Inconcluso Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*, Human Rights Watch, mayo de 2006, en: www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0506spwebwcover.pdf.
- 88 El decreto de la Fiscalía General A/317/06, donde se ordena la disolución de la Fiscalía Especial y el referimiento de los casos a la oficina de la Coordinación General de Investigación de la PGR se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2007: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4966412&fecha=26/03/2007.
- 89 Envió los archivos a la oficina de la Coordinación General de Investigación de la PGR. Consulte: "Desapariciones Forzadas Durante la Guerra Sucia en México y Impunidad," presentado durante la 7ma Sesión del Comité Contra las Desapariciones Forzadas (15-26 de septiembre de 2014), pág.13 <http://bit.ly/1xYhUCC>. Las solicitudes de acceso a la información, presentadas por la organización Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez con la PGR, revelaron que hasta el 2011, la Coordinación General de Investigaciones (CGI) no había logrado ningún avance en sus investigaciones penales con relación a la Guerra Sucia.
- 90 Los funcionarios del Estado declararon ante la CIDH que de 159 casos de la Guerra Sucia, en los cuales la PGR decidió no continuar con las investigaciones, 106 se debieron al vencimiento de los plazos de prescripción y 53 debido a que los hechos bajo investigación supuestamente no constituían crímenes. Los funcionarios de gobierno también informaron que 96 casos se habían remitido a fiscales estatales, basándose en la determinación de que los fiscales federales no contaban con competencia. Esto da cuenta de 255 de los 570 casos transferidos a la PGR. Los funcionarios no hicieron mención de los 315 restantes ni de los resultados finales de los 96 casos transferidos a las jurisdicciones estatales. Video de la audiencia de la CIDH sobre la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado en México (FEMOSPP) (30 de octubre de 2014), disponible en: <http://bit.ly/1Hmm6m2>.
- 91 La PGR afirmó que entre 2006 y 2014, recibió siete denuncias nuevas de crímenes de la Guerra Sucia. Se agregaron a los 570 casos transferidos de la FEMOSPP, esto podría significar que hay un total de 577 casos. En 74 casos, la PGR informó que decidió no presentar cargos, aun cuando el plazo de prescripción no había transcurrido: en 50 casos debido a que no encontró responsabilidad penal de los presuntos autores y en 24 casos porque no identificó un delito subyacente. Suspendió (reserva) la investigación de un caso por razones inexplicables. Reportó haber transferido 47 casos a los fiscales estatales y afirmó que 252 investigaciones penales permanecían abiertas. Todo esto en conjunto deja completamente sin explicación el destino de 203 de 577 casos. Respuestas de la PGR a las solicitudes 0001700321214 (19 de febrero de 2015), 0001700321414 (4 de febrero de 2015) y 0001700321314 (4 de febrero de 2015) del derecho a la información presentadas por *Open Society Justice Initiative*.
- 92 Ibid.
- 93 La Comisión de la Verdad tiene la orden de investigar las violaciones a los derechos humanos y los actos que pudieran constituir crímenes de lesa humanidad entre 1969 y 1979. La ley sobre la creación de la Comisión de la Verdad está disponible en: <http://i.administracion2014-2015.querrero.gob.mx/uploads/2012/04/L932CCVIVDHGSASSEG.pdf>. Para ver información adicional sobre las dificultades que enfrentó la Comisión para acceder a los archivos federales sobre la Guerra Sucia, consulte: Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero, Informe Final de Actividades (15 de octubre de 2004), pág. 75. Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero, Segundo Informe de Avances (29 de mayo de 2014), pp. 9, 14, disponible en: <http://comverdadguerrero.org.mx/images/descargas/2%C2%BA%20informe.pdf>; y: "Desapariciones Forzadas Durante la Guerra Sucia en México y Impunidad," presentado durante la 7ma Sesión del Comité Contra las Desapariciones Forzadas (15-26 de septiembre de 2014), disponible en: <http://bit.ly/1xYhUCC>.
- 94 Cierran Archivos Históricos, El Universal, 17 de marzo de 2015, disponible en: www.eluniversal.com.mx/hacion-mexico/2015/cierran-archivos-historicos-1085114.html.
- 95 Luis Astorga, "México: transición democrática, organizaciones de traficantes e inseguridad," Razón Pública, (May 18, 2009), at www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/173-mco-transiciemocrca-organizaciones-de-trafficantes-e-inseguridad.html; "Estado, drogas ilegales y poder criminal, retos transexuales," en <http://www.letraslibres.com/revista/dossier/estado-drogas-ilegales-y-poder-criminal-retos-transexuales?page=full>.
- 96 Flores Pérez, "Organized Crime and Official Corruption in Mexico," pp. 115-122. Consulte también: Luis Astorga, *¿Qué querían que hiciera?, Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, Grijalbo, 2015, pp. 20-21. Consulte también: Luis Astorga, "México: transición democrática, organizaciones de traficantes e inseguridad" (18 de mayo de 2009), disponible en: www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/173-mco-transiciemocrca-organizaciones-de-trafficantes-e-inseguridad.html y *Estado, drogas ilegales y poder criminal, retos transexuales*, Letras Libres, Noviembre de 2012, disponible en: www.letraslibres.com/revista/dossier/estado-drogas-ilegales-y-poder-criminal-retos-transexuales?page=full.
- 97 Grillo, *El Narco*, 94.
- 98 Ejemplo de esto es la Unidad Especializada en Investigación de los Delitos contra la Salud que, para el noviembre de 2002, incluía a 107 oficiales del ejército. Consulte: Luis Astorga, *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*, Tusquets Editores, México, 2007, pp. 63, 64, 65, 67, 77 y 81.
- 99 Moloeznik, pág. 76.
- 100 En el capítulo tres se habla del impacto de las policías de seguridad de Calderón y Peña Nieto después del 2006 sobre la comisión de crímenes atroces por parte de funcionarios del estado. El impacto de este enfoque para monitorear la idoneidad de la policía en el ejercicio de investigaciones penales se discute en el capítulo cuatro.
- 101 Moloeznik, pág. 80. Se hace notar que Calderón lo hizo con el impulso del gobierno de Estados Unidos y, a partir de 2008, con el enorme aumento de la asistencia proporcionada por ese país a través de la Iniciativa Mérida. En sus primeros años, el programa proporcionó a la PFP/PF vehículos blindados, helicópteros Blackhawk y otro equipo destinado a contribuir con los esfuerzos de abatimiento. Para ver más información sobre el historial mixto de la Iniciativa Mérida, consulte Maureen Meyer, *Mexico's Police*:

NOTAS FINALES

- Many Reforms, Little Progress, Washington Office on Latin America* (Mayo de 2014), pp. 18-19, disponible en: www.wola.org/sites/default/files/Mexicos%20Police.pdf.
- 102 El 3 y 4 de mayo de 2006, en el curso de su despliegue en Atenco, Estado de México, las fuerzas policiacas mataron a dos manifestantes y agredieron sexualmente a 26 mujeres. En términos generales, fueron 209 personas las víctimas de violaciones a los derechos humanos. La Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió la recomendación N.º 38/2006 al Gobernador Peña Nieto, al Secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina-Mora Icaza (quien, Peña Nieto, como presidente, lo nombró como embajador en Estados Unidos, luego nominado con éxito para llenar la vacante en la Suprema Corte de Justicia de México), y al Instituto Nacional de Migración. La Recomendación 38/2006 de la CNDH está disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2006/Rec_2006_038.pdf. La Suprema Corte de Justicia, que en ese momento contaba con competencia para investigar violaciones graves a los derechos humanos, abrió una investigación constitucional y concluyó que el incidente equivalía a violaciones graves a los derechos humanos. Un resumen de la resolución está disponible en: www.scjn.gob.mx/Cronicas/Cronicas%20del%20pleno%20y%20salas/cr_casoAtenco.pdf. El caso de Atenco se convirtió en un problema grave para la campaña de elección presidencial de Peña Nieto. Durante una conferencia en la Universidad Iberoamericana en mayo de 2012, Peña Nieto declaró: [El caso de Atenco] demostró la firme determinación del gobierno por hacer que prevalezcan los derechos de los habitantes del Estado de México [...] cuando fueron afectados por intereses privados. Decidí usar la fuerza pública para restaurar el orden y la paz [...] Hubo eventualidades, pero los autores fueron debidamente castigados y los responsables fueron llevados ante las autoridades judiciales [...] Fue una decisión firme, la cual asumí personalmente, para restaurar el orden y la paz, al hacer cumplir el derecho del Estado para el uso de la fuerza; y debe decirse, que fue validado por el la Corte Suprema [...]". El video de esta declaración está disponible en: www.youtube.com/watch?v=EUBCOhbyvLY. La declaración suscitó una gran controversia y el aumento de la visibilidad y el apoyo público para el movimiento social # YoSoy132. Consulte *Atenco, Ibero y la primavera mexicana en 2012*, Proceso, 15 de mayo de 2012, en: www.proceso.com.mx/307625/atenco-ibero-y-la-primavera-mexicana-en-2012 y Atenco, el tema que 'encendió' a la Ibero y originó #YoSoy132, CNN, 4 de junio de 2012, en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/06/04/atenco-el-tema-que-encendio-a-la-ibero-y-origino-yosoy132>. Se esperaba una decisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con la protesta de Atenco antes de finales de 2015 pero a marzo de 2016 aún no se había anunciado.
- 103 *Ibid.*, pág. 2.
- 104 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con el Lic. David Javier Baeza Tello, Director General de Asuntos Jurídicos y Presidente del Comité de la Unidad de Enlace de la Policía Federal, y Alejandro Galván Illanes, Director Jurídico y Operativo de la Unidad de Enlace de Transparencia y Acceso a la Información de la SEGOB, Ciudad de México, 20 de junio de 2014. Durante el proceso de confirmación de citas con los entrevistados para este informe, la Oficina del Inspector General de la Policía Federal solicitó que *Justice Initiative* modificara la respuesta a la pregunta sobre la pertenencia de la Policía Federal. En concreto, se pidió que el informe hiciera referencia al mandato de la Policía Federal para "salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de los individuos; preservar las libertades, el orden público y la paz, así como implementar y operar la política de seguridad pública en la prevención y la lucha contra la delincuencia". Asimismo, la solicitud afirmó que la Policía Federal lleva a cabo su mandato con respeto a "los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honestidad, profesionalismo y respeto de los derechos humanos". Correo electrónico a *Open Society Justice Initiative* de la Inspectora General Jacqueline Orozco Rebollar, 24 de febrero de 2016.
- 105 *As Drug Kingpins Fall in Mexico, Cartels Fracture and Violence Surges*, New York Times, 12 de agosto de 2015, disponible en: www.nytimes.com/2015/08/13/world/americas/as-mexico-arrests-kingpins-cartels-splinter-and-violence-spikes.html.
- 106 Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2013, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/2013
- 107 Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2015), Resultados principales, 30 de septiembre de 2015, disponible en: www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf.
- 108 El aumento de la violencia en México puede atribuirse en gran parte al narcotráfico y al crimen organizado. Consulte: *Drug Violence in Mexico Data and Analysis Through 2014*, Special Report de Kimberly Heinle, Cory Molzahn, y David A. Shirk Justice in Mexico Project Department of Political Science & International Relations University of San Diego, pp. 10 y 11: <http://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/04/2015-Drug-Violence-in-Mexico-Report.pdf>. De acuerdo con México Evalúa, entre 2006 y 2010 el 50% de los presuntos homicidios ocurridos en México podrían atribuirse al crimen organizado. México Evalúa, *Indicadores de Víctimas Visibles e Invisibles de Homicidio*, México Evalúa, 2012, pp 7 y 11. El gobierno de Calderón atribuyó el auge de crímenes violentos entre 2006 y 2012, incluido el homicidio, a la "violencia sistémica" vinculada al narcotráfico. Esta violencia sistémica del crimen organizado se vio además acentuada por otros factores, como la mayor diversificación de las organizaciones criminales y la debilidad institucional, todo lo cual propició "una tormenta perfecta". Consulte: Alejandro Poiré *El aumento de la violencia en México*, disponible en: http://calderon.presidencia.gob.mx/documentos/El_aumento_de_la_violencia.pdf.
- 109 Las obligaciones nacionales e internacionales de México para investigar y procesar estos crímenes se describen en el Capítulo III.
- 110 Consulte el Capítulo IV de este informe si desea mayor información acerca de la provisión de información por parte del gobierno.
- 111 Regulación administrativa A/018/12, publicada en la Gaceta Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2012, disponible en: www.pgr.gob.mx/Normatec/Documentos/a-018-12.pdf.
- 112 Los Artículos 60 del Código Penal Federal y 194, I1 del Código Federal de Procedimientos Penales define los casos en que un delito -incluido el homicidio- es grave. Por ende, un homicidio grave afecta los valores fundamentales de la sociedad y es el resultado de acciones negligentes si pudo haber sido prevenido. El Artículo 410 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que: "La gravedad de la conducta típica y antijurídica estará determinada por el valor del bien jurídico, su grado de afectación, la naturaleza dolosa o culposa de la conducta, los medios empleados, las circunstancias de tiempo, modo, lugar u ocasión del hecho, así como por la forma de intervención del sentenciado.". Además, el Artículo 150, Sección I del Código Nacional de Procedimientos Penales define los delitos graves en el contexto de "casos urgentes" como aquellos que requieren una detención previa al juicio *ex officio* y aquellos en que la pena promedio de privación de libertad es mayor a cinco años. El Artículo 167 también considera como delitos graves aquellos que atentan contra la seguridad nacional o el libre desarrollo de la personalidad y la salud, según lo dispongan leyes especiales.
- 113 Documentos de la PGR SJA/J/DGAJ/10912/2015 y SJA/J/DGAJ/10913/2015, con fecha 1 de septiembre de 2015, obtenidos en respuesta a las solicitudes de acceso a la información 1700285315 y 1700285415 presentadas por *Open Society Justice Initiative*.
- 114 *Ibid.*
- 115 Para una discusión del mediocre desempeño de la CNDH, consulte la sección sobre la CNDH en el Capítulo V del presente informe.

NOTAS FINALES

- 116 La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública - ENVIPE 2015, Principales resultados, 30 de septiembre de 2015, pp 23-25, disponible en: www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf.
- 117 Según el director de la Unidad General de Asuntos Legales de la Secretaría de Gobernación de México, casi el 75 por ciento de las municipalidades en México podrían ser víctimas de infiltraciones del crimen organizado. Consulte la comparecencia ante el Senado, 21 de enero de 2014: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/18178-version-estenografica-de-los-trabajos-de-la-mesa-3-en-el-segundo-dia-de-las-audiencias-publicas-en-materia-de-seguridad-y-justicia.html>.
- 118 La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública - ENVIPE 2015, Principales resultados, 30 de septiembre de 2015, página 28.
- 119 Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública - ENVIPE 2015, Principales resultados, 30 de septiembre de 2015, pp. 27-29.
- 120 Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública - ENVIPE 2015, Principales resultados, 30 de septiembre de 2015, pp. 27-29.
- 121 Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, sección I.1, "Necesidad de implementar la reforma constitucional de derechos humanos", disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014 [acceso, 8 de septiembre de 2015].
- 122 "Treated with indolence: the State's response to disappearances in Mexico", Amnistía Internacional, 14 de enero de 2016, página 15. Informe completo disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/3150/2016/es/>. Consulte también, Human Rights Watch, *Neither Rights Nor Security*, noviembre de 2011, pp. 33-34.
- 123 Consulte, p. ej., Amnistía Internacional, "Urgent Action: Torture Victim at Risk of Reprisals," AMR 41/072/2013 (7 de noviembre de 2013).
- 124 Código penal federal, Artículos 302-328, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_120116.pdf [acceso, 4 de mayo de 2015].
- 125 Código penal federal, Artículos 52 y 60.
- 126 Código federal de procedimientos penales, Artículo 194.
- 127 Código penal federal, Artículo 325.
- 128 Corte Penal Internacional, Elementos de los crímenes, Artículo 7 (1) (a).
- 129 Por ejemplo, los homicidios culposos pueden incluir muertes resultantes de negligencia médica o accidentes de tránsito. Consulte el Código penal federal, Artículos 60-62.
- 130 Según datos del SNSP de la Secretaría de Gobernación, desde finales de 2006 hasta 2015, se produjeron 299,167 homicidios en todo México: 156,827 dolosos y 142,430 culposos. Datos disponibles en: <http://secretariadodejefecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php> [acceso, 26 de febrero de 2016].
- 131 Consulte datos citados en México Evalúa, *Indicadores de víctimas visibles e invisibles de homicidio*, noviembre de 2012, página 43, disponible en: <http://mexicoevalua.org/2012/11/indicadores-de-victimas-visibles-e-invisibles-de-homicidio>.
- 132 Consulte: Layda Negrete, Leslie Solís y Rolando Ochoa, *A punta de pistola*, Animal Político, 3 de diciembre de 2015, disponible en: www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/12/03/a-punta-de-pistola.
- 133 Consulte: México Evalúa, *Indicadores de víctimas visibles e invisibles de homicidio*, noviembre de 2012, pág. 43, disponible en: <http://mexicoevalua.org/2012/11/indicadores-de-victimas-visibles-e-invisibles-de-homicidio>. Consulte también: Estudio Global sobre Homicidio 2013 de UNODC, en: www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf.
- 134 Consulte: <http://secretariadodejefecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-victimas.php>. En agosto y noviembre de 2015 se registraron las tasas de homicidios más altas del periodo bianual. Consulte: Alejandro Hope, *Homicides: the curve is not flattening*, El Daily Post, 23 de diciembre de 2015, disponible en: www.eldailypost.com/opinion/2015/12/homicides-the-curve-is-not-flattening [acceso, 19 de enero de 2016].
- 135 Datos del INEGI sobre homicidios, disponibles en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=et>.
- 136 Datos de la SNSP sobre homicidios, disponibles en: <http://secretariadodejefecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>.
- 137 Datos sobre víctimas de *Incendencia Delictiva* de la SNSP disponible en: <http://secretariadodejefecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-victimas.php>.
- 138 Para conocer mayores detalles sobre las estadísticas o metodologías, consulte Kimberly Heinle, Octavio Rodríguez Ferreira, y David A. Shirk, *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis through 2014*, Justice in Mexico Project (Universidad de San Diego, abril de 2015), <https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/04/2015-Drug-Violence-in-Mexico-final.pdf>. Para conocer las diferencias entre los resultados de las bases de datos de homicidios del INEGI y la SNSP, consulte: *Indicadores de Víctimas Visibles e Invisibles de Homicidio*, México Evalúa, 2012, disponible en: www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/IVVI-H-20126.pdf; y *Un país que cubre sus espejos*, Nexos, 27 de julio de 2015, disponible en: <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=7308>.
- 139 "Estadísticas sobre defunciones generales, resumen metodológico", *INEGI*, 2014, páginas 3, 11 y 12, disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825063597.pdf [acceso, 8 de septiembre de 2015]. Las estadísticas judiciales del INEGI sobre casos penales permiten una desagregación de la información por casos federales y estatales. En concreto, proporcionan información sobre presuntos criminales, acusaciones, condenas y absoluciones en las jurisdicciones federales y estatales para varios delitos, incluido el homicidio. Consulte: www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=10. Consulte también el resumen metodológico de las estadísticas judiciales del INEGI sobre casos penales, INEGI, 2012, pp. 3-8, disponible en: www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/judiciales/sintes_penal/sm_ejmp_2012.pdf.
- 140 Base de datos del INEGI sobre homicidios. Entre principios de 2007 y finales de 2015, ocurrieron 339 homicidios respecto de los cuales no se conoce la fecha de perpetración, y estos casos oscilaron entre un mínimo de dos homicidios al año en 2008 hasta un máximo de 95 homicidios en 2014. Cálculos basados en búsquedas en la base de datos utilizando las variables "muerte por homicidio", "año de registro: 2007-2015", y "año de homicidio: no especificado".
- 141 Según estas cifras, el número de víctimas de homicidios en 2014 y 2015 superó el número de averiguaciones previas de

NOTAS FINALES

- homicidios en más de un 10% (35,955 víctimas y 32,631 averiguaciones en 2014 y 36,168 víctimas y 32,791 averiguaciones en 2015). Datos de SNSP sobre averiguaciones previas de homicidios, disponibles en: Estadísticas de SNSP sobre víctimas de homicidios en 2014 y 2015, disponibles en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-victimas.php>.
- 142 Los fiscales de jurisdicción estatal a menudo no clasifican los homicidios de manera apropiada (doloso o culposo), o tampoco proporcionan información sobre las circunstancias o el contexto de los asesinatos (por ejemplo, por arma de fuego o apuñalamiento). El número de homicidios registrados como casos "sin información" sobre la modalidad de perpetración ha aumentado. Consulte: Jonathan Furszyfer, *Contabilidad... ¿sin datos? Un vistazo a las categorías ambiguas del homicidio*, Animal Político, 7 de enero de 2016, disponible en: www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/01/07/contabilidad-sin-datos-un-vistazo-a-las-categorias-ambiguas-del-homicidio/.
- 143 Por su parte, los fiscales federales solo tienen jurisdicción sobre determinados tipos de casos, tal como se describe en el Artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Entre estos se incluyen homicidios relacionados con ofensas tipificadas bajo otras leyes federales (p. ej., la ley federal contra el crimen organizado) y en casos en que el autor o la víctima sea un funcionario público federal. Ley Orgánica, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_04115.pdf [acceso, 27 de febrero de 2016].
- 144 Aunque la PGR ciertamente proporciona datos sobre algunos delitos federales, no proporciona datos sobre homicidios. Por lo tanto, no hay datos disponibles sobre el número de casos de homicidios en el fuero común que terminan procesándose bajo la jurisdicción de fiscales federales, así como tampoco sobre el número de averiguaciones previas de homicidios en el fuero federal. En respuesta a dos solicitudes de acceso a la información de *Open Society Justice Initiative*, la PGR ha declarado explícitamente que carece de información sobre los casos de homicidios federales. Documentos de la PGR SJAI/DGAJ/10912/2015 y SJAI/DGAJ/10913/2015, con fecha 1 de septiembre, 2015, obtenidos en respuesta a las solicitudes de acceso a la información 1700285315 y 1700285415 presentadas por *Open Society Justice Initiative*.
- 145 El periodista de investigación Víctor Hugo Michel compiló esta cifra a partir de 479 solicitudes de acceso a la información a centros forenses estatales y municipales, así como a cementerios locales. Incluso esta cifra de 24,000 constituye una cifra parcial, ya que se basa en datos de 25 estados y 210 municipalidades; 190 de sus solicitudes siguen sin responderse o fueron rechazadas por motivos de "seguridad nacional". Aunado a esto, 50 ciudades informaron que habían perdido sus registros o que habían extraviado la información sobre la ubicación de las fosas comunes públicas. Algunos estados respondieron por su parte, que sus datos estaban incompletos porque no se habían incluido todas las municipalidades. En algunos estados con tasas extremas de violencia, incluidos Michoacán y Tamaulipas, las autoridades afirmaron que nunca habían establecido un registro de cadáveres o eran incapaces de producir esta información. Consulte Víctor Hugo Michel, "A la Fosa Común, 24 Mil Muertos en este Sexenio," *Milenio* (28 de octubre de 2012), disponible en: <http://nuestraopinion.com/index.php/red-de-periodistas-de-a-pie/item/1501-a-la-fosa-com-C3%BAAn-24-mil-muertos-en-este-sexenio> y http://www.milenio.com/politica/fosa-comun-cuerpos-dia_14_183721627.html.
- 146 Consulte los Artículos 117 a 125 del Código Civil Federal y provisiones similares de los códigos civiles de los estados de México y de la Ciudad de México. Consulte también los Artículos 347, 348 y 350 bis de la Ley General de Salud que regulan el tratamiento de cadáveres de personas desconocidas; consulte también los Artículos 122 a 124 del Código Civil Federal (sobre la emisión de certificados de defunción para cadáveres no identificados) y, como ejemplo de disposiciones similares existentes en todos las entidades federativas de México, los Artículos 56 a 58 de la Normativa de Cementerios del Distrito Federal (sobre el manejo de cadáveres y restos humanos no identificados).
- 147 *Las fosas clandestinas de la Fiscalía de Morelos*, Proceso, 5 de noviembre de 2015, disponible en: www.proceso.com.mx/?p=420052.
- 148 Comunicado de prensa N.º 347 de la Secretaría de la Gobernación que presenta los avances del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, con fecha 9 de julio de 2014, disponible en: http://segob.gob.mx/es/SEGOB/Sintesis-Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEGOB.swb%23swbpress_Content%3A5067&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEGOB.swb%23swbpress_Category%3A1. [acceso, 20 de abril de 2015].
- 149 Documentos de la PGR SJAI/DGAJ/09220/2014 22 de septiembre de 2015, obtenidos en respuesta a las solicitudes de acceso a la información 0001700187314 presentadas por *Open Society Justice Initiative*.
- 150 Respuesta de la PGR a la solicitud de acceso a la información N.º 0001700283915, mencionada en "A history of violence: A Decade of Unmarked Grave Discoveries in Mexico", en: <http://interactive.fusion.net/mexico-history-violence/>.
- 151 Karla Zabłudovsky, "Nobody, Especially the Government, Knows How Many Mass Graves Have Been Found in Mexico," *BuzzFeed* (26 de marzo de 2015), disponible en: www.buzzfeed.com/karlazabłudovsky/nobody-knows-how-many-mass-graves-are-under-mexico#_ga9MYxLP5.
- 152 Consulte la sección sobre investigaciones para una descripción adicional sobre el Protocolo para el tratamiento e identificación forense.
- 153 "Presentación del vocero de Seguridad la Base de Datos de Homicidios presuntamente relacionados con la delincuencia organizada en Diálogos por la Seguridad" (12 de enero de 2011), disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2011/01/presentacion-del-vocero-de-seguridad-de-base-de-datos-de-homicidios-presuntamente-relacionados-con-la-delincuencia-organizada-en-dialogos-por-la-seguridad>. Poco tiempo después de su inauguración, el gobierno de Calderón renombró la base de datos como la "Base de Datos de Fallecimientos Ocurredos por Presunta Rivalidad Delinccional", en respuesta a las críticas de que el poder Ejecutivo se encontraba prejuzgando sobre la responsabilidad penal de las personas incluidas en la base de datos. "Informa vocería de Seguridad cambio en nombre de base de datos publicada" (1 de abril de 2011), disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2011/04/informa-voceria-de-seguridad-cambio-en-nombre-de-base-de-datos-publicada>. La base de datos se alimentaba de información del Ministerio de Defensa, la Fuerza Naval, el Ministerio de Seguridad Pública y la Secretaría de la Gobernación, y era administrada por el Centro de Planeación, Análisis e Información para el Combate de la Delincuencia, o CENAPIR.
- 154 Los asesinatos se clasificaban como "ejecuciones", "enfrentamientos" y "agresiones". Base de datos en los archivos de *Open Society Justice Initiative*. Consulte también: www.inteligenciapublica.com/wp-content/uploads/2014/08/LO-BUENO-LO-MALO-Y-LO-FEO-DE-LAS-BASES-DE-DATOS.pdf.
- 155 "El Gobierno promete, ahora sí, cifras confiables de víctimas," *Animal Político* (14 de noviembre de 2012), disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2012/08/lo-bueno-lo-malo-y-lo-feo-de-los-datos-de-muertes-por-guerra-contra-el-narco/>. Consulte también Henia Prado, "Sepultan - también - cifra de ejecutados," 15 de agosto de 2012, disponible en: <http://issuu.com/ntrmedios/docs/20120815/13>.
- 156 Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christoff Heyns, Misión a México,

NOTAS FINALES

- documento A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 35. Consulte también Heinle, Ferreira, and Shirk, *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis through 2013*, pág. 22-25. Estos mismos autores indican en su informe de 2015 que los asesinatos atribuibles al estilo del crimen organizado (balaceras, ejecuciones colectivas, tortura, desmembramiento, decapitaciones, fosas comunes) “siguen representando la mayor parte” de los homicidios. En concreto, “alrededor de una tercera parte, y casi hasta la mitad, de todos los homicidios identificados en 2014 mostraban estas características”. Heinle, Ferreira and Shirk, *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis through 2014*, pp. 9-12.
- 157 Los periódicos Milenio y Reforma, y la firma consultora Lantia. La versión de Milenio sobre las ejecuciones en Monterrey en 2013, disponibles en: www.google.com/mymaps/viewer?mid=zDtDKMqwgEM.kNMqHwb6dyIE&hl=en_US. El Ejecutómetro de Reforma está disponible en: gruporeforma.reforma.com. Se utilizó la base de datos de Lantia Consulting en *Indicadores de Víctimas Visibles e Invisibles de Homicidio*, México Evalúa, 2012.
- 158 Según el analista de seguridad Alejandro Hope, estas iniciativas son intrínsecamente defectuosas dada su dependencia en versiones erradas tanto gubernamentales como de medios de comunicación y en “corazonadas y conjeturas” acerca de cuáles asesinatos corresponden al sello característico del crimen organizado. Consulte: Alejandro Hope, “How Violence in Mexico is Becoming Invisible”, *El Daily Post*, 2 de noviembre, 2015, disponible en: www.eldailypost.com/security/2015/11/how-violence-in-mexico-is-becoming-invisible [acceso, 3 de noviembre de 2015].
- 159 En el Capítulo IV se examinan estas afirmaciones del gobierno en mayor detalle.
- 160 Los “Falsos positivos” se cubren en la sección “Población civil” del Capítulo III.
- 161 *Masacre de 72 personas migrantes en San Fernando*, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, disponible en: <http://fundacionjusticia.org/masacre-de-72-personas-migrantes-en-san-fernando/>. Entre las víctimas se encontraban 24 migrantes de Honduras, 14 de El Salvador, 13 de Guatemala, cinco de Ecuador, tres de Brasil y uno de India. La masacre de San Fernando se comenta en mayor detalle en el capítulo siguiente.
- 162 Consulte el Informe Especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de 2011 sobre el secuestro de migrantes en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_secmigraantes.pdf [acceso, 8 de septiembre de 2015], y Amnistía Internacional, *Invisible Victims: Migrants on the Move in Mexico* (abril de 2010).
- 163 Relación de personal fallecido en la aplicación de la campaña permanente contra el narcotráfico y la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, del 1 dic. 2006 al 16 Ene 2016, SEDENA, disponible en: www.sedena.gob.mx/images/stories/archivos/derechos_humanos/rel_pnal_fallecido.pdf.
- 164 Drug Violence in Mexico Data and Analysis Through 2014, Special report by Kimberly Heinle, Cory Molzahn, and David A. Shirk Justice in Mexico Project Department of Political Science & International Relations University of San Diego, abril de 2015, pp. 22-25, en: <https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/04/2015-Drug-Violence-in-Mexico-Report.pdf>.
- 165 Incluso antes del reciente repunte en los asesinatos de mujeres, que coincide con el inicio del gobierno de Calderón, ciertos estudios concluyen que las mujeres han sido víctimas de forma desproporcionada “por los medios más crueles, como la horca, estrangulación, asfixia, ahogamiento, inmersión y puñaladas” o “por envenenamiento, o por quemaduras con químicos o fuego”. Consulte Mujeres de la ONU, et al., *Violencia feminicida en México. Características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas, 1985-2010* (2012), pág. 31, disponible en: www.unwomen.org/-/media/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2013/2/Feminicidio_Mexico-1985-2010%20pdf.pdf.
- 166 El pronunciado auge en los asesinatos de mujeres y niñas en Ciudad Juárez, que comenzó en 1993, también puso de relieve los fracasos del Estado a la hora de prevenir y responder a las atrocidades. Se ha informado que más de 400 mujeres y niñas fueron asesinadas en poco más de una década. Puede decirse que este tipo de impunidad ayudó a crear el clima permisivo que dio paso a los femicidios subsiguientes. Consulte p. ej., Girish Gupta, “Mexico’s Disappeared Women,” *New Statesman* (17 de febrero de 2011), www.newstatesman.com/south-america/2011/02/ciudad-juarez-women-mexico. Consulte también: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de *González et al. (“Campo Algodonero”) v. México*. Decisión de 16 de noviembre de 2009 (Objeción preliminar, méritos, reparaciones y costos), párr. 2, disponible en: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_ing.pdf. En relación con la desaparición y muerte de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, cuyos cuerpos fueron hallados en un campo algodonerero en Ciudad Juárez el 6 de noviembre de 2001, el Tribunal halló responsable al Estado por “la falta de medidas de protección a las víctimas, dos de las cuales eran menores de edad; la falta de prevención de estos crímenes, pese al pleno conocimiento de la existencia de un patrón de violencia de género que había dejado centenares de mujeres y niñas asesinadas; la falta de respuesta de las autoridades frente a la desaparición [...]; la falta de debida diligencia en la investigación de los homicidios [...], así como la denegación de justicia y la falta de reparación adecuada”.
- 167 “¿Cómo se cuentan los feminicidios en México?,” José Merino, Jessica Zarkin y Joel Ávila, *Animal Político*, 16 de diciembre de 2014, disponible en: www.animalpolitico.com/blogueros-salir-de-dudas/2014/12/16/como-se-cuentan-feminicidios-en-mexico/.
- 168 Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: actualización y balance 2013, pág. 10, en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/Informe_defensoresDH_2013_web.pdf y Pronunciamiento IV Encuentro Nacional Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en México, página 2, en: <http://www.cladem.org/mexico/151206-IV-Encuentro-Nacional-de-Defensoras>. Consulte también: Mexico City murders put defenders of women’s rights on high alert, *The Guardian*, 20 de agosto de 2015, disponible en: www.theguardian.com/global-development/2015/aug/20/mexico-city-murders-put-defenders-of-womens-rights-on-high-alert [acceso, 2 de noviembre de 2015].
- 169 La profesora Guadalupe Barrena sostiene que a pesar del pronunciado incremento en el número de homicidios, la capacidad para investigar y enjuiciar (que se traduce en “un rango de condenas de 4800-5600” al año) se ha mantenido más o menos constante. Consulte Guadalupe Barrena, “Enfrentar la impunidad: la promesa de una nueva justicia penal en México,” en Mariclaire Acosta Uruquidi (coord.), *La impunidad crónica de México: una aproximación desde los derechos humanos* (CDHDF, 2012), pp. 149-235.
- 170 Un total de 20,315 individuos fueron hallados culpables. Los datos sobre las condenas a nivel estatal y federal fueron tomados de la base de datos en línea del INEGI, “Estadísticas judiciales de casos penales, personas sentenciadas”. Variables utilizadas: “nivel federal y nivel estatal”, “año de registro 2009-2012”, “año de perpetración 2007-2012”, “sentencia-sobresimiento: condenas y absoluciones”, “delito: homicidio, homicidio en razón de parentesco y feminicidio”. Información 2009-2012, disponible en: www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=10. Este cálculo incluye homicidios tanto dolosos como culposos porque no están disponibles los datos de condenas solo para homicidios dolosos. Para los años 2007 y 2008, el INEGI solo ofrece estadísticas de sentencias de homicidios. Para los años 2009-2012, se proporcionan datos de sentencias de homicidios, homicidios en razón de parentesco y feminicidio. Para los efectos de esta evaluación, el número general de sentencias de homicidios abarca todas las categorías de asesinatos de civiles registradas por el INEGI a nivel local y federal. Las notas de metodología del INEGI en 2012 confirma que las estadísticas de condenas tienen que ver con el número de personas

NOTAS FINALES

- condenadas y no con el número de casos con condenas (en la que más de una persona puede ser juzgada). Consulte: INEGI, *Síntesis metodológica de las estadísticas judiciales en materia penal*, pp. 12-13, disponible en: www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/judiciales/sintes_penal/sm_ejimp_2012.pdf.
- 171 El promedio “global” se basa en datos de 60 países. Consulte: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Estudio Global sobre el Homicidio 2013*, pág. 18, disponible en: www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf [acceso, 8 de marzo de 2016].
- 172 Se realizaron 261 averiguaciones de homicidios graves, que condujeron a 56 procesamientos, y 317 averiguaciones de homicidios no graves que condujeron a 38 procesamientos. Documentos oficiales SJAI/DGAJ/10912/2015 y SJAI/DGAJ/10913/2015, con fecha 1 de septiembre de 2015, obtenidos en respuesta a las solicitudes de acceso a la información 1700285315 y 1700285415 presentadas por *Open Society Justice Initiative*.
- 173 Datos de la PGR proporcionados a Human Rights Watch. Consulte: Human Rights Watch, *Neither Rights Nor Security*, noviembre de 2011, pp. 165-166.
- 174 Open Society Justice Initiative, *Broken Justice in Mexico's Guerrero State*, septiembre de 2015, pp. 14-16, disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/broken-justice-mexicos-guerrero-state-eng-20150826.pdf>.
- 175 Human Rights Watch, *Neither Rights Nor Security*, noviembre de 2011, pág. 166.
- 176 El Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU concluyó que “...Debido a que se trata de crímenes de género, han sido tolerados durante años por las autoridades con total indiferencia. También ha sido alarmante saber que este problema se está extendiendo bajo condiciones similares a otras ciudades de México”. Consulte: Informe sobre México creado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, bajo el Artículo 8 del Protocolo Opcional de la Convención, y respuesta del Gobierno de México, CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, párr. 66, en: www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw32/CEDAW-C-2005-OP.8-MEXICO-E.pdf. La Corte Interamericana de Derechos Humanos llegó a una conclusión similar en el caso del Campo Algodonero de 2009, al concluir que México no había protegido adecuadamente a las tres mujeres asesinadas en Juárez, y que tampoco había investigado sus asesinatos seriamente. Es importante destacar que la Corte concluyó en mayo de 2013 que, cuatro años después de haberse emitido la sentencia y 14 años después de las muertes de las víctimas, el gobierno de México no habían realizado una investigación penal seria, no habían determinado las responsabilidades de los autores, y tampoco habían sancionado a los funcionarios públicos que incumplieron sus obligaciones para investigar el caso. Consulte www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gonz%C3%A1lez_21_05_13.pdf.
- 177 Estudio de la implementación del tipo penal de feminicidio en México: causas y consecuencias, p. 53, <http://observatoriofemicidiomexico.org.mx/wp-content/uploads/2014/11/17-NOV-Estudio-Femicidio-en-Mexico-Version-web-1.pdf>.
- 178 Datos tomados de la base de datos en línea del INEGI, “Estadísticas judiciales de casos penales, personas sentenciadas”. Variables: “nivel federal y nivel estatal”, año de registro 2009-2012”, “año de perpetración 2007-2012”, “sentencia-sobreseimiento: absoluciones”, “crimen: femicidio”. Información 2009-2012, disponible en: www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/esop/sentenciados.asp?s=est&c=23723&proy=esop_sentenciados.
- 179 A enero de 2016, daba la impresión de que el Congreso adoptaría una ley general sobre desapariciones, con la que se establecería una sola definición para todas las jurisdicciones penales en México. Consulte el Capítulo V para mayores detalles.
- 180 Consulte, por ejemplo, el uso intercambiable de términos por el Servicio de Asesoramiento del Comité Internacional de la Cruz Roja en Derecho Internacional Humanitario, *Principios Rectores/Modelo de Ley sobre Personas Desaparecidas*, febrero de 2009, disponible en: www.icrc.org/en/download/file/1066/model-law-missing-icrc-eng-pdf.
- 181 De conformidad con el marco jurídico federal de México, el secuestro consiste en la privación de libertad con el objeto de: a) obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio; b) detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera; c) causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; o d) cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro. Artículo 9 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSDMS_030614.pdf.
- 182 De conformidad con el marco jurídico federal de México, la privación de libertad ocurre si “un particular priva a otro de su libertad, con o sin violencia”. Artículo 364 del Código Penal Federal, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_120315.pdf.
- 183 De conformidad con el marco jurídico federal de México, la trata de personas consiste en toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación. Artículo 10 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSDMTP.pdf.
- 184 De conformidad con el marco jurídico de México, una desaparición consiste en “una desaparición forzada” si el autor es un “servidor público”. Sin embargo, bajo las definiciones del derecho internacional aplicables a México, las desapariciones con participación indirecta del Estado o sus funcionarios, también deben considerarse como “forzadas”. El Artículo 2 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, de la cual México es signatario, define a la “desaparición forzada” como: “[...] el arresto, detención, secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con su autorización, apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley”. Tal como se describe en el Capítulo III, la definición del Estatuto de Roma es prácticamente idéntica.
- 185 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia, 23 de noviembre de 2009, Serie C Número 209, párr. 299 a 313 y 321-322, disponible en: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf [acceso, 5 de mayo de 2015].
- 186 Consulte la sección “Nuevas iniciativas sobre desapariciones” del Capítulo cinco.
- 187 Estatuto de Roma, Artículos 7(1)(i); 7(2)(i). Igualmente, el Artículo 2 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, de la cual México es signatario, define la “desaparición forzada” como: “[...] el arresto, detención, secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con su autorización, apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley”.
- 188 En noviembre de 2012, el *Washington Post* informó que había recibido un documento filtrado por informantes dentro de

NOTAS FINALES

- la PGR que indicaba que el gobierno había estado compilando una base de datos de personas extraviadas, con nombres e información de unas 25,000 personas. Consulte: William Booth, *Mexico's Crime Wave Has Left About 25,000 Missing*, Government Documents Show, Washington Post, 29 de noviembre de 2012. Pocos días después, la organización de la sociedad civil Propuesta Cívica puso a disposición del público una base de datos, presuntamente basada en una lista secreta obtenida de la PGR, que contenía los nombres de 20,851 personas desaparecidas entre diciembre de 2006 y noviembre de 2012. Base de datos disponible en "Base de Datos de Personas Desaparecidas 2006-2012," <http://desaparecidosenmexico.wordpress.com/descargas/>. A principios de 2013, la Subsecretaría de Asuntos Legales y Derechos Humanos de la Secretaría de la Gobernación, Lía Limón, confirmó la magnitud de la información contenida en una base de datos desarrollada por la Procuraduría General durante el gobierno de Calderón, que se basaba en información de las fiscalías federales y estatales. La subsecretaría afirmó que la misma contenía información sobre 26,121 personas. Consulte: *26,121 personas desaparecidas en el gobierno de Calderón, reporta Segob*, CNN México, 26 de febrero de 2013, disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/02/26/26121-personas-desaparecidas-en-el-gobierno-de-calderon-reporta-segob>. [acceso, 31 de marzo de 2015]. y *Lía Limón da a conocer lista de 26,000 desaparecidos*, Aristegui Noticias, 26 de febrero de 2013, disponible en: <http://aristeginoticias.com/2602/mexico/lia-limon-da-a-conocer-lista-de-26000-desaparecidos>. Desde esa fecha, los funcionarios estatales han proporcionado cifras sumamente fluctuantes sobre el número de desapariciones en el país, con variadas explicaciones acerca de las personas contabilizadas. Consulte el Capítulo IV del presente informe para una evaluación de la voluntad política de México para mantener registros precisos y transparentes sobre los desaparecidos.
- 189 Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, RENPED, disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php> [acceso, 16 de enero de 2016].
- 190 Ibid [acceso 27 de febrero, 2016]. La base de datos incluía 25,733 casos de las entidades federales, y 939 casos federales. De estas, 249 eran personas que habían sido reportadas como desaparecidas antes de 2007 (209 casos en entidades federales y 40 casos federales), y en otros 738 casos (728 en entidades federales y diez en el fuero federal) las autoridades no pudieron identificar el año de desaparición.
- 191 El RENPED informa de las desapariciones según el año de desaparición, no el año en que se reportó. Según el RENPED, en 2014 las autoridades en el fuero federal reportaron 265 desapariciones, mientras que las autoridades en las entidades federales reportaron 4929 desapariciones. Cifras del RENPED a diciembre de 2015 (en el ámbito federal) y a octubre de 2015 (para las autoridades estatales). <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>. El RENPED es gestionado por el *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.
- 192 El memorando además describía las desapariciones como "una práctica habitual de las organizaciones delictivas [que] afectan de manera importante la imagen de México y suponen cargas económicas que son posiblemente inasequibles". Documento titulado "Unidades estatales para la búsqueda de personas desaparecidas", enero de 2016, dejó de estar disponible en el sitio web de la SNSP, pero disponible en los archivos de *Open Society Justice Initiative*.
- 193 El RENPED fue creado en el marco de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, el 17 de abril de 2012, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_120116.pdf.
- 194 Información sobre casos individuales, disponibles en: <https://rnped.segob.gob.mx/>.
- 195 Las estadísticas del RENPED están disponibles en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>.
- 196 Para efectos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas o RENPED, se debe entender por persona desaparecida a toda aquella que, con base en información fidedigna de familiares, personas cercanas o vinculadas a ella, la hayan dado por desaparecida de conformidad con el derecho interno, lo cual puede estar relacionado con un conflicto armado internacional o no internacional, una situación de violencia o disturbios de carácter interno, una catástrofe natural o cualquier situación que pudiera requerir la intervención de una autoridad pública competente. Consulte: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/nm-fuero-federal.php>.
- 197 Las notas metodológicas del RENPED para los registros sobre desapariciones en el fuero federal o en el fuero común están disponibles, respectivamente, en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/nm-fuero-federal.php> y <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/nm-fuero-comun.php>.
- 198 En el fuero federal, las cifras de personas "no localizables" tienen como única fuente las averiguaciones previas y los expedientes de investigaciones iniciados por la PGR entre 2014 y 2015 (para desapariciones correspondientes a varios años). Por su parte, los datos del fuero común de personas desaparecidas reflejados en el RENPED se alimentan de varias fuentes, incluidas las carpetas de investigación, investigaciones penales y actas circunstanciadas y, según su nota metodológica, no están limitados expresamente a los casos reportados entre 2014 y 2015.
- 199 Una desaparición queda eliminada de la base de datos en los siguientes casos: 1) cuando se localiza la persona; 2) cuando la investigación revela que se ha cometido un delito no incluido en la base de datos del RENPED (p. ej., secuestro o trata de personas); 3) cuando la Procuraduría General de la República carece de jurisdicción para investigar la desaparición y delega el caso al fuero común; 4) cuando la Procuraduría General de la República decide no presentar cargos en relación con la desaparición; y 5) cuando los casos de desapariciones se encuentran duplicados en la base de datos. Consulte: Nota metodológica del RENPED, casos federales, disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/nm-fuero-federal.php>.
- 200 Por ejemplo, el RENPED no proporciona información acerca de personas "localizadas", incluso a pesar de que su metodología exige que su base de datos se actualice constantemente para reflejar el número de personas halladas con vida. Después del primer reconocimiento de las cifras de la base de datos por parte de la Secretaría de la Gobernación en febrero de 2013, la entidad realizó una revisión y eliminó 7166 nombres.
- 201 Entrevistas de *Open Society Justice Initiative* con representantes de la sociedad civil, diciembre de 2013 y enero de 2014.
- 202 Datos sobre víctimas de secuestros de la SNSP, 2007-2015, disponibles en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php> [acceso, 27 de febrero de 2016].
- 203 Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, RENPED, disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php> [acceso, 27 de febrero de 2016].
- 204 Mientras se configuraba la base de datos del RENPED, los delitos que se denunciaban como secuestros se enviaban a una división separada de la PGR conocida como la Subprocuraduría de Investigación Especializada de Delincuencia Organizada (SIEDO), y la falta de comunicación entre las áreas evitó que los datos de esos archivos se incluyeran. Entrevistas de *Open Society Justice Initiative* con funcionarios de la PGR y la SEGOB, Ciudad de México, 4 y 5 de marzo de 2013. (SIEDO cambió su nombre a SEIDO en 2012, pero en el momento en que se creó la base de datos todavía se conocía con el nombre original.)
- 205 Datos sobre víctimas de secuestros de la SNSP, disponibles en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/>

NOTAS FINALES

- [incidencia-delictiva-fuero-comun.php](#) [acceso, 16 de enero de 2016]. Al igual que con las estadísticas de homicidios de la SNSP, estas cifras representan investigaciones de secuestros (privación de la libertad), y algunas averiguaciones involucran múltiples víctimas. La SNSP comenzó a hacer un seguimiento estadístico de las cifras de víctimas de secuestro hasta 2014. En 2014, se informó de 1840 víctimas y 1395 averiguaciones; en 2015 hubo 1307 víctimas informadas y 1054 averiguaciones. Consulte: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-victimas.php> [acceso, 27 de febrero de 2016].
- 206 INEGI ha llevado a cabo la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública desde 2011. Para efectos de este análisis, incluimos información de los años 2012-2015, puesto que estos son los únicos años que contienen información específica sobre secuestros.
- 207 La Encuesta Nacional de Hogares del INEGI de 2013, realizada en 2012, fue la primera en incluir una pregunta sobre secuestros. Sobre la base de esta encuesta, la agencia concluyó que en 2012 se produjeron 105,682 secuestros en México, con un total de 94,438 víctimas. No está del todo claro el motivo de la discrepancia entre el número de incidentes y el número de víctimas. Consulte: INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013*, pág. 21, disponible en: www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2013/doc/envipe2013_09.pdf [acceso, 27 de febrero de 2016]. La encuesta de 2014, realizada en 2013, señala que reportaron 123,470 víctimas y 131,946 secuestros ese año. ENVIPE 2014, Comunicado de prensa 418/14, página 8 (30 de septiembre de 2014), disponible en: www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx. ENVIPE 2015, con datos de 2014, informa de 102,883 secuestros y 99,747 víctimas, resultados principales, página 11, disponible en: www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf [acceso, 27 de febrero de 2016]. El margen de error de estas estimaciones es de +/-16.3% para 2014, +/-20.2% para 2013 y +/-19.9% para 2012. *Ibid.*
- 208 El glosario y los cuestionarios de ENVIPE 2015 incluyen las categorías “secuestro”, y “secuestro exprés”, en la que las víctimas son privadas de libertad por periodos cortos. Estas definiciones son similares a las definiciones legales. Consulte: www3.inegi.org.mx/sistemas/glosario/default.aspx?clvglo=ENVIPE2015&s=est&c=33333.
- 209 Al comparar los hallazgos del INEGI para 2012, 2013, y 2014 a los datos de la Secretaría de la Gobernación (SNSP) sobre los secuestros denunciados en los mismos años (1418, 1683 y 1395, respectivamente) indica que la tasa a la cual los mexicanos denunciaron secuestros ante las autoridades en esos años fue extremadamente baja, y sumamente coherente (entre 1.34 y 1.38 por ciento cada año). Debido a la propia naturaleza de este delito, es posible que la enorme tasa de información de registro no reportada (98.6%) de secuestros sea mayor a la cifra de información de registro no reportada del delito en general del INEGI (92.1% en 2012, 93.8% en 2013 y 92.8% en 2014). Es posible que los familiares de individuos secuestrados se muestren especialmente renuentes a denunciar el delito por temor por sus propias vidas o por represalias por parte de los secuestradores; por sospechas del involucramiento de los cuerpos de seguridad en el rapto; o simplemente por no creer que las autoridades sean capaces o estén dispuestas a ayudarlos, incluso si llegaran a denunciar el delito.
- 210 No existen datos de encuestas del INEGI sobre los incidentes de secuestros antes de 2012; no obstante, si se aplica la conservadora tasa de información de registro de secuestros del 98% a los años 2007 hasta 2011, entonces podría decirse que los 5161 casos de secuestros denunciados durante esos cinco años solo representan el dos por ciento de la cifra total: 252,889. Sumado a los totales del INEGI correspondientes a 2012-2014 (332,035), esto sugiere que se produjeron más de 580,000 secuestros desde principios de 2007 hasta finales de 2014. La encuesta nacional del INEGI, que evidentemente no puede encuestar a los hogares de Guatemala, Honduras, y otros países de origen de la población migrante, probablemente esté subrepresentando las verdaderas dimensiones de este delito debido a que no captura los secuestros masivos que sufren los migrantes extranjeros en tránsito hacia Estados Unidos.
- 211 Las poblaciones de migrantes han sido víctimas de redes de secuestro y extorsión creadas por organizaciones criminales, en cierto grado en conspiración con funcionarios públicos. La CNDH informó en 2009 que durante un periodo de cinco meses un total de 9758 migrantes habían sido secuestrados en México. Posteriormente informó que se habían cometido 11,333 secuestros de migrantes durante un periodo de seis meses en 2010. Consulte: CNDH, *Informe Especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes* febrero de 2011, pp. 12 y 26, disponibles en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_secmmigrantes.pdf.
- 212 *Ibid.*, párr. 68.
- 213 *Human trafficking in Mexico targets women and children*, CNN, 13 de enero, 2010, en: <http://edition.cnn.com/2010/WORLD/americas/01/13/mexico.human.traffic.drug/>
- 214 *Diagnóstico situacional de la Trata de Personas en Querétaro*, Centro de Investigación Social Avanzada A. C., enero de 2015, disponible en: <http://cisav.mx/wp-content/uploads/2014/12/Diagn%C3%B3stico-Situacional-electr%C3%B3nico.pdf>.
- 215 Información proporcionada por la ONG basada en Coahuila, Fray Juan de Larios. A 2015, la organización había documentado 167 casos de desapariciones en Coahuila en los años 2001, 2004, y entre 2007 y 2015, involucrando un total de 370 víctimas (312 hombres y 58 mujeres). La mayoría de las desapariciones documentadas ocurrieron en 2009 y 2011.
- 216 En enero de 2015, el gobierno mexicano informó al Comité sobre Desapariciones Forzadas de la ONU que hasta esa fecha se habían producido 13 condenas por desapariciones forzadas en México y 313 procesamientos. Consulte: Actas resumidas de la 8^{va} sesión del Comité sobre Desapariciones Forzadas de la ONU, documento CED/C/SR.120, párr. 7, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2FC%2FSR.120&Lang=en. En abril de 2014, México había informado al Comité que se habían producido seis condenas correspondientes a desapariciones forzadas, y que todas se encontraban relacionadas con acontecimientos anteriores a 2006. Consulte: Informe de México al Comité de Desapariciones Forzadas, CED/C/MEX/1, párr. 164, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2FC%2FMEX%2f1&Lang=en. Tal como se describe a continuación, después del dato reportado por el gobierno en enero, se produjo una nueva condena en agosto de 2015. Es posible que se hayan producido nuevas condenas de funcionarios de la policía por el delito de desaparición forzada entre enero y agosto de 2015, sin embargo, *Open Society Justice Initiative* no ha podido encontrar informes sobre condenas en este periodo.
- 217 Nota informativa sobre el caso por el Consejo de la Judicatura Federal, del 18 de agosto de 2015, disponible en: www.cjf.gob.mx/documentos/notasInformativas/docsNotasInformativas/2015/notainformativa88.pdf. Consulte también: *Mexico sees first conviction of soldier in disappearance*, Associated Press, 18 de agosto, 2015, disponible en: <http://bigstory.ap.org/article/3744d01c4e5245c79e1cbd4a6ce4a711/mexico-sees-first-conviction-soldier-disappearance> [acceso, 6 de enero de 2016]. En febrero de 2016, la judicatura federal se negó a difundir la sentencia del caso, citando la necesidad de proteger la presunción de inocencia del soldado condenado y su derecho de apelación. Dictamen del Comité de Transparencia del Consejo de la Judicatura Federal en respuesta a la solicitud de información 00333615 presentada por *Open Society Justice Initiative*, la cual solicitó la versión pública de la sentencia emitida en el procedimiento penal 104/2013 del Tribunal Primero de Distrito sobre Asuntos Penales en el estado de Nuevo León, sesión ordinaria 4/2015, 6 de noviembre de 2015, en los archivos de *Open Society Justice Initiative*.

NOTAS FINALES

- 218 Datos tomados de la base de datos en línea del INEGI, “Estadísticas judiciales de casos penales, personas sentenciadas”. Variables: “nivel federal y nivel estatal”, “año de registro 2009-2012”, “año de perpetración 2007-2012”, “sentencia-sobreseimiento: condenas y absoluciones”, “crimen: desapariciones forzadas”. Información 2009-2012, disponible en: www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/esop/sentenciados.asp?s=est&c=23723&proy=esop_sentenciados.
- 219 Informe de WGEID, párr. 66. Consulte también Amnistía Internacional: *Confronting a Nightmare: Disappearances in Mexico*, pp. 10-11.
- 220 Tercer Informe de Labores de la Procuraduría General de la República 2014-2015, pp. 113-114.
- 221 Si desea conocer ejemplos específicos de los casos en que el sistema de justicia militar ha “rebajado” las desapariciones forzadas, sobre la información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, consulte Human Rights Watch, *Neither Rights Nor Security*, pp. 135-137.
- 222 Respuesta de la PGR del 26 de agosto de 2014, en respuesta a la solicitud de información de *Open Society Justice Initiative*, número 0001700172714, documento oficial SJAI/DGAJ/07795/2014. En relación a los secuestros, entre 2006 y finales de 2012, la PGR respondió que no contaba con información específica sobre el número de investigaciones penales, procesamientos, órdenes de arresto obtenidas, órdenes de arresto cumplidas, decisiones judiciales para someter a una persona a un auto de formal prisión por secuestro, o condenas (de primera instancia o *res iudicata*), y que solo mantenía estadísticas de casos de privación ilícita de la libertad.
- 223 Datos tomados de la base de datos en línea del INEGI, “Estadísticas judiciales de casos penales”. Variables “condenados”, “casos en el fuero común y federal”, “año de registro: 2007-2012”, “año de perpetración: 2007-2012”, “crimen: secuestro”, “sentencia: absolución, condenas y sobreseimiento”. Base de datos disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=10 [acceso, 28 de febrero de 2016].
- 224 CNDH, Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México, pp. 14-15.
- 225 Respuesta de la PGR del 26 de agosto de 2014, documento oficial SJAI/DGAJ/07795/2014, en respuesta a la solicitud de información de *Open Society Justice Initiative*, número 0001700172714.
- 226 Datos tomados de la base de datos en línea del INEGI, “Estadísticas judiciales de casos penales”. Variables “condenado”, “casos en el fuero común y federal”, “año de registro: 2007-2012”, “año de perpetración: 2007-2012”, “delito: secuestro, privación ilícita de libertad y privación de libertad con fines sexuales”, “sentencia: absolución, condena y sobreseimiento”. Base de datos disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=10 [acceso, 28 de febrero de 2016].
- 227 Hubo 106 condenas y 13 absoluciones en el fuero común y una condena y una absolución en el fuero federal. Datos tomados de la base de datos en línea del INEGI, “Estadísticas judiciales de casos penales”. Variables “condenados”, “casos en el fuero común y federal”, “año de registro: 2007-2012”, “año de perpetración: 2007-2012”, “delito: secuestro, privación de libertad y privación de libertad con fines sexuales”, “sentencia: absolución, condena y sobreseimiento”. Base de datos disponible en: www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=10 [acceso, 28 de febrero de 2016].
- 228 ICCPR, Artículo 7, disponible en: www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx. Convención Interamericana disponible en: www.oas.org/juridico/english/treaties/a-51.html. Esta sección pretende determinar en qué medida el marco jurídico brinda una base adecuada para el proceso judicial de la tortura y otras formas de malos tratos. Si desea conocer los argumentos sobre su idoneidad para evitar torturas y malos tratos, consulte la sección del Capítulo III sobre las dimensiones de la tortura en México.
- 229 Convención disponible en: www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx; Convención Interamericana disponible en: www.oas.org/juridico/english/treaties/a-51.html; y el Estatuto de Roma está disponible en: www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/ea9aeff7-5752-4f84-be94-0a655eb30e16/0/rome_statute_english.pdf. [acceso, 4 de mayo de 2015].
- 230 Constitución de México, Artículo 19: www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf.
- 231 *Ibid.*, Artículo 20, B, (II).
- 232 *Ibid.*, Artículo 29.
- 233 La definición de tortura contenida en la ley es la siguiente: “Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada”. *Ley Federal Para Prevenir y Sancionar La Tortura*, adoptada el 27 de diciembre de 1991, modificada el 2 de julio de 1992 y el 10 de enero de 1994, Artículo 3, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/129.pdf.
- 234 La limitación surge debido a que el estatuto federal especifica los propósitos para los cuales se inflige dolor y sufrimiento (a fin de obtener información o una confesión, o para coaccionar una determinada conducta o evitar que se realice determinada conducta). Las definiciones en la Convención contra la Tortura, la Convención Interamericana y el Estatuto de Roma carecen todas de limitaciones sobre la intención, más allá de la intención de provocar sufrimiento. Consulte: Convención contra la Tortura, Artículo X; Convención Interamericana, Artículo 2, y Estatuto de Roma, Artículo 7.2(e).
- 235 La ley federal contempla penas para aquel servidor público que “instigue, compela, o autorice a un tercero” para infligir torturas (Ley de Tortura, Artículo 5), pero no incluye lenguaje contenido en la Convención contra la Tortura o la Convención Interamericana relativo a actos infligidos por personas “no servidores públicos” que actúen “instigados por o con el consentimiento o la aquiescencia de un funcionario público”. Ley Federal de Tortura, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/129.pdf>. La definición de tortura del Estatuto de Roma no incluye requisito alguno de que el autor sea un funcionario público o que actúe junto con un funcionario público. (Estatuto de Roma 7(1)(f)). Bajo la actual definición federal de México, los miembros de los cárteles no pueden ser autores de tortura; si la policía conspira junto con miembros de la delincuencia organizada y entrega víctimas a miembros de los cárteles y observa mientras estos les infligen sufrimiento y dolor severo, solo la policía, y no los miembros de los cárteles pueden ser procesados por tortura. Consulte: Amnistía Internacional, *Known abusers, but victims ignored: Torture and Ill-Treatment in Mexico*, octubre de 2012, pág. 13.
- 236 Por su parte, Guerrero ha definido la tortura en una ley especial, y los fiscales a menudo citan esto como motivo engañoso para no aplicar la Ley. Consulte: Open Society Justice Initiative: *Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*, septiembre de 2015, pág. 24, disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/justicia-fallida-estado-guerrero-esp-20150826.pdf>.
- 237 El Distrito Federal cuenta con una definición cercana a los estándares internacionales, al igual que Chiapas, aunque su ley contempla penas poco severas para este delito. Consulte el Informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, Juan E. Méndez, Adenda, Documento A/HRC/28/68/Ad.3, párr. 15, disponible en: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Documents/A_HRC_28_68_Add_3_ENG.doc [acceso, 10 de enero de 2016].
- 238 Consulte la sección “Nuevo sistema de justicia penal y otras reformas sobre tortura” en el Capítulo V.

NOTAS FINALES

- 239 Informe del Relator Especial, Sr. Nigel S. Rodley, entregado de conformidad con la resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos, Adenda: Visita del Relator Especial a México, Documento de la Comisión de Derechos Humanos E/CN.4/1998/38/Ad.2, 14 de enero de 1998, párr. 7, disponible en: www.refworld.org/docid/3ae6b091c.html.
- 240 Comité contra la Tortura de la ONU, Informe sobre México, CAT/C/75, 26 de mayo de 2013, párr. 218, disponible en: www.refworld.org/docid/3f8d13b1a.html.
- 241 Aunque los cárteles de la delincuencia organizada han participado en enfrentamientos y otras formas de violencia de manera generalizada, el foco gira en torno a las acciones relacionadas con los funcionarios del gobierno. De conformidad con el marco jurídico de México, la ofensa específica de tortura solo puede ser perpetrada por un "servidor público". Asimismo, la participación de un funcionario público también constituye un elemento de este delito de acuerdo con lo establecido en la Convención contra La Tortura; bajo el derecho internacional, las otras definiciones no están restringidas de esta manera.
- 242 Datos tomados de los informes anuales de la CNDH, 2006-2015, disponibles en: www.cndh.org.mx/Informes_Actividades.
- 243 Puede argumentarse que el número de denuncias hechas a la CNDH en relación con la tortura y los malos tratos es independiente a las fluctuaciones en la incidencia real de la tortura y los malos tratos. Por ejemplo, los resultados pueden variar dependiendo de la cantidad de recursos disponibles para recibir las denuncias, la disponibilidad de mecanismos jurídicos para presentar las denuncias o los cambios en los niveles de confianza en la policía o la fiscalía. Sin embargo, considerando que la CNDH no ha sido muy rigurosa en el cumplimiento de su mandato, existen motivos sólidos para creer que estas cifras subrepresentan con creces las dimensiones reales de la tortura y los malos tratos en México. Consulte la sección "Comisión Nacional de Derechos Humanos" del Capítulo V.
- 244 *Situación de la tortura en México*, OMCT, 2012, pág. 13, disponible en: <http://centroprodh.org.mx/torturarnoesjusticia/wp-content/uploads/2014/04/InformeTorturaRedTDTOMCT.pdf>.
- 245 *Open Society Justice Initiative* tuvo conocimiento de la existencia de una iniciativa en la judicatura federal para recopilar información sobre sentencias en casos de torturas. Sin embargo, no se cuenta con detalles sobre la iniciativa.
- 246 Comité contra la Tortura de la ONU, observaciones concluyentes, CAT/C/MEX/CO/5-6, 11 de diciembre de 2012, párr. 16, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fMEX%2fCO%2f5-6&Lang=en.
- 247 Además de los ejemplos citados anteriormente, consulte las diferentes solicitudes a distintas áreas de la PGR y sus respuestas, citadas en la "Adenda 1" de la ONG Tlachinollan de su presentación de octubre de 2012 ante el Comité contra la Tortura, pp. 1- 2.
- 248 PGR, Memorando N.º SJAI/DGAJ/O9029/2012, 17 de septiembre de 2012, citado en *ibid*.
- 249 Consulte dos secciones del Capítulo IV para obtener información adicional: "Ocultamiento de información acerca de crímenes atroces" y "Tortura: la malignidad aceptada".
- 250 Observaciones concluyentes sobre los informes combinados, quinto y sexto, sobre México, según lo adoptó el Comité en su sesión 49ª (29 de octubre - 23 de noviembre de 2012) párr. 16, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fMEX%2fCO%2f5-6&Lang=en.
- 251 Informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, Juan E. Méndez, A/HRC/28/68/Ad.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 24, 28 y 34, disponible en: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Documents/A_HRC_28_68_Add_3_ENG.doc.
- 252 Cálculos basados en datos de la PGR proporcionados a Amnistía Internacional en respuesta a una solicitud de información pública, en junio de 2015. Consulte: *Paper Promises, Daily Impunity: Mexico's Torture Epidemic Continues*, octubre de 2015, pág. 7, disponible en: www.amnesty.org/en/documents/amr41/2676/2015/en [acceso, 6 de enero de 2016].
- 253 Consulte la sección sobre "Politicización forense" en el Capítulo IV.
- 254 Datos de la PGR proporcionados a Amnistía Internacional en respuesta a solicitudes de información pública. Consulte: Amnistía Internacional, *Out of Control: Torture and Other Ill-Treatment in Mexico*, 4 de septiembre de 2014, pág. 46.
- 255 En abril de 2015, México informó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que había habido un total de 15 condenas por tortura en el fuero federal; de estos solo seis se relacionaban con casos fechados después de 2006. Los 15 casos son: (1) Expediente 92/2003, Juzgado Cuarto de Distrito, estado de Chiapas, 19 de abril, 2014; (2) Expediente 90/2004, Juzgado Séptimo de Distrito, estado de Oaxaca, 1 de febrero, 2006; (3) Expediente 90/2004, Juzgado Séptimo de Distrito, estado de Oaxaca, 19 de enero, 2007; (4) Expediente 22/2006, Juzgado Cuarto de Distrito, estado de San Luis Potosí, 16 de agosto, 2011; (5) Expediente 35/1999, Juzgado Segundo de Distrito, estado de Morelos, 26 de octubre, 2006; (6) Expediente 35/1999, Juzgado Segundo de Distrito, estado de Morelos, 2 de marzo, 2007; (7) Expediente 35/1999, Juzgado Segundo de Distrito, estado de Morelos, 20 de abril, 2007; (8) Expediente 35/1999, Juzgado Segundo de Distrito, estado de Morelos, 15 de noviembre, 2012; (9) Expediente 35/1999, Juzgado Segundo de Distrito, estado de Morelos, 21 de mayo, 2013; (10) Expediente 175/2012, Juzgado Séptimo de Distrito, estado de Chihuahua, 16 de julio, 2014; (11) Expediente 34/2013, Juzgado Cuarto de Distrito, estado de Chihuahua, 13 de marzo, 2014; (12) Expediente 7/2013, Juzgado Noveno de Distrito, estado de Sonora, 22 de mayo, 2014; (13) Expediente 27/2013, Juzgado Cuarto de Distrito, estado de Michoacán, 11 de febrero, 2015; (14) Expediente 27/2014, Juzgado Cuarto de Distrito, estado de Michoacán, 11 de febrero, 2015; y (15) Expediente 27/2014, Juzgado Cuarto de Distrito, estado de Michoacán, 11 de febrero, 2015; Consulte: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *The Human Rights Situation in Mexico*, Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 212 y pie de página 293, disponible en: www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Mexico2016-en.pdf.
- 256 Consulte el Capítulo III de este informe si desea mayor información acerca de las fuentes de estos datos.
- 257 Datos tomados de la base de datos en línea del INEGI, "Estadísticas judiciales de casos penales". Variables "condenado", "casos en el fuero común y federal", "año de registro: 2007-2012", "año de perpetración: 2007-2012", "crimen: tortura", "sentencia: absolución, condena y sobreseimiento". Base de datos disponible en: www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=10 [acceso, 28 de febrero de 2016].
- 258 Consulte las sentencias de casos: Corte IDH. Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México, Caso Fernández Ortega y otros vs. México, Caso Radilla Pacheco Vs. México and Caso Alfonso Martín del Campo Dodd Vs. México. Todos disponibles en: www.corteidh.or.cr/CF/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=es.
- 259 Human Rights Watch, *Neither Rights Nor Security*, noviembre de 2011, pág. 56.
- 260 Personal militar involucrado en conductas ilícitas consideradas como violaciones a derechos humanos derivadas de las 155 recomendaciones emitidas por la C.N.D.H. en contra de esta Secretaría, SEDENA.
- 261 Recomendaciones 77/2009, 11/2010, 49/2010, 50/2010, 57/2010 y 14/2011.

NOTAS FINALES

- 262 El gobierno no ha proporcionado al Comité contra la Tortura de la ONU información relacionada con áreas críticas: el número de denuncias penales presentadas en estos casos; las penas impuestas en casos de condenas; las reparaciones realizadas; o las acciones tomadas en respuesta a las recomendaciones específicas de la CNDH. Observaciones concluyentes sobre los informes combinados, quinto y sexto, sobre México, según lo adoptado por el Comité en su sesión 49ª (29 de octubre - 23 de noviembre de 2012), Comité contra la Tortura, CAT/C/MEX/CO/5-6, párr. 16.
- 263 De acuerdo a los Elementos de los Crímenes de la Corte Penal Internacional, un asesinato se considera como "matanza" cuando el autor haya dado muerte a una o más personas y cuando se han consumado otros elementos contextuales (descritos posteriormente) relativos a los crímenes de lesa humanidad. Estos Elementos especifican que "asesinar" es sinónimo de "causar la muerte", lo que significa que el acto no necesariamente debe ser intencional para considerarse un asesinato. Incluso los homicidios no premeditados (según la legislación interna mexicana) podrían considerarse asesinatos como crímenes de lesa humanidad si estos formaron parte de un ataque generalizado y sistemático contra una población civil y si el autor tenía conocimiento de que la conducta era parte de dicho ataque. Corte Penal Internacional, Elementos de los Crímenes, Artículo 7 (1) (a).
- 264 El Gobierno de México adoptó la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad y el instrumento de ratificación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2002, este documento está disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734644&fecha=22/04/2002. México realizó una declaración interpretativa que establece que únicamente considerará imprescriptibles los crímenes que consagra la Convención, cometidos con posterioridad a su entrada en vigor para México. Todos los crímenes a que se refiere este capítulo se perpetraron después de 2002; por lo tanto, esta reserva no es válida para ninguno de ellos.
- 265 Oficina de Prevención de Genocidio y de la Responsabilidad de Proteger de las Naciones Unidas, *Marco de análisis para crímenes atroces: Una herramienta para la prevención*, julio de 2014, pág. 1, disponible en: www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/framework%20of%20analysis%20for%20atrocities%20crimes_en.pdf [acceso, 4 de enero de 2015].
- 266 Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de las Naciones Unidas, documento A/CONF.183/9, Artículo 7 (17 de julio de 1998).
- 267 Darryl Robinson, *The Draft Convention on Crimes Against Humanity: What to Do With the Definition?*, en: Morten Bergsmo y Tianying Song (Eds.), *On the Proposed Crimes Against Humanity Convention [Sobre la Convención en Crímenes de Lesa Humanidad]*, 2014, pág. 112.
- 268 *The Prosecutor v. Germain Katanga*, ICC-01/04-01/07-3436-tENG, Sentencia de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 74, párr. 1110 del Estatuto (Sala de Primera Instancia de la CPI, 7 de marzo de 2014).
- 269 Como el primer fiscal adjunto del Tribunal Especial para Sierra Leona acertadamente expresó: "no se puede pelear al lado de los ángeles y no obstante cometer crímenes de lesa humanidad". IRIN, *Sierra Leona: Special Court Opens Its Doors Amid Controversies*, 15 de marzo de 2004, <http://www.irinnews.org/report/49101/sierra-leone-special-court-opens-its-doors-amid-controversies>.
- 270 Robinson, *The Draft Convention on Crimes Against Humanity: What to Do With the Definition?*, pág. 120.
- 271 Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, A/HRC/26/36, párrs. 22-23, 20 de abril de 2014.
- 272 Ibid.
- 273 Este principio se refleja en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley adoptados por las Naciones Unidas, los cuales estipulan: "Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la perpetración de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger la vida". Artículo 9 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. La Suprema Corte de Justicia de México ha establecido los siguientes principios para el uso de la fuerza pública: 1) legitimidad: las autoridades deben contar con competencia para usar la fuerza y su uso debe perseguir un objetivo legítimo; 2) necesidad: la fuerza pública debe ser utilizada únicamente cuando sea absolutamente necesaria, siempre y cuando se hubieren agotado previamente los medios no violentos; 3) idoneidad: el uso de la fuerza debe ser el medio adecuado para lograr un objetivo legítimo; y 4) proporcionalidad: exige la existencia de una correlación entre la fuerza utilizada y el motivo que la detona. Precedente judicial 1A. CCLXXXVII/2015 (10A.), Primera Sala, octubre de 2015. Consulte también los precedentes judiciales de 2010 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el uso de la fuerza en contextos de violaciones graves a los derechos humanos: P. L/2010, P. LI/2010, P. LII/2010, P. LIII/2010, P. LIV/2010, P. LV/2010, P. LVI/2010, P. LVII/2010, P. LVIII/2010, P. LIX/2010, P. LX/2010, P. LXI/2010, P. LXII/2010, P. LXIII/2010 y P. LXVIII/2010. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, diciembre de 2015 en: <http://sjf.scjn.gob.mx/>. En el mismo sentido, la decisión de 2012 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana* se refiere a los principios de legalidad, necesidad absoluta y proporcionalidad como los principios rectores del uso de la fuerza.
- 274 El Decreto de Promulgación que establece el 1 de enero de 2006 como la fecha de entrada en vigor del Estatuto de Roma en México está disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2105558&fecha=31/12/2005. De conformidad con la enmienda constitucional aprobada el 20 de junio de 2005: "El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional", disponible en: https://www.scjn.gob.mx/normativa/analisis_reformas/Analisis%20Reformas/00130178.pdf.
- 275 Las leyes de funcionamiento de las Comisiones de la Verdad de Oaxaca y de Guerrero incluyen el mandato de investigar los crímenes de lesa humanidad, pero ni dichas leyes, ni el marco jurídico mexicano (federal o local) reglamentan los crímenes de lesa humanidad. La sección del Código Penal Federal sobre "crímenes de lesa humanidad" es un título poco apropiado. (Consulte la sección "Desapariciones" del capítulo anterior). Por consiguiente, al realizar el análisis de crímenes de lesa humanidad perpetrados por funcionarios del Estado durante la Guerra Sucia, la Comisión de la Verdad de Guerrero aplicó el Estatuto de Roma y la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Consulte <http://congresogro.gob.mx/files/InformeFinalCOMVERDAD.pdf>.
- 276 Aunque actualmente no existe un tratado exhaustivo con respecto a los crímenes de lesa humanidad, la obligación de

NOTAS FINALES

- reprimirlos “podría encontrarse en instrumentos que prohíban delitos específicos que también constituyan algunos de los delitos subyacentes de crímenes de lesa humanidad”. Payam Akhavan, “Whither National Courts? The Rome Statute’s Missing Half” *Journal of International Criminal Justice* 8(5) (2010), 1255-56. La Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura (Artículos 4, 5 y 7) y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (Artículos 4, 6, 9 y 11), ambos tratados suscritos por México, contienen dichas obligaciones. La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, de la cual México es parte, reafirma que la práctica sistemática de desapariciones forzadas constituye un crimen de lesa humanidad. Además obliga a los Estados Parte a adoptar todas las medidas necesarias para castigar este crimen (Artículos I, III y IV). A mayor abundamiento, toda vez que los crímenes de lesa humanidad no requieren un nexo con conflictos armados, la obligación de investigar y procesar que se encuentra en las convenciones regionales en materia de derechos humanos (para México la Convención Americana sobre Derechos Humanos) también “correspondería ampliamente a una obligación de reprimir los crímenes internacionales fundamentales”. *Ibid.* De hecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dictaminado que la Convención Americana sobre Derechos Humanos obliga a los Estados Parte a prevenir, investigar y castigar cualquier violación a los derechos reconocidos por dicha Convención. En palabras de la Corte “[e]l Estado tiene la obligación jurídica de tomar las medidas necesarias para evitar las violaciones a los derechos humanos y el uso de las medidas a su disposición para realizar una investigación seria de las violaciones cometidas dentro de su jurisdicción, identificar a los responsables, imponer el castigo apropiado y garantizar que la víctima reciba una indemnización justa”. *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, párr. 174. Asimismo, aunque discutible, el derecho internacional consuetudinario podría también imponer la obligación de investigar y procesar. Consulte como ejemplo: el documento de la Comisión de Derecho Internacional “*Segundo informe sobre la obligación de extraditar o juzgar*”, párr. 26, documento UN A/ CN.4/585 (11 de junio de 2007).
- 277 El Artículo 102.B, en el último párrafo de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos [...]”. De acuerdo a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, el estado tiene el deber de llevar a cabo una investigación seria, imparcial y efectiva, una vez que tenga conocimiento de los hechos con la finalidad de evitar la impunidad. Consulte el Precedente Jurídico 1A. CCCXLI/2015 (10A.), Primera Sala, noviembre de 2015; Precedente Jurídico I.90.P.59 P (10A.), de los Tribunales Colegiados. El Estado también debe responsabilizarse por la investigación de violaciones a los derechos humanos como una obligación jurídica *proprio motu* y no como una mera formalidad “condenada de antemano al fracaso”. Precedente Jurídico P. XVIII/2015 (10A.), Sesión del Pleno, septiembre de 2015.
- 278 Estatuto de Roma, Artículos 15(4) y 53(1).
- 279 *Situación en Kenia*, ICC-01/09-19-Corr, Decisión adoptada de conformidad con el Artículo 15 del Estatuto de Roma sobre la autorización de una investigación sobre la situación en la República de Kenia (Sala de Cuestiones Preliminares II de la CPI, 31 de marzo de 2010), párrs. 27. 35; *Situación en Georgia*, ICC-01/15. Decisión sobre la petición del fiscal para la autorización de una investigación (Sala de Cuestiones Preliminares I, 27 de enero de 2016), párrs. 24-25. Consulte también el artículo publicado por Michael Ramsden y Cecilia Chung, “Reasonable Grounds to Believe”: An Unreasonably Unclear Evidentiary Threshold in the ICC Statute”, *Diario de Justicia Criminal Internacional* 13(3) (julio de 2015), 569 (el cual explica las razones por las que “el fundamento razonable para proceder” es “intencionalmente un criterio bajo”).
- 280 Morten Bergsmo y Jelena Pejic, “Prosecutor: Article 15,” in: Otto Triffterer (Ed.): *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observers’ Notes, Article by Article*, 2008, pág. 589. Darryl Robinson, *The Draft Convention on Crimes Against Humanity: What to Do With the Definition?*, en: Morten Bergsmo and Tianying Song (Eds.): *On the Proposed Crimes Against Humanity Convention*, 2014, pág. 112.
- 281 *Situation in the Republic of Cote d’Ivoire*, ICC-02/11, Decisión adoptada de conformidad con el Artículo 15 del Estatuto de Roma sobre la autorización de una investigación sobre la situación en la República de Costa de Marfil (Sala de Cuestiones Preliminares III de la CPI, 3 de octubre de 2011), párrs. 23-25. En este sentido, el estándar de un “fundamento razonable” es similar al utilizado por las entidades de determinación de los hechos de las Naciones Unidas para determinar “motivos razonables”, lo que significa que: “con base en información fiable y coherente... una persona razonable y ordinariamente prudente podría tener un motivo para creer que dicho incidente o patrón de conducta ha ocurrido”. Consulte el “Informe de la comisión de investigación independiente establecida en virtud de la resolución S-21/1 del Consejo de Derechos Humanos”, A/HRC/29/CRP.4, del 22 de junio de 2015, párr. 19.
- 282 Consulte el Artículo 212 del Código Nacional de Procedimientos Penales (“Deber de investigación penal: Cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de la existencia de un hecho que la ley señale como delito, dirigirá la investigación penal, sin que pueda suspender, interrumpir o hacer cesar su curso, salvo en los casos autorizados en la misma.”). El límite legal establecido en el anterior código penal de México era prácticamente el mismo; consulte el Artículo 2, Sección I del Código Federal de Procedimientos Penales (“Compete al Ministerio Público Federal llevar a cabo la averiguación previa y ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales. En la averiguación previa corresponderá al Ministerio Público: Recibir las denuncias o querellas que le presenten en forma oral o por escrito sobre hechos que puedan constituir delito.”).
- 283 Consulte el Artículo 221 del Código Nacional de Procedimientos Penales (“Artículo 221. Formas de inicio. La investigación de los hechos que revistan características de un delito podrá iniciarse por denuncia, por querrela o por su equivalente cuando la ley lo exija. El Ministerio Público y la Policía *están obligados a proceder sin mayores requisitos* a la investigación de los hechos de los que tengan noticia...”) (énfasis añadido). A pesar de que una vez notificado de la comisión de un posible delito, el fiscal puede decidir no iniciar una investigación por varios motivos (incluso el criterio de selección de casos y la evaluación ab initio por falta de pruebas), no existe un estándar probatorio claro que obligue al fiscal a investigar. Esto no se debe confundir con los requerimientos, de conformidad con la legislación mexicana, que se deben cumplir para acusar formalmente a una persona.
- 284 Consulte como ejemplo “*¿Existe un conflicto armado interno en México?*” de Héctor Carreón Perea and Édgar Eduardo Téllez Padrón. *Análisis en función del Derecho Penal Internacional* (2012); Javier Dondé Matute, “¿Por qué considero que no hay crímenes de guerra en México?,” en Dondé Matute y Guevara Bermúdez (editores), *México y la Corte Penal Internacional* (Tirant lo Blanch: 2014); “Can Mexico be in an “armed conflict” with criminal gangs?” (5 de junio de 2013), <http://blog.chron.com/bakerblog/2013/06/can-mexico-be-in-an-armed-conflict-with-criminal-gangs/>.
- 285 Kayishema y Ruzindana, (Sala de Primera Instancia), 21 de mayo de 1999, párr. 171; consulte también Musema (Sala de Primera Instancia), 27 de enero de 2000, párr. 248. “Se considera que existe un conflicto armado cuando se recurre a la fuerza armada entre Estados o a la violencia armada prolongada entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos dentro de un Estado”. *Prosecutor v. Kunarac, et al.*, Caso número IT-96-23 y IT-96-23/1-A, párr. 56 (Tribunal de Apelaciones del TPIY, 12 de junio de 2002). Si bien es cierto que muchos artículos incluidos en el Protocolo III de los Convenios de Ginebra se reconocen como derecho internacional consuetudinario, México propiamente no es Estado Parte del Protocolo.
- 286 Estatuto de Roma, Artículo 7. Debido a que el informe no examina específicamente los asesinatos, las desapariciones y la tortura,

NOTAS FINALES

- este extracto del Artículo 7 omite otros crímenes que también se pueden considerar crímenes de lesa humanidad. Estos son: (b) exterminio; (c) esclavitud; (d) deportación o traslado forzoso de población; (e) encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; (g) violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable; (h) persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional; (j) crimen de segregación racial; y (k) otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.
- 287 *Situación en Kenia*, Decisión de acuerdo al Artículo 15, párr. 79. Cabe destacar que el Estatuto de Roma establece un estándar más elevado para la configuración de un crimen de lesa humanidad del fijado por el derecho internacional consuetudinario, al añadir el requisito de que los crímenes sean cometidos como parte de un ataque perpetrado “de conformidad con la política de un Estado o de una organización para cometer o para promover dicho ataque”. Se anota que aún cuando el análisis en este informe se realiza con base en este estándar más elevado establecido en el Estatuto de Roma, este último elemento no necesariamente debe actualizarse si se aplica la definición de crímenes de lesa humanidad aceptada en el derecho internacional consuetudinario. Consulte como ejemplo, *The Prosecutor v. Kunarac, et al.*, párr. 98.
- 288 Bajo la jurisprudencia de la CPI, el elemento de conocimiento requiere que el autor actúe con el conocimiento de que es un ataque generalizado y sistemático contra una población civil y que su conducta era parte del ataque, a pesar de esto, dicho requisito “no deberá interpretarse como un elemento que exige pruebas de que el autor tenía conocimiento de todas las características del ataque o contaba con detalles precisos del plan o la política de un Estado u organización”. *The Prosecutor v. Germain & Mathieu Ngujolo Chui*, ICC-01/04-01/07-717, Audiencia de confirmación de cargos, párr. 401 (Sala de Primera Instancia de la CPI, 30 de septiembre de 2008).
- 289 Por ejemplo, en el caso Gbagbo, la Sala de Cuestiones Preliminares de la CPI sostuvo que las acciones llevadas a cabo por las “fuerzas pro-Gbagbo”, las cuales no solo incluían al entonces presidente de Costa de Marfil, su círculo de allegados y las Fuerzas de Defensa y Seguridad, sino también a la “milicia juvenil y a mercenarios”, los cuales actuaban bajo el liderazgo de Gbagbo, se pueden considerar ya sea una política del “Estado” u “organizacional” a los efectos del Artículo 7(2) del Estatuto. *Consulte como ejemplo, The Prosecutor v. Gbagbo*, ICC/01/11-01/11, Audiencia de confirmación de cargos contra Laurent Gbagbo, párrs. 219-20 (Sala de Primera Instancia de la CPI, 12 de junio de 2014).
- 290 Elementos de los Crímenes de la Corte Penal Internacional, ICC-ASP/1/3 (sección B de la segunda parte), pág. 5 (9 de septiembre de 2002).
- 291 *Situación en Kenia*, Decisión de acuerdo al Artículo 15, párr. 84. *Consulte también* Fallo en el Juicio a Katanga, párr. 1108.
- 292 *The Prosecutor v. Ruto, et al.*, ICC-01/09-01/11-373, Audiencia de confirmación de cargos de acuerdo con el Artículo 61(7)(a) y (b) del Estatuto de Roma, párr. 213 (Sala de Primera Instancia de la CPI, 23 de enero de 2012).
- 293 Fallo en el Juicio a Katanga, párr. 1110.
- 294 Darryl Robinson, *Crimes Against Humanity: A Better Policy on ‘Policy,’* documento del Departamento de Investigación Jurídica de la Queen’s University número 2015-022, § 2.3, con fecha del 5 de diciembre de 2013.
- 295 *Situación en Kenia*, Decisión de acuerdo con el Artículo 15, párr. 87.
- 296 *Situación en Kenia*, Decisión de acuerdo con el Artículo 15, párr. 87.
- 297 Elementos de los Crímenes, pág. 5, n. 6 (énfasis añadido).
- 298 Consulte el siguiente capítulo para obtener un análisis de la política gubernamental para negar y minimizar las atrocidades, y de las políticas que han permitido y favorecido la distorsión de la información.
- 299 Consulte el capítulo cinco de este informe para obtener información a profundidad sobre las deficiencias de la CNDH.
- 300 Con base en los datos obtenidos de la agencia federal de estadística, INEGI, de 2007 (8867 homicidios dolosos) y 2009 (19,803 homicidios dolosos). Para obtener más detalles, consulte la sección del capítulo anterior sobre “Asesinatos”.
- 301 Datos obtenidos de los informes anuales de la CNDH de 2007 a 2012, disponibles en: www.cndh.org.mx?informes_Anuales_Actividades. Para detalles a profundidad consulte la sección del capítulo anterior sobre “Tortura tratos inhumanos”.
- 302 Entre 1990 y 2006, la CNDH emitió 1838 recomendaciones. De estas, 30 fueron dirigidas a la SEDENA, 8 a la SEMAR, 171 a la PGR y 16 a la SSPF. Información provista por la organización no gubernamental mexicana “Comisión Mexicana para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos” y los porcentajes fueron calculados por *Open Society Justice Initiative*. La CNDH emite una “recomendación” cuando una denuncia recibida por la Comisión “se relaciona a violaciones graves o cuando la denuncia no haya sido resuelta con éxito debido a que la autoridad inicialmente rechazó la reconciliación, así como por la insuficiencia en el cumplimiento de los términos propuestos”. Daly, et al., *Armed with Impunity*, pág. 13. Una “recomendación formal sirve como un método para que la organización acuse con credibilidad a una autoridad al presentar una descripción pormenorizada y exhaustiva de las supuestas violaciones a los derechos humanos en un caso en particular”. *Ibid.* Cabe destacar que estas “recomendaciones representan un número muy pequeño de [las] denuncias interpuestas ante la [CNDH]”. José A. Guevara B., *México y La Corte Penal Internacional: una primera aproximación a los crímenes de lesa humanidad cometidos en el contexto de la estrategia de seguridad de la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)*, en *México y La Corte Penal Internacional* 112 (JAVIER DONDÉ MATUTE Y JOSÉ A. GUEVARA B., COORDINADORES, 2014).
- 303 De enero de 2007 al 2015, la CNDH emitió 657 recomendaciones. De estas, 114 fueron dirigidas a la SEDENA, 30 a la SEMAR, 33 a la PGR y 74 a la SSPF. Información provista por la organización no gubernamental mexicana “Comisión Mexicana para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos” y los porcentajes fueron calculados por *Open Society Justice Initiative*.
- 304 Datos obtenidos de los informes anuales de la CNDH 2006-2015, disponibles en: www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades [acceso, 10 de marzo de 2016]. La gráfica incluye los datos de 2006 para fines de comparación, pero las denuncias correspondientes a dicho año (19) no se incluyen en la cifra total de 294. Debido a que la CNDH se resiste a clasificar las denuncias por ejecuciones extrajudiciales como tales, clasificándolas generalmente como “privación de la vida” o “violación del derecho a la vida”, la información en esta gráfica se basa en el consolidado de los tres diferentes tipos de denuncias. (Consulte el capítulo cinco donde se analizan las deficiencias de las metodologías de la CNDH). La privación de la vida, sin embargo, puede incluir causas que no sean los asesinatos por parte de las fuerzas de seguridad y puede incluir aspectos como la pérdida de la vida a causa de negligencia médica por parte de actores del gobierno. A pesar de que los datos no son precisos, sugieren un marcado aumento en las denuncias en el período en el que el gobierno estaba implementando su estrategia de seguridad, las muertes violentas en general en el país también se estaban incrementando (consulte los datos en el capítulo dos) y no existe una razón evidente de las causas por las que otros tipos de privación de la vida hubieran justificado este aumento.

NOTAS FINALES

- 305 Los cálculos fueron elaborados por *Open Society Justice Initiative* con base en las recomendaciones de la CNDH reunidas y analizadas por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. El cálculo se deriva del año de los incidentes subyacentes y omite los datos de recomendaciones relacionadas al período antes de diciembre de 2006, así como las recomendaciones que no se dirigieron a las autoridades federales.
- 306 *Human Rights Watch, Ni Seguridad, Ni Derechos*, páginas 161-62. El informe prosigue: “La fuerza aplicada por las autoridades de seguridad pública se considera excesiva cuando es incompatible con los principios de necesidad absoluta y proporcionalidad, según han sido interpretados en los Principios Básicos de la [ONU] sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y en el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de la [ONU]. En particular, las fuerzas de seguridad solamente pueden emplear la fuerza letal en defensa propia o de terceros cuando sea absolutamente necesario para prevenir la muerte o lesiones graves, siempre que la fuerza sea proporcional a la amenaza”. *Ibid.* pág. 162.
- 307 *Ibid.* pág. 161.
- 308 Consulte el recuadro de texto, “Orden escrita de abatir en Tlatlaya” en el Capítulo III. También consulte: Recomendación de la CNDH 51/2014 sobre la ejecución extrajudicial de 22 civiles, en Tlatlaya, Estado de México, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2014/Rec_2014_051.pdf.
- 309 Consulte también: Recomendación de la CNDH 3VG/2015 sobre violaciones graves a los derechos humanos, así como el asesinato de 6 víctimas por parte de la Policía Federal en Apatzingán, Michoacán, por el uso excesivo de la fuerza, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_003.pdf.
- 310 México: Ejecuciones por policías en Michoacán, Pruebas de ejecuciones extrajudiciales en Apatzingán y Tanhuato, Human Rights Watch, 28 de octubre de 2015, disponible en: www.hrw.org/news/2015/10/28/mexico-police-killings-michoacan [acceso, 1 de enero de 2016].
- 311 *Sí hay testigos en Tanhuato: “no tuvieron oportunidad”, la policía les disparó desde un helicóptero*, Animal Político, 25 de mayo de 2015, disponible en: www.animalpolitico.com/2015/05/los-42-muertos-no-tuvieron-oportunidad-la-policia-disparo-desde-un-helicoptero-testigos.
- 312 Datos obtenidos de los informes anuales de la CNDH 2006-2015, disponibles en: http://www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades [acceso, 10 de marzo de 2016].
- 313 Consulte la sección respecto a las desapariciones en el capítulo anterior.
- 314 Consulte la sección respecto a la CNDH en el capítulo cinco de este informe.
- 315 INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013*, pág. 21, disponible en: www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2013/doc/envipe2013_09.pdf.
- 316 INEGI señala que sus hallazgos de 4007 desapariciones contrastaron con el informe de la CNDH el cual incluye únicamente 718 denuncias por desaparición forzada o personas desaparecidas durante el mismo año. *Ibid.*, pág. 1, nota al pie 1. En su comunicado de prensa de septiembre de 2012, el INEGI inicialmente detalló 4007 casos de “desaparición forzada”; sin embargo, el mes siguiente cambió su clasificación a “desaparición involuntaria” a causa de la redacción de la pregunta pertinente en la encuesta: se preguntó a los encuestados respecto a alguna persona de su hogar que hubiera desaparecido “contra su voluntad, debido a los actos de una autoridad o grupo delictivo”. La segunda categoría, “grupo criminal” no se incluiría como “desaparición forzada” de conformidad con la legislación de México, ni el derecho internacional, a menos que el grupo criminal actuara en representación de, o con la aquiescencia del Estado. Sin embargo, cabe destacar que la definición de la ENVIPE con respecto a las “desapariciones involuntarias” se adhiere estrechamente a la definición internacional de la desaparición forzada.
- 317 Consulte el cuestionario, glosario y resultados de la ENVIPE 2014 en: www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx [acceso, 4 de enero de 2016].
- 318 Consulte el documento de Human Rights Watch, *Los Desaparecidos de México: El persistente costo de una crisis ignorada* (febrero de 2013), páginas 3, 14, 17-25, 28-29.
- 319 *Ibid.* pág. 17.
- 320 *Ibid.* pág. 28.
- 321 Tercer Informe de Labores de la PGR, 2014-2015, páginas 113-114, disponible en: www.pgr.gob.mx/informesinstitucionales/Documents/INFORME%20DE%20LABORES/2015.pdf [acceso, 15 de febrero de 2016].
- 322 *Informe Ayotzinapa, Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*, páginas 359-380, disponible en: <http://prensageiaivotzi.wix.com/giei-ayotzinapa#!informe-/ctexv>.
- 323 *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias: Misión a México*, Consejo de Derechos Humanos, documento A/HRC/19/58/Add.2 (20 de diciembre de 2011) (“informe del GTDFI”), párr. 17, disponible en: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_en.pdf.
- 324 *Ibid.*, párr. 7.
- 325 Comité contra la Desaparición Forzada de la Naciones Unidas, *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del Artículo 29, párrafo 1, de la Convención*, párr. 10 (versión avanzada, febrero de 2015), http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_COB_MEX_19564_S.pdf.
- 326 La participación de funcionarios del gobierno también es un elemento del crimen de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura, sin embargo otras definiciones con base en el derecho internacional no se encuentran restringidas de esta forma.
- 327 Estos cálculos se basan en los hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos, según se identifican en las quejas presentadas por las víctimas ante la CNDH y que se incluyen en sus informes anuales. Informes anuales disponibles en: www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades. El número de quejas representa una perspectiva más precisa de los casos de tortura y malos tratos, debido a que se encuentra basada en las denuncias directas de las víctimas ante las autoridades y el registro más inmediato del caso. Es posible que un caso de tortura no alcance la etapa final de recomendación, ya que la CNDH puede decidir referir el caso a otra autoridad o cerrar el caso mediante una conciliación. Asimismo, estos cálculos no incluyen los casos de tortura documentados por la CNDH en las prisiones, actuando como “mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional” implementado en virtud del Artículo 17 del Protocolo Facultativo de la Convención de la ONU contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, del cual México es Estado Parte. Si estos números se incluyeran, la cantidad de casos de tortura se incrementaría. Consulte: www.cndh.org.mx/Mecanismo_Nacional_de_Prevenccion_de_la_Tortura [acceso, 28 de febrero de 2016].

NOTAS FINALES

- 328 Se basa en los datos provistos a Amnistía Internacional por la PGR en respuesta a una solicitud de información pública. Consulte el documento de Amnistía Internacional, Promesas en el Papel, Impunidad Diaria: La Epidemia de Tortura en México Continúa, octubre de 2015, pág. 7, disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/document/?indexNumber=amr41%2f2676%2f2015&language=en>.
- 329 Consulte la sección "Politización de la Investigación Criminal" en el siguiente capítulo.
- 330 Consulte como ejemplo, Programa Atalaya, *La tortura vista por la CNDH* (diciembre de 2005), pág. 2, [http://atalaya.itam.mx/Documentos_Atalaya/01%20\(2\)/03%20\(25\)/14%20\(39\)/02%20\(90\).PDF](http://atalaya.itam.mx/Documentos_Atalaya/01%20(2)/03%20(25)/14%20(39)/02%20(90).PDF) [acceso, 4 de enero de 2016]. Para obtener detalles más profundos respecto a las deficiencias de la CNDH, consulte el capítulo cinco.
- 331 Con base en los informes anuales de la CNDH 2007-2015, disponibles en: www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades [acceso, 28 de febrero de 2016].
- 332 Con base en los informes anuales de la CNDH 2001-2006, disponibles en: www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades [acceso, 28 de febrero de 2016].
- 333 Con base en los informes anuales de la CNDH 2007-2012, disponibles en: www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades [acceso, 28 de febrero de 2016].
- 334 Con base en los informes anuales de la CNDH 2013-2015, disponibles en: www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades [acceso, 28 de febrero de 2016].
- 335 Consulte la carta del Relator Especial de la ONU sobre la Tortura con fecha 1 de abril de 2015, http://antitorture.org/wp-content/uploads/2015/04/April_1_2105_Special_Rapporteur_Torture_Letter_EN_ES.pdf. Cabe destacar que la legislación mexicana limita la definición de tortura como actos llevados a cabo por personas que actúan con apariencia de legalidad.
- 336 Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Adenda, Misión a México, párr. 23. Esta conclusión está respaldada por el hecho de que la CNDH recibió 1148 denuncias de tortura atribuibles únicamente a las fuerzas armadas entre diciembre de 2012 y julio de 2014. *Ibid.*, párr. 20.
- 337 Informes anuales de la CNDH 2006-2015, disponibles en: www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades.
- 338 Datos provistos a Amnistía Internacional por la PGR en respuesta a una solicitud de información pública. Consulte: Documento de Amnistía Internacional, Promesas en el Papel, Impunidad Diaria: La Epidemia de Tortura en México Continúa, octubre de 2015, pág. 7, disponible en: www.amnesty.org/fr/documents/amr41/2676/2015/en/.
- 339 Felipe Calderón Hinojosa, *Los Retos Que Enfrentamos: Los Problemas de México y Las Políticas Públicas Para Resolverlos* (2006-2012), PÁGINAS 27, 66 (2013).
- 340 Consulte como ejemplo, "Reconocen aumento explosivo de secuestros en el país," *EL UNIVERSAL*, 28 DE AGOSTO DE 2010, [HTTP://ARCHIVO.ELUNIVERSAL.COM.MX/PRIMERA/35453.HTML](http://archivo.eluniversal.com.mx/primera/35453.html). Consulte también la declaración del Presidente Calderón, 15 de mayo de 2009, [HTTP://CALDERON.PRESIDENCIA.GOB.MX/2009/01/EL-PRESIDENTE-CALDERON-EN-LA-SESION-ALMUERZO-INDIVIDUAL-TITULADA-RIDERS-ON-THE-STORM-MEXICO-OVERCOMING-THE-CRISIS/](http://calderon.presidencia.gob.mx/2009/01/EL-PRESIDENTE-CALDERON-EN-LA-SESION-ALMUERZO-INDIVIDUAL-TITULADA-RIDERS-ON-THE-STORM-MEXICO-OVERCOMING-THE-CRISIS/) ("Cuando empezamos sabíamos que esta guerra contra el crimen organizado tomaría tiempo, dinero y que también constaría vidas humanas").
- 341 "Reconocen aumento explosivo de secuestros en el país." Consulte también "Mensaje a la Nación del Presidente de Los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Felipe Calderón Hinojosa, con motivo de su Primer Informe de Gobierno", disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/primer/mensajeaalacion/index343f.html?contenido=314> ("Es mi deber recordar a la población que ésta será una batalla larga y difícil, que tomará mucho tiempo, implicará enormes recursos económicos y, por desgracia, también costará vidas humanas").
- 342 Consulte como ejemplo, "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012," Sección 1.4, publicado por el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007 [acceso, 5 de enero de 2016].
- 343 Publicación de la Secretaría de la Defensa Nacional, "La Secretaría de la Defensa Nacional en el esfuerzo de México en contra del crimen organizado," pág. 57 (2012), disponible en: www.sedena.gob.mx/images/stories/LIBROS/Libro_sedena.pdf [acceso, 5 de enero de 2016].
- 344 *Si agarro a un zeta lo mato; ¿para qué interrogarlo?: jefe policiaco*, *La Jornada*, 13 de marzo de 2011, disponible en: www.jornada.unam.mx/2011/03/13/politica/007n1pol [acceso, 29 de diciembre de 2015].
- 345 Sanjuana Martínez, *Operación Limpieza O Tirar a Matar*, sinembargo.mx, 28 de mayo de 2013, disponible en: www.sinembargo.mx/28-05-2013/630401 [acceso, 29 de diciembre de 2015].
- 346 Entrevista con el General Francisco Gallardo de José Reveles, *Levantones, Narcofosas y Falsos Positivos* (2011), pág. 119. Efectivamente, antes y después de 2006, los Gobiernos de México han incrementado la estructura de la policía federal como fuerzas reactivas y militarizadas y han restado importancia a las investigaciones criminales. La nueva política de seguridad de diciembre de 2006 significó el despliegue de decenas de miles de tropas militares y policías adicionales orientados a combatir a los cárteles delictivos. Esto aumentó significativamente la detención de sospechosos. Lo que racionalmente pronosticaba que el sistema de justicia penal no sería capaz de procesar eficazmente a tantos presuntos criminales. Para obtener más detalles, consulte la sección "Militarización de la policía" en el siguiente capítulo.
- 347 El caso surgió cuando un soldado acusado de la desaparición forzada de dos personas en noviembre de 2008 en Chihuahua presentó un recurso de amparo contra su detención, declarando que en esencia únicamente seguía órdenes y que su orden de detención era inconstitucional. Expediente 650/2014, Décimo Séptimo Circuito del Tribunal Colegiado, disponible en la base de datos del Consejo de la Judicatura Federal en: <http://sise.cjf.gob.mx/consultasvp/default.aspx>.
- 348 *Ibid.*, páginas 36-38.
- 349 *Ibid.*, páginas 38-40.
- 350 Consulte el capítulo uno de este informe y también Daly, et al., *Armed with Impunity*, pág. 6.
- 351 George W. Grayson, *The Impact of President Felipe Calderón's War on Drugs on the Armed Forces: The Prospects for Mexico's "Militarization" and Bilateral Relations*, Instituto de Estudios Estratégicos, pág. 3 (enero de 2013).
- 352 El caso de Ciudad Juárez es paradigmático: entre marzo de 2009 y abril de 2010 el Ejército tomó íntegramente el control operativo de la policía. El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2012), Marcos Pablo Molochnik, Mariña Eugenia SUÁREZ DE GARAY, *Frontera Norte*, Vol. 24, Núm. 48, Julio-Diciembre de 2012, pp. 134-135, disponible en: www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN48/5-f48.pdf.
- 353 Consulte también: Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, A/HRC/19/58/Add.2, párr. 24, 20 de diciembre de 2011, disponible en: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_en.pdf [acceso, 23 de abril de 2015].

NOTAS FINALES

- 354 Calderón, Los Retos Que Enfrentamos, pág. 49.
- 355 Eduardo Guerrero Gutiérrez, *La estrategia fallida*, Nexos (1 de diciembre de 2012).
- 356 La gráfica se tomó de la siguiente fuente: Eduardo Guerrero Gutiérrez, *La estrategia fallida*, Nexos (1 de diciembre de 2012).
- 357 *Ibid.*
- 358 No se ha observado una disminución en el presupuesto de las fuerzas federales de seguridad desde que el Presidente Peña Nieto asumió su cargo. Consulte como ejemplo: “Presupuesto 2014 para dependencias y otros rubros,” El Universal, 9 de septiembre de 2013, disponible en: www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/impreso/presupuesto-2014-para-dependencias-y-otros-rubros--208967.html [acceso, 5 de enero de 2016].
- 359 Consulte la sección “Militarización de la policía” en el siguiente capítulo
- 360 Consulte como ejemplo, Decreto por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán, 15 de enero de 2014, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329743&fecha=15/01/2014 (se establece, por decreto presidencial, la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán, que representa el despliegue de 6,000 fuerzas federales de seguridad con el fin de restablecer el orden y la seguridad en Michoacán). Consulte también: *Castillo se despide del estado: “Aunque pregonen lo contrario, Michoacán ya no es como antes”*, Animal Político, 22 de enero de 2015, disponible en: www.animalpolitico.com/2015/01/comisionado-seguridad-alfredo-castillo-se-va-de-michoacan.
- 361 Alberto Morales y Marcos Muedano, *SEDENA asume la seguridad en Tierra Caliente*, El Universal, 4 de diciembre de 2014, disponible en: www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/sedena-asume-la-seguridad-en-tierra-caliente-1059304.html [acceso, 5 de enero de 2016].
- 362 Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Adenda, Misión a México, párr. 22.
- 363 Consulte: *General Cienfuegos*: “El Ejército debe salir de las calles; fue un error entrar en esa guerra,” Sin Embargo, 16 de marzo de 2016, disponible en: www.sinembargo.mx/16-03-2016/1636596.
- 364 Elementos de los Crímenes pág. 5, n.6.
- 365 El acuerdo por el que se establecen las directrices que deberán observar los agentes de la policía federal ministerial, la policía federal y los miembros de la SEDENA para el uso legítimo de la fuerza se aprobó el 23 de abril de 2012. ACUERDO A/080/12 de la Procuradora General de la República, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244768&fecha=23/04/2012; *Acuerdo de la Secretaría de Seguridad Pública 04/2012* disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244759&fecha=23/04/2012; SEDENA, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012. En 2014, las fuerzas armadas emitieron un manual del uso de la fuerza “unificado”: www.sedena.gob.mx/pdf/normateca/3.doctrina_y_edu_mil/USO_FUERZA_UNIFICADO.pdf.
- 366 Human Rights Watch documentó “más de” 20 casos de desaparición forzada atribuibles solo a miembros de la Marina de México entre junio y julio 2011. Consulte *Los Desaparecidos de México*, pág. 18. Consulte también el Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, párr. 30 (“El Relator Especial quedó con la viva impresión de que a nivel federal y en la mayoría de los estados no hay un marco jurídico coherente y ampliamente aceptado sobre el uso de la fuerza por los agentes de las fuerzas del orden, en particular en las detenciones y las manifestaciones”). La Directiva 003/09 sobre el uso de la fuerza adoptada por la Marina en 2009 está disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5114505&fecha=15/10/2009.
- 367 Recomendación General número 12/2006, “Sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley”, páginas 9-11, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_012.pdf. La recomendación fue dirigida al Secretario de Seguridad Pública del Gobierno Federal, las autoridades militares, así como a los gobernadores de los estados federales de México y los fiscales nacionales.
- 368 Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, Evaluación desde los derechos humanos de los protocolos sobre uso de la fuerza y detención de personas presentados por el Presidente Felipe Calderón, pág. 3, 23 de mayo de 2012, disponible en: http://imdh.org/doctos/d_Analisis_protocolos_DH.pdf. El instituto además concluyó que las directivas de 2012 no cumplían con los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley adoptados por la ONU.
- 369 Con respecto al caso Atenco, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la recomendación 38/2006 dirigida al Gobernador Peña Nieto y al Secretario de Seguridad Pública Federal, Eduardo Medina-Mora Icaza, a quien después Peña Nieto propondría para el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia. La recomendación está disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2006/Rec_2006_038.pdf [acceso, 23 de abril de 2015].
- 370 Consulte el dictamen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación “Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de garantías individuales”, disponible en: <http://200.38.163.178/sifsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=21782&Clase=DetalleTesisEjecutorias>.
- 371 Consulte *Pacto por México, Acuerdos para una Sociedad de Derechos y Libertades*, Apartado 1.5, “Defender los derechos humanos como política de Estado,” compromiso 28, disponible en: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>. El Pacto por México es un tratado suscrito el 2 de diciembre de 2012, un día después de la toma de posesión del Presidente Enrique Peña Nieto, que consta de 95 iniciativas acordadas por el partido en el poder, Partido Revolucionario Institucional (PRI), por el Partido de Acción Nacional (PAN) y por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Consulte como ejemplo el artículo de Andrés Sada, *Explainer: What Is the Pacto por México?*, Americas Society/Council of the Americas, 11 de marzo de 2013, www.as-coa.org/articles/explainer-what-pacto-por-mexico.
- 372 *Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas*, 30 de mayo de 2014, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346857&fecha=30/05/2014 [acceso, 5 de enero de 2016].
- 373 En su informe de 2014 respecto a su misión a México, Christof Heyns señala que, “[él]...estaba informado del anteproyecto de ley que el Gobierno Federal había elaborado, pero insiste en que “es necesario contar con una ley amplia y de autoridad sólida. El establecimiento de criterios y límites sobre el uso lícito de la fuerza es fundamental para garantizar el derecho a la vida”. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Adenda, Misión a México, A/HRC/26/36/Ad., 28 de abril de 2014, párr. 30. En los comentarios del estado respecto al informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, México declaró que el “Gobierno de la República ha preparado un proyecto de Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública”, párr. 8, A/HRC/26/36/Ad.3. En octubre de 2015 el

NOTAS FINALES

- Relator Especial afirmó que no ha habido logros significativos en la lucha contra la impunidad en México. Consulte *México no ha avanzado en la lucha contra la impunidad: ONU*, Proceso, 30 de octubre de 2015, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=419569> [acceso, 5 de enero de 2016].
- 374 Esto incluye la masacre de Tlatlaya, los asesinatos de 2015 en Apatzingán, Michoacán y las acciones realizadas por la policía en 2015 en Tanhuato, Michoacán, todas se describen en la sección sobre “Un ataque dirigido contra cualquier población civil” (abajo).
- 375 El índice de fatalidad cuantifica la correlación entre los asesinatos y las lesiones a civiles y los agentes de seguridad (Marina, Ejército y la Policía Federal) en la implementación de la Estrategia de Seguridad Nacional y el uso de la fuerza letal. Consulte el artículo de Rodrigo Gutiérrez, Carlos Silva y Catalina Pérez Correa, “Índice de Letalidad, Menos enfrentamientos, más opacidad”, Nexos (julio de 2015), y el documento de trabajo está disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/novedades/letalidad.pdf>. Consulte también la infografía de la ONG Centro Prodh sobre el índice de fatalidad: http://www.centroprodh.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1674%3A2015-10-20-22-00-06&catid=209%3Afront-rokstories&lang=es.
- 376 Consulte el estudio de Valeria Espinosa y Donald B. Rubin, “¿Las intervenciones militares en la Guerra contra el narcotráfico en México aumentaron la violencia?”, publicado por la Asociación de Estadística de Estados Unidos (69), 1 de Febrero de 2015, páginas 17-27.
- 377 *Human Rights Watch, Ni Seguridad, Ni Derechos*, noviembre de 2011, pág. 179. No queda claro si todas estas investigaciones fueron de soldados del ejército o si también se incluían civiles.
- 378 *Ibid.*, cita una respuesta de la SEDENA de fecha 16 de junio de 2011 a la solicitud de acceso a la información número 0000700066811 expedida por *Human Rights Watch* el 25 de abril de 2011. Esta respuesta indicaba que había habido una condena por homicidio culposo en uno de los casos, una condena por “violencia contra las personas causando homicidio” en un segundo caso, y una condena en un tercer caso que se había revocado en apelación. De acuerdo a esta respuestas, los condenados recibieron sentencias de 23 meses, nueve meses y 3 años (la última se revocó en apelación).
- 379 “Respuesta de SEDENA a Solicitud de Información sobre daños colaterales.” Respuesta Folio 0000700100812, septiembre de 2012. Una copia del documento, acceso, 15 de marzo de 2013 se encuentra en archivo de *Open Society Justice Initiative*. Los datos únicamente incluyen los casos de “violencia contra las personas causando homicidio”, la definición que utilizan los tribunales militares para investigar y procesar los homicidios o los asesinatos. Dentro de esta categoría, el homicidio puede ser grave (calificado), no calificado, premeditado y no premeditado. Las cifras que se utilizan en esta sección incluyen todas estas categorías.
- 380 De acuerdo a la respuesta por parte de la SEDENA, fue la PGR la que catalogó a las víctimas en estos casos como “civiles inocentes” y no existían indicios de su participación en actividades delictivas. *Ibid.*
- 381 Personal militar involucrado en conductas ilícitas consideradas como violaciones a derechos humanos derivadas de las 155 recomendaciones emitidas por la C.N.D.H. en contra de esta Secretaría, SEDENA, disponible en: http://www.sedena.gob.mx/images/stories/archivos/derechos_humanos/quejasyrecom/2013/octubre/PNAL_MIL_SENTENCIADO.pdf. En 2012, un exgeneral de la SEDENA fue acusado de ordenar siete ejecuciones extrajudiciales entre 2007 y 2008. Consulte el documento del Departamento de Estado de Estados Unidos, “Mexican Political Highlights January 28 – February 3, 2012,” párr. 7, Mensaje no clasificado, Caso N° F-2012-41315, Documento número C05348130. La información pública más reciente sobre el caso indica que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó referir el caso de la jurisdicción militar a la civil; el caso aún se encuentra en proceso. Consulte “Procesos contra 22 militares de Ojinaga, a juzgado civil: SCJN,” www.telefono.rojo.mx/2012/9/3/Procesos-contra-22-militares-de-Ojinaga%2c-a-juzgado-civil-SCJN.
- 382 Crímenes cometidos por soldados del Ejército 2013-2015, disponible en: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/42897/delitos_del_orden_militar.pdf. Con respecto a las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el fuero militar, consulte la sección “Judicial” en el capítulo cinco.
- 383 Recomendación de la CNDH 3VG/2015 sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos cometidas en Apatzingán, Michoacán. La recomendación está dirigida al Ejército, al Comisionado Nacional de Seguridad, al Gobernador del Estado de Michoacán y al Presidente Municipal de Apatzingán. El texto íntegro de la recomendación está disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_003.pdf.
- 384 México: Ejecuciones por policías en Michoacán, Pruebas de ejecuciones extrajudiciales en Apatzingán y Tanhuato, *Human Rights Watch*, 28 de octubre de 2015, disponible en: www.hrw.org/news/2015/10/28/mexico-police-killings-michoacan [acceso, 1 de enero de 2016]. Consulte también: Sí hay testigos en Tanhuato: “no tuvieron oportunidad”, la policía les disparó desde un helicóptero, *Animal Político*, 25 de mayo de 2015, disponible en: www.animalpolitico.com/2015/05/los-42-muertos-no-tuvieron-oportunidad-la-policia-disparo-desde-un-helicoptero-testigos.
- 385 La liberación de cuatro militares involucrados en los hechos de Tlatlaya muestra que la PGR y el poder judicial de la federación no han garantizado el acceso a la justicia de las víctimas y no exonera al ejército de su responsabilidad en la masacre, Centro PRODH, comunicado de prensa, 6 de octubre de 2015, disponible en: http://centroprodh.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1664%3A2015-10-06-18-45-01&catid=209%3Afront-rokstories&lang=es.
- 386 Consulte el cuadro de texto sobre Tlatlaya arriba.
- 387 Por ejemplo, después de que *Human Rights Watch* publicara un informe en 2013 que incluía 149 desapariciones forzadas documentadas, incluidas más de 20 en las que se encontraba involucrada la Marina y en otras 13 la Policía Federal, el fiscal general de México se comprometió a investigarlas. Casi dos años después, no ha habido ninguna condena en relación con las desapariciones. Consulte: *The Disappearance Of 43 Mexican Students Is An Atrocity. But It's No Isolated Incident*, *The Huffington Post*, 22 de noviembre de 2014, disponible en: www.huffingtonpost.com/2014/11/22/mexico-missing-students_n_6200842.html [acceso, 6 de enero de 2016]. Las desapariciones fueron documentadas en el informe de *Human Rights Watch*, *Los Desaparecidos de México: El persistente costo de una crisis ignorada*, febrero de 2013, disponible en: www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0213_ForUpload_0_0.pdf [acceso, 6 de enero de 2016].
- 388 *Mexico sees first conviction of soldier in disappearance*, Associated Press, 18 de agosto de 2015, disponible en: <http://bigstory.ap.org/article/3744d01c4e5245c79e1cbd4a6ce4a711/mexico-sees-first-conviction-soldier-disappearance> [acceso, 6 de enero de 2016]. El soldado, subteniente, fue sentenciado a un poco más de 31 años de prisión por detener y causar la desaparición de la víctima ilegítimamente en 2012 en el estado del norte de Nuevo León. Sentencia final de la causa penal 104/203, Juez Primero de Distrito en Materia Penal en el Estado de Nuevo León. La nota informativa del caso del Poder Judicial de la Federación está disponible en: www.cjf.gob.mx/documentos/notasInformativas/docsNotasInformativas/2015/notaInformativa88.pdf.
- 389 Respuesta a la solicitud de acceso a la información 0000700112514 (23 de agosto de 2014).
- 390 Tres de las víctimas desaparecieron en 1994, dos en 2011, seis en 2013 y seis en 2014. La Policía Federal estuvo implicada en

NOTAS FINALES

- siete casos, la SEDENA en seis, la policía municipal en tres y la policía estatal en uno. Consulte: Tercer informe de actividades de la PGR, 2014-2015, páginas 113-114, disponible en: www.pgr.gob.mx/informesinstitucionales/Documents/INFORME%20DE%20LABORES/2015.pdf [acceso, 15 de febrero de 2016].
- 391 Datos de la PGR obtenidos por la Comisión Mexicana en respuesta a las solicitudes de acceso a la información 0001700286614 y 0001700286714, 25 de noviembre de 2014. La información no especifica los años en los que ocurrieron las desapariciones.
- 392 Actas resumidas de la octava sesión del Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU, documento CED/C/SR.120, párr. 7, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2FC%2FSR.120&Lang=en.
- 393 Con base en los datos provistos por la PGR a Amnistía Internacional en respuesta a un solicitud de información pública en junio de 2015. Consulte: *Paper Promises, Daily Impunity: Mexico's Torture Epidemic Continues*, octubre de 2015, pág. 7, disponible en: www.amnesty.org/en/documents/amr41/2676/2015/en [acceso, 6 de enero de 2016].
- 394 *Ibid.*
- 395 Consulte la sección "Politización de la Investigación Criminal" en el siguiente capítulo.
- 396 Con base en los datos provistos por la PGR a Amnistía Internacional en respuesta a un solicitud de información pública en junio de 2015. Consulte: *Paper Promises, Daily Impunity: Mexico's Torture Epidemic Continues*, octubre de 2015, pág. 7, disponible en: www.amnesty.org/en/documents/amr41/2676/2015/en [acceso, 6 de enero de 2016].
- 397 Datos de la PGR proporcionados a Amnistía Internacional en respuesta a solicitudes de información pública. Consulte: Amnistía Internacional, *Out of Control: Torture and Other Ill-Treatment in Mexico*, 4 de septiembre de 2014, pág. 46.
- 398 La PGR respondió a Amnistía Internacional mediante una solicitud de acceso a la información y una entrevista en agosto de 2015 con la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales. Consulte: Amnistía Internacional, *Promesas en el papel, Impunidad diaria, la Epidemia de tortura en México continúa*, octubre de 2015, pág. 7, disponible en: www.amnesty.org/en/documents/amr41/2676/2015/en [acceso, 6 de enero de 2016].
- 399 En abril de 2015, México informó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que había habido un total de 15 condenas por tortura en el fuero federal; de estos solo seis se relacionaban con casos fechados después de 2006. Consulte: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de derechos humanos en México*, documento 44/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 212 y nota 293 a pie de página, disponible en: www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Mexico2016-en.pdf.
- 400 Hojas de respuesta de la SEDENA sin fecha en respuesta a las peticiones número: 0000700121412, 000700121612, 0000700121512 y 000070121012 (todas citadas en la "Adenda 1" de Tlachinollan para octubre de 2012, en los documentos presentados ante el Comité contra la Tortura de la ONU, páginas 1 y 2). Algunos casos han sido subsecuentemente remitidos a los tribunales civiles pero el gobierno no ha explicado públicamente si este es el caso, y de ser así, cuántos casos han sido referidos y cuál es la situación de los mismos.
- 401 Calderón, *Los Retos Que Enfrentamos*, páginas 36, 39 y 67. En el mismo sentido, Guillermo Valdés Castellanos, exdirector del Centro de Investigación y Seguridad Nacional en una entrevista en 2013 advirtió que, durante el tiempo en que la administración del Presidente Calderón se encontraba desarrollando su estrategia de seguridad, el Estado era débil, lento, burocrático y carecía de las herramientas necesarias para combatir al crimen organizado. Consulte: *El Chapo es un genio de los negocios*, El País, 11 de diciembre de 2013, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/11/actualidad/1386718386_361181.html.
- 402 Por ejemplo, en 2008 se creó la Dirección General de Derechos Humanos dentro de la SEDENA para gestionar las denuncias contra la institución en materia de derechos humanos. Departamento de Estado de Estados Unidos "New Military Human Rights Directorate Still a Work in Progress", comunicación no clasificada, Caso número N° F-2013-13607, documento número C05422462.
- 403 Eduardo Guerrero Gutiérrez, *La estrategia fallida*, Nexos, 1 de diciembre de 2012 ("En contraste [al incremento en los recursos para agencias del sector de la seguridad], el estancamiento que se observa en la evolución del presupuesto de la Procuraduría General de la República revela que la estrategia [de Calderón] no fue integral: se incrementaron las capacidades de arresto o abatimiento de presuntos criminales, y no se realizó un esfuerzo semejante en el desarrollo de las capacidades de investigación y debida acreditación de delitos").
- 404 Gutiérrez (argumentando que un efecto secundario de la falta de inversión en el sistema judicial era "que la actuación policiaca y militar quedó sin controles ni contrapesos, lo que elevó la probabilidad de cometer abusos a los derechos humanos").
- 405 Elementos de los Crímenes, pág. 5
- 406 *Gbagbo*, Sentencia de confirmación de cargos, párr. 210.
- 407 *Gbagbo*, Sentencia de confirmación de cargos, párr. 210.
- 408 *Gbagbo*, Sentencia de confirmación de cargos, párr. 210. Por ejemplo, en el caso contra el ex presidente de Costa de Marfil Laurent Gbagbo, la Sala de Primera Instancia de la CPI citó como evidencia que "se habían cometido múltiples actos de violencia incluidos asesinatos, intentos de asesinato, violaciones, lesiones severas y arrestos arbitrarios) por las fuerzas pro-Gbagbo" contra los supuestos partidarios del rival político de Gbagbo, Alassane Ouattara, para respaldar la conclusión de que existió un "ataque". *Ibid.* párr. 211. Sin embargo, la Sala también estableció que la "naturaleza de estos actos, la población que fue objetivo, la identidad de los autores y la cronología de los eventos pertinentes" constituyen actos múltiples que en conjunto conducen una "línea de conducta" en términos de lo dispuesto en el Artículo 7 del Estatuto. *Ibid.* párr. 212.
- 409 Elementos de los Crímenes, pág. 5
- 410 *Ruto* Sentencia de confirmación de cargos, párr. 164
- 411 *Ruto* Sentencia de confirmación de cargos, párrs. 164-71. Específicamente, la Sala de Primera Instancia dictaminó que el elemento de "ataque" se satisfizo con base en la evidencia de que miembros de un grupo étnico "armados con, entre otras cosas, machetes, pargas, arcos, flechas, latas con combustible y armas de fuego" cometieron los allanamientos que resultaron en "incendios, destrucción, saqueos y asesinatos" contra miembros de otro grupo étnico en cuatro diferentes ubicaciones en el transcurso de más de dos semanas. *Ibid.*
- 412 Recomendación 57/2013 de la CNDH, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2013/Rec_2013_057.pdf [acceso, 9 de enero de 2016]. La Comisión Mexicana que representa a la familia Parral presentó un video referido al caso el 30 de abril de 2014, disponible en: www.youtube.com/watch?v=ZOJe7MWxqBM [acceso, 9 de enero de 2016]. Consulte también: Daniel Hernández, *Mexican Soldiers Kill a Kidnapping Victim, Then Label Him a Cartel Hitman to Cover it Up*, Vice News, 17 de octubre de 2015, disponible en: <https://news.vice.com/article/mexican-soldiers-kill-a-kidnapping-victim-then-label-him-a-cartel-hitman-to-cover-it-up> [acceso, 9 de enero de 2016].
- 413 Recomendación 57/2013 de la CNDH, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2013/Rec_2013_057.pdf [acceso, 9 de enero de 2016].

NOTAS FINALES

- 414 Daniel Hernández, *Mexican Soldiers Kill a Kidnapping Victim, Then Label Him a Cartel Hitman to Cover it Up*, Vice News, 17 de octubre de 2015, disponible en: <https://news.vice.com/article/mexican-soldiers-kill-a-kidnapping-victim-then-label-him-a-cartel-hitman-to-cover-it-up> [acceso, 9 de enero de 2016].
- 415 Centro para el Desarrollo de la Justicia Internacional, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., y Federación Internacional de Derechos Humanos, Comunicación con base en el artículo 15 del Estatuto de Roma respecto de la presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en México de diciembre de 2006 a septiembre 2012, pág. 10 (25 de octubre de 2012). En respuesta a las solicitudes de acceso a la información de *Open Society Justice Initiative* dirigidas a la SEDENA y la SEMAR en 2014, las cuales solicitaron información respecto a las muertes ocurridas bajo la custodia militar, ambas instituciones respondieron que la información es "inexistente". Las respuestas a las solicitudes de acceso a la información del Ejército, comunicación pública 0000700099114 del 29 de julio de 2014; y a la Marina, comunicación pública UE/0762/14 del 6 de agosto de 2014, se encuentran en el archivo de *Open Justice Society Initiative*.
- 416 Consulte la sección "Magnitud", arriba.
- 417 Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Adenda, Misión a México, A/HRC/26/36Add1., párr. 22, 28 de abril de 2014.
- 418 *Human Rights Watch, Ni seguridad, Ni Derechos*, pág. 170. Si bien es cierto, que *Human Rights Watch* no indica si el uso del término "fuerzas de seguridad" se limita a las fuerzas federales, cada uno de los ejemplos respalda la afirmación de que se trata de acciones llevadas a cabo por el Ejército. *Ibid.* páginas 170-73.
- 419 *Ibid.*, pág. 180.
- 420 La siguiente exposición se basa en una investigación periodística fundamentada en los expedientes judiciales (incluye la investigación penal militar 1982/2009) y testimonios, *El "pelotón de la muerte", soldados con licencia para matar*, Proceso, 12 de enero de 2013, disponible en: www.proceso.com.mx/330488/el-peloton-de-la-muerte-soldados-con-licencia-para-matar.
- 421 *Human Rights Watch, Ni seguridad, Ni Derechos*, pág. 176.
- 422 La siguiente exposición se basa en Tlachinollan, *Ficha Informativa: Bonfilio Rubio Villegas*, 1 de diciembre de 2011, disponible en: www.tlachinollan.org/ficha-informativa-bonfilio-rubio-villegas, y la recomendación por parte de la CNDH 8/2011 a la SEDENA en relación con el caso, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec_2011_008.pdf.
- 423 *Human Rights Watch, Ni seguridad, Ni Derechos*, páginas 176-177.
- 424 Recomendación 38/2011 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 27 de junio de 2011, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec_2011_038.pdf.
- 425 La siguiente exposición se basa en *Human Rights Watch, Ni seguridad, Ni Derechos*, páginas 171-172.
- 426 *Ibid.*, páginas 173-174.
- 427 Recomendación 34/2011 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 7 de junio de 2011, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2011/034.pdf [acceso, 10 de enero de 2016].
- 428 *Human Rights Watch, Ni seguridad, Ni Derechos*, pág. 171.
- 429 Recomendación 36/2010 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 16 de junio de 2010, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2010/036.pdf [acceso, 10 de enero de 2016].
- 430 La siguiente exposición se basa en *Human Rights Watch, Ni seguridad, Ni Derechos*, pág. 174.
- 431 *Human Rights Watch, Ni seguridad, Ni Derechos*, pág. 168.
- 432 *Ibid.*, pág. 169.
- 433 La siguiente exposición se basa en la Recomendación 43/2013 de la CNDH, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2013/Rec_2013_043.pdf, y CADHAC, *A 4 años: impunidad para la familia de Gustavo Acosta Luján*, Comunicado de prensa 1509/28, 2 de septiembre de 2015, disponible en: www.cadhac.org/comunicado/a-4-anos-impunidad-para-la-familia-de-gustavo-acosta-lujan.
- 434 La siguiente exposición se basa en el documento de *Human Rights Watch, México: Ejecuciones por policías en Michoacán. Pruebas de ejecuciones extrajudiciales en Apatzingán y Tlanhuat, 28 de octubre de 2015*, disponible en: www.hrw.org/news/2015/10/28/mexico-police-killings-michoacan [acceso, 1 de enero de 2016], y Si hay testigos en Tlanhuat: "no tuvieron oportunidad", la policía les disparó desde un helicóptero, *Animal Político*, 25 de mayo de 2015, disponible en: www.animalpolitico.com/2015/05/los-42-muertos-no-tuvieron-oportunidad-la-policia-disparo-desde-un-helicoptero-testigos.
- 435 Excepto que se indique lo contrario, la siguiente exposición se basa en la Recomendación N° 51/2014 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2014/REC_2014_051.pdf y "Witness confirms cover-up of Mexican army killings," *Associated Press*, 31 de diciembre de 2014, disponible en: www.nydailynews.com/news/world/witness-confirms-cover-up-mexican-army-killings-article-1.2062289.
- 436 De acuerdo a un sobreviviente, únicamente uno de los criminales fue asesinado con violencia mientras que los 21 restantes fueron ejecutados de modo sumario después de que se habían rendido. El mismo sobreviviente, quien fue a la bodega a solicitar la liberación de su hija de la organización criminal, describe haber visto a un soldado ejecutar a un menor de 15 años de edad después de que el tiroteo había finalizado. Un médico que examinó el cuerpo de Erika Gómez confirmó a los medios que la bala que la había asesinado había sido "el tiro de gracia". *Veintuno de los "delincuentes" abatidos en Tlatlaya fueron "fusilados" por el Ejército*, *Esquire México*, 17 de septiembre de 2014, disponible en: www.proceso.com.mx/?p=382335. [acceso, 3 de abril de 2015] Consulte también: *Mexico's Peña Nieto says that alleged army massacre will be fully investigated*, *Associated Press*, 23 de septiembre de 2014, disponible en: <http://latino.foxnews.com/latino/news/2014/09/23/mexico-pena-nieto-says-that-alleged-army-massacre-to-get-full-investigation>. [acceso, 3 de abril de 2015]
- 437 Recomendación N° 51/2014, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos párr. 117.
- 438 Recomendación N° 51/2014 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, párrs. 373-75.
- 439 *Ibid.*
- 440 Primer comunicado de prensa por parte del Ejército en relación con el caso Tlatlaya, 19 de septiembre de 2014, disponible en: www.gob.mx/sedena/prensa/incidente-ocurrido-en-el-municipio-de-tlatlaya-mex-el-30-de-junio-de-2014 [acceso, 28 de febrero de 2016].
- 441 *Eruiel reconoce labor de Ejército en Tlatlaya*, *El Universal*, 1 de julio de 2015, disponible en: www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/eruiel-reconoce-labor-de-ejercito-en-tlatlaya-1020368.html [acceso, 20 de abril de 2015].

NOTAS FINALES

- 442 Recomendación N° 51/2014, párrs. 313-15.
- 443 Nota informativa 166/2014 del Poder Judicial de la Federación con fecha 15 de diciembre de 2014, disponible en: www.cjf.gob.mx/documentos/notasInformativas/docsNotasInformativas/2014/notaInformativa166.pdf. Consulte también *Mexican judge frees 2 witnesses to army killings*, Associated Press, 15 de diciembre de 2014, disponible en: <http://wbay.com/ap/mexican-judge-frees-2-witnesses-to-army-killings>. [acceso, 3 de abril de 2015]
- 444 La orden fue una “Orden General de Operaciones de la Base de Operaciones San Antonio del Rosario y la subsecuente Orden de Relevó y Designación de Mando del Teniente de Infantería Ezequiel Rodríguez Martínez, ambas de fecha 11 de junio de 2014”. Centro Prodh, Tlatlaya a un año: La orden fue abatir, resumen en español, 2 de julio de 2015, pág. 18, disponible en: http://www.centroprodh.org.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=198&Itemid=28&lang=es [acceso, 5 de enero de 2016].
- 445 Los funcionarios del gobierno, incluidos un funcionario de alto rango de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), públicamente cuestionaron el hecho de que el término “abatir” significa “asesinar”. Consulte: *Abatir no significa matar: Segob*, Aristegui Noticias, 3 de julio de 2015, disponible en: <http://aristeginoticias.com/0307/mexico/abatir-no-significa-matar-roberto-campa-sobre-orden-militar-previo-a-tlatlaya> [acceso, 5 de enero de 2016]. Sin embargo, en otra declaración del propio ejército en relación con las muertes de 22 individuos, realizada inmediatamente después del incidente de Tlatlaya, claramente se utilizó la palabra abatir para significar “eliminar” o “asesinar”, pues se afirmó que “21 hombres y una mujer han sido eliminados”. *Enfrentamiento en Edomex deja 22 muertos y un militar herido*, Proceso, 30 de junio de 2014, disponible en: www.proceso.com.mx/376084/balacera-en-edomex-deja-22-muertos. Cuando se le preguntó respecto al significado de la palabra abatir, el General retirado del Ejército José Francisco Gallardo señaló que para un militar, el término tiene solo un significado: “Pues claro, qué pensaría usted si le dan una misión donde le dicen no queremos detenidos. No lo van a decir de manera directa “mátalo”, no son tonos. Pero abatir es matar”. *Para un militar, “abatir” es matar, confirma el general Gallardo*, La Jornada, 9 de julio de 2015, disponible en: www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/07/09/201cabatir201d-es-matar-para-un-militar-confirma-el-general-gallardo-2858.html [acceso, 5 de enero de 2016].
- 446 Centro Prodh, La liberación de cuatro militares involucrados en los hechos de Tlatlaya muestra que la PGR y el poder judicial de la federación no han garantizado el acceso a la justicia de las víctimas y no exonera al ejército de su responsabilidad en la masacre, (comunicado de prensa), 6 de octubre de 2015, disponible en: http://centroprodh.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1664%3A2015-10-06-18-45-01&catid=209%3Afront-rokstories&lang=en.
- 447 Centro Prodh, *Un Año Después de Tlatlaya: La Orden fue abatir*, resumen en español, 2 de julio de 2015, pág. 17, disponible en: http://www.centroprodh.org.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=198&Itemid=28&lang=es [acceso, 5 de enero de 2016].
- 448 Video de la entrevista de Carmen Aristegui con el General Gallardo, 24 de julio de 2015, disponible en: www.youtube.com/watch?v=QXGaNrdpM-A [acceso, 5 de enero de 2016].
- 449 Recomendación N° 51/2014, párr. 129.
- 450 Recomendación N° 51/2014, párr. 240.
- 451 Recomendación N° 51/2014, párrs. 276, 368, 371.
- 452 Recomendación N° 51/2014, párr. 337.
- 453 Estatuto de Roma, Artículo 7.2, (e).
- 454 Consulte *Mexico: Soldiers Face Charges, But Not Officials Who Tried to Hide Massacre*, McClatchy, 15 de noviembre de 2014, disponible en: www.mcclatchydc.com/news/nation-world/world/article24776200.html, y Nota Informativa del Poder Judicial de la Federación 150/2014, disponible en: www.cjf.gob.mx/documentos/notasInformativas/docsNotasInformativas/2014/notaInformativa150.pdf [acceso, 5 de enero de 2016].
- 455 Comunicado de prensa de la Cámara de Diputados, “*Gobierno mexicano ha atendido y aceptado las 8 recomendaciones de la CNDH: Manzur Quiroga*,” disponible en: www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2015/Abril/16/5470-Diputados-revisaron-con-funcionarios-del-Estado-de-Mexico-el-caso-Tlatlaya-y-violencia-de-genero;Mexican%20officials%20say%20survivors%20of%20army%20slaying%20to%20be%20paid,” ABC News (17 de abril de 2015), disponible en: <http://abcnews.go.com/International/wireStory/mexican-prosecutor-survivors-army-slaying-paid-30380108>.
- 456 Este párrafo se basa en el informe de Human Rights Watch, *Los Desaparecidos de México: El persistente costo de una crisis ignorada*, febrero de 2013, páginas 19-25.
- 457 *Ibid*, pág. 38.
- 458 *Ibid*, pág. 25. O, como se describe en otras secciones del informe, “[l]a concreción de estas desapariciones en un período breve, la similitud de las tácticas descritas por familiares de las víctimas u otros testigos, las cuales fueron corroboradas por registros fotográficos y de video, y que tales raptos se hayan producido en distintos lugares de los estados al norte del país podría ser una clara señal [...] de que no se trató de casos aislados, sino de un modus operandi de la Marina”. *Ibid*, pág. 18. En el período de los ataques, el gobierno federal participaba en el operativo conjunto “Noreste Nuevo León-Tamaulipas” en Nuevo León, con el objetivo declarado de contrarrestar el crimen organizado y brindar seguridad pública. Consulte: *Los Operativos Conjuntos*, 16 de mayo de 2011, disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/tag/operativos-conjuntos> [acceso, 11 de marzo de 2016].
- 459 Consulte Lauren Villagrán, “The Victims’ Movement in Mexico,” Serie de documentos de trabajo sobre la participación cívica y la seguridad pública en México, Wilson Center y la Universidad de San Diego, pág. 10 (2014); *Human Rights Watch, Ni Seguridad, Ni Derechos*, pág. 170.
- 460 Human Rights Watch, *Ni Seguridad, Ni Derechos*, pág. 170.
- 461 Villagrán, pág. 10.
- 462 Human Rights Watch, *Ni Seguridad, Ni Derechos*, pág. 170.
- 463 Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, Sinopsis de la Recomendación 45/2011, pág. 2, 12 de agosto de 2011, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2010/REC_2010_045_SYN.pdf.
- 464 Consulte: *Los Operativos Conjuntos*, 16 de mayo de 2011, disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/tag/operativos-conjuntos> [acceso, 11 de marzo de 2016].
- 465 Elementos de los Crímenes, pág. 5
- 466 *Situación en Kenia*, Decisión en virtud del Artículo 15, párr. 94
- 467 En algunos de estos incidentes se encontraban involucradas más de una de estas instituciones. Datos obtenidos de los informes

NOTAS FINALES

- anuales de la CNDH 2006-2014 y el documento CNDH/PDS/124/2013 de la CNDH con fecha del 14 de octubre de 2013, emitido por la CNDH en respuesta a la solicitud de acceso a la información número 00048013, disponible en: <http://infomex.cndh.org.mx/apps> [acceso, 4 de enero de 2016].
- 468 Tercer informe de actividades de la PGR, 2014-2015, páginas 113-114, disponible en: www.pgr.gob.mx/informesinstitucionales/Documents/INFORME%20DE%20LABORES/2015.pdf.
- 469 *Human Rights Watch, Ni Seguridad, Ni Derechos*, pág. 125. El informe continúa: “Es común que los funcionarios del gobierno se refieran automáticamente a estos casos como levantones, es decir, raptos realizados por cárteles rivales, y en muchos casos acusan a las víctimas de haber sido atacadas específicamente por su participación en actividades delictivas. Que dichas declaraciones se formulen con regularidad antes de que los casos sean investigados revela un sesgo inherente”. *Ibid.*
- 470 El presunto incidente ocurrió el 14 de noviembre de 2008. La siguiente exposición se basa en la versión pública del amparo en revisión 650/2014, del Décimo Séptimo Circuito del Tribunal Colegiado, páginas 54-66 y 102-109. Documento disponible en los archivos de la *Open Society Justice Initiative* y en: <http://sise.cjf.gob.mx/consultasvp/default.aspx>. Las pruebas presentadas en las audiencias incluyen el testimonio de los oficiales militares respecto al trato a los detenidos, lo que sugiere procedimientos de desaparición forzada. Consulte la sección “Orígenes de la política de estado” en el inicio de este capítulo.
- 471 La siguiente exposición se basa en el Sentencia de Amparo 18/2014 del Segundo Tribunal Unitario del Décimo Séptimo Circuito (15 de julio de 2014). La unidad en cuestión era la Tercera Compañía de Infantería No Encuadrada del Ejército, la cual fue enviada por el gobierno federal a Chihuahua en 2008 como parte del Operativo Conjunto Chihuahua, uno de los muchos operativos conjuntos realizados dentro del marco de la estrategia de seguridad nacional. Consulte también: *El “pelotón de la muerte, soldados con licencia para matar*, Proceso, 12 de enero de 2013, disponible en: www.proceso.com.mx/?p=330488; *Las rémoras del Operativo Chihuahua, Proceso, 15 de enero de 2013*, disponible en: www.proceso.com.mx/?p=330700; y *Comienza segunda fase del Operativo Conjunto Chihuahua*, El Universal, disponible en: www.eluniversal.com.mx/notas/626969.html.
- 472 Esta exposición se basa en el documento de Human Rights Watch, Los Desaparecidos de México, El persistente costo de una crisis ignorada, febrero de 2013, páginas 47-51.
- 473 Esta exposición se basa en el documento de Human Rights Watch, Los Desaparecidos de México, El persistente costo de una crisis ignorada, febrero de 2013, páginas 36-38.
- 474 Recomendación 043/2011 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 30 de junio de 2011, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec_2011_043.pdf.
- 475 Esta exposición se basa en el documento de *Human Rights Watch, Ni Seguridad, Ni Derechos*, páginas 153-156.
- 476 Esta exposición se basa en el documento de *Human Rights Watch, Ni Seguridad, Ni Derechos*, páginas 144-149.
- 477 Esta exposición se basa en el documento de *Human Rights Watch, Ni Seguridad, Ni Derechos*, páginas 141-144.
- 478 Esta exposición se basa en el documento de Human Rights Watch, Los Desaparecidos de México: El persistente costo de una crisis ignorada, febrero de 2013, páginas 28-29.
- 479 La siguiente exposición se basa en: Sentencia final del procedimiento penal 104/2013, Juzgado Primero de Distrito sobre Asuntos Penales del estado de Nuevo León. Consulte: Nota Informativa del Poder Judicial de la Federación, 18 de agosto de 2015, disponible en: www.cjf.gob.mx/documentos/notasInformativas/docsNotasInformativas/2015/notaInformativa88.pdf, y *Mexico sees first conviction of soldier in disappearance*, Associated Press, 18 de agosto de 2015, disponible en: <http://bigstory.ap.org/article/3744d01c4e5245c79e1c4bd4a6ce4a711/mexico-sees-first-conviction-soldier-disappearance> [acceso, 6 de enero de 2016].
- 480 La siguiente exposición se basa en una acción urgente de Amnistía Internacional: Hallado el cadáver de un desaparecido en México, 3 de diciembre de 2013, disponible en: www.amnesty.org/en/documents/amr41/076/2013/en.
- 481 Amnistía Internacional, *México: El procesamiento de unos marinos por una desaparición forzada debe ser señal de un cambio de política* (comunicado de prensa), 10 de marzo de 2016, disponible en: www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/mexico-prosecution-of-marines-over-enforced-disappearance-must-signal-policy-change.
- 482 La siguiente exposición se basa en el artículo “*Victor salió a trabajar, y se lo llevaron soldados: testigos; en Veracruz su familia reclama el cadáver*, Sin Embargo, 6 de marzo de 2016, disponible en: www.sinembargo.mx/07-03-2016/1632316. La familia presentó denuncias ante la Procuraduría del Estado (caso 181/2016) y ante la CNDH (18433/2016).
- 483 Consulte: Caso Israel Arzate, Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, http://centroprodh.org.mx/sididh_2_0_alfa/?tag=caso-israel-arzate [acceso, 20 de abril de 2015].
- 484 Consulte: *Matan a 14 en fiesta estudiantil de Juárez*, El Universal, 1 de febrero de 2010, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/74607.html>.
- 485 La siguiente exposición se basa en la Recomendación de la CNDH 34/2012, 11 de julio de 2012, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2012/Rec_2012_034.pdf [acceso, 17 de enero de 2016].
- 486 *Ibid.*
- 487 Estatuto de Roma, Artículo 7(2)(i).
- 488 Elementos de los Crímenes, pág. 11
- 489 Recomendación de la CNDH 34/2012, 11 de julio de 2012, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2012/Rec_2012_034.pdf [acceso, 17 de enero de 2016].
- 490 Recomendación de la CNDH 49/2011, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec_2011_049.pdf.
- 491 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Simón Hernández León, abogado de Israel Arzate, Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, Ciudad de México, 26 de diciembre de 2013.
- 492 Consulte los precedentes derivados del caso A.R. 703/2012, disponibles en: [www.sitios.scjn.gob.mx/curso/down.php?ruta=docs/talleres/Tesis-derivadas-del-Amparo-en-Revisión-\(Arzate\).pdf](http://www.sitios.scjn.gob.mx/curso/down.php?ruta=docs/talleres/Tesis-derivadas-del-Amparo-en-Revisión-(Arzate).pdf). Consulte también: Caso Israel Arzate y los criterios de la Corte sobre la tortura, El Juego de la Corte, 26 de mayo de 2014, disponible en: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3835>.
- 493 Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Adenda, Misión a México, párr. 26.
- 494 Consulte la sección “Magnitud”, arriba. El Relator Especial de la ONU hizo notar los vínculos entre la tortura y la estrategia de seguridad en su informe de diciembre de 2014. Consulte: *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Adenda, Misión a México*, párr. 23. Las organizaciones internacionales de derechos humanos que documentan casos de tortura en México han formulado las mismas observaciones. Consulte: Amnistía

NOTAS FINALES

- Internacional, *Culpables Conocidos, Víctimas Ignoradas: Tortura y Maltrato en México*, octubre de 2012, pág. 2 y *Human Rights Watch, Ni Seguridad, Ni Derechos*, pág. 32.
- 495 Consulte las Recomendaciones de la CNDH: 28/09, 31/09, 33/09, 38/09, 41/09, 44/09, 53/09, 54/09, 55/09, 59/09, 61/09, 63/09, 66/09, 70/09, 73/09, 77/09 29/08, 30/08, 31/08, 32/08, 33/08, 55/08, 56/08, 60/08, 67/08, 13/09, 18/09, 28/09, 31/09, 33/09, 34/09, 37/09, 38/09, 41/09, 44/09, 48/09, 52/09, 53/09, 54/09, 55/09, 59/09, 61/09, 63/09, 66/09, 70/09, 71/09, 73/09, 77/09.
- 496 Daly, *et al.*, *Armed with Impunity*, pág. 17. Consulte también: Alejandro Anaya Muñoz, *Violaciones a los derechos humanos en el marco de la estrategia militarizada de lucha contra el narcotráfico en México 2007 a 2012*, <http://ppd.cide.edu/violaciones-a-los-dh>. Muñoz concluyó que el 57 por ciento de todas las recomendaciones de la CNDH dirigidas a la SEDENA entre 2007 y 2012 están relacionadas con tortura, mientras que el 56 por ciento de las recomendaciones dirigidas a la SEMAR durante el mismo período se refieren a tortura.
- 497 Los cálculos de *Open Society Justice Initiative* se basan en los informes anuales de la CNDH de 2006-2014, disponibles en: www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades [acceso, 11 de enero de 2016].
- 498 Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Adenda, Misión a México, párr. 26.
- 499 *Human Rights Watch, Ni Seguridad, Ni Derechos*, páginas 58-63. La flagrancia equiparada se refiere a un arresto cuando el criminal es sorprendido mientras comete un crimen, en cuyo caso la legislación mexicana permite la excepción a la reglamentación generalizada que dispone que únicamente ciertas autoridades (ministerio público y policía de seguridad) puedan detener a una persona. *Ibid.*, pág. 59.
- 500 La recomendación se dirigió a la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia Militar, los gobernadores de los estados, las Secretarías de Seguridad Pública Estatales y las Procuradurías Generales de Justicia de los estados. Consulte: Recomendación General número 19 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la práctica de cateos ilegales, 5 de agosto de 2011, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5204643&fecha=12/08/2011. La recomendación se dirigió al Secretario de Gobernación, al Secretario de la Defensa Nacional, al Almirante Secretario de la Marina, al Secretario de Seguridad Pública Federal, a la Procuraduría General de la República, al Procurador General de Justicia Militar, a los gobernadores de los estados, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a los Secretarios de Seguridad Pública y los Fiscales Generales de Justicia de los estados.
- 501 *Human Rights Watch, Ni Seguridad, Ni Derechos*, pág. 63.
- 502 El porcentaje de arrestos sin órdenes judiciales aumentó del 7.1% en 2011, al 8.5% en 2012 y a 11.6% en 2013; mientras que el número absoluto de arrestos con orden judicial se mantuvo al mismo nivel, inclusive disminuyó en 2013, el porcentaje de incremento se debió a un descenso global relacionado con los delitos federales, de 94,695 en 2011 a 47,619 en 2013. Los cálculos de *Open Society Justice Initiative* están basados en los datos proporcionados por la PGR a Amnistía Internacional: folio 0001700145914, respuesta de la PGR del 18 de junio de 2014, Instituto Federal de Acceso a Información, (IFAI), disponible en: www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action; citado en: Amnistía Internacional, *Fuera de Control: Tortura y otros malos tratos en México*, septiembre de 2014, pág. 28.
- 503 Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Adenda, Misión a México, párr. 26.
- 504 De conformidad con el Código Penal Federal de México vigente, deberá ponerse a los detenidos "sin demora" a disposición de un juez. Cabe destacar que en casos relacionados con el crimen organizado, una persona arrestada en virtud de la excepción de flagrancia supuestamente debe "registrarse" con un fiscal "inmediatamente", pero las autoridades cuentan con noventa y seis horas antes de que deban presentar al sospechoso ante un juez. *Ibid.*, páginas 59-60. De acuerdo a *Human Rights Watch*, esto ha desencadenado un patrón en el cual un individuo es detenido arbitrariamente y mantenido incomunicado por un período de horas o días antes de ser puesto a disposición del ministerio público y es durante este período que los "detenidos suelen ser torturados con el objeto de obligarlos a proporcionar información y a ofrecer confesiones por la fuerza, y a menudo estas confesiones sirven luego para justificar su detención arbitraria". *Ibid.*, pág. 59. Los Artículos 146 al 152 del nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales establecen las disposiciones relativas a la flagrancia y las detenciones por casos urgentes. Consulte: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05/03/2014.
- 505 Consulte: Documento del Comité contra la Tortura de la ONU, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el Comité en su 49º período de sesiones, CAT/C/MEX/CO/5-6, párr. 11. Consulte también: Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Adenda, Misión a México, párrs. 23 y 47.
- 506 Los datos sobre el uso del arraigo para los años de 2009 a 2012 se tomó del informe de México para el Comité sobre Desapariciones Forzadas, 17 de abril de 2014, pág. 36, nota al pie 42, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fMEX%2f1&Lang=en. Los datos de 2013 se tomaron de informes comentados del titular de la PGR a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Consulte *Disminuye número de arraigos*: PGR, Crónica, 27 de marzo de 2014, disponible en: www.cronica.com.mx/notas/2014/824456.html [acceso, 11 de enero de 2016].
- 507 Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Adenda, Misión a México, párr. 23.
- 508 *Human Rights Watch, Ni Seguridad, Ni Derechos*, pág. 30
- 509 Informes anuales de la CNDH 2006-2014, disponibles en: www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades.
- 510 Los datos sobre el uso del arraigo para los años de 2009 a 2012 se tomó del informe de México para el Comité sobre Desapariciones Forzadas, 17 de abril de 2014, pág. 36, nota al pie 42, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fMEX%2f1&Lang=en. Los datos de 2013 se tomaron de informes comentados del titular de la PGR a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Consulte *Disminuye número de arraigos*: PGR, Crónica, 27 de marzo de 2014, disponible en: www.cronica.com.mx/notas/2014/824456.html [acceso, 11 de enero de 2016].
- 511 En la mayoría de las jurisdicciones del mundo, es durante la fase de detención preventiva del proceso de justicia penal cuando la tortura y otros abusos relacionados se utilizan de forma desproporcionada. Consulte el documento de *University of Bristol, Ludwig Boltzmann Institute, Open Society Justice Initiative, Pretrial Detention and Torture: Why Pretrial Detainees Face the Greatest Risk* (Nueva York, 2011), disponible en: www.opensocietyfoundations.org/reports/pretrial-detention-and-torture-why-pretrial-detainees-face-greatest-risk. El Subcomité para la Prevención de la Tortura de la ONU también observó que durante las primeras 48 horas de detención es cuando los detenidos corren el más alto riesgo de sufrir tortura. *Informe sobre la visita a*

NOTAS FINALES

- México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, CAT/OP/MEX/1 (31 de mayo de 2010), párr. 144, www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=CAT/OP/MEX/1.
- 512 El arraigo se estableció en ley en 1996. La reforma constitucional de 2008 “elevó la figura del arraigo a disposición Constitucional, por ende eliminando su inconstitucionalidad”. David Shirk, *La Reforma al Sistema de Justicia Penal en México, Cambio y Retos*, Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego, mayo de 2010, pág. 22. Otras enmiendas adoptadas en 2008 permitían a los fiscales arrestar a personas en caso de urgencia sin una orden judicial, autorizar órdenes de cateo y permitirle a la policía investigar crímenes. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 16, 21.
- 513 En febrero de 2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada únicamente permite el arraigo a nivel federal y no para los estados que habían incorporado la práctica u otras similares dentro de sus propios códigos de procedimientos penales. Consulte *Suprema Corte declara inconstitucional el arraigo en Hidalgo*, Milenio, 27 de febrero de 2014, www.milenio.com/hidalgo/Suprema-Corte-declara-inconstitucional-Hidalgo_0_253174885.html. Consulte también la sección “Poder judicial” en el capítulo cinco para obtener información más detallada sobre la decisión.
- 514 *Mexico Denies UNHCR Recommendation to Eliminate Arraigo*, Justice in Mexico Project, 30 de marzo de 2014, disponible en: <https://justiceinmexico.org/mexico-denies-unhcr-recommendation-to-eliminate-arraigo/> [acceso, 11 de enero de 2016]. Consulte también: Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, A/HRC/28/68/Add.3, Adenda, Misión a México, párrs. 49-53.
- 515 Declaración de Juan Manuel Gómez Robledo, Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre la primera evaluación periódica a México por parte del Comité contra la Desaparición Forzada, 2 y 3 de febrero de 2015, Ginebra.
- 516 En 2014, la Subsecretaría de Gobernación, Lía Limón, reconoció que de las 4000 instancias de uso del arraigo, solo 129 casos resultaron en condenas. Consulte: *Mexico Denies UNHCR Recommendation to Eliminate Arraigo*, Justice in Mexico Project, 30 de marzo de 2014, disponible en: <http://justiceinmexico.org/2014/03/30/mexico-denies-unhcr-recommendation-to-eliminate-arraigo>. [acceso, 6 de junio de 2014].
- 517 Consulte las Recomendaciones de la CNDH: 29/08, 30/08, 31/08, 32/08, 33/08, 55/08, 56/08, 60/08, 67/08, 13/09, 18/09, 28/09, 31/09, 33/09, 34/09, 37/09, 38/09, 41/09, 44/09, 48/09, 52/09, 53/09, 54/09, 55/09, 59/09, 61/09, 63/09, 66/09, 70/09, 71/09, 73/09, 77/09.
- 518 Consulte: FIDH, CMDPDH y CCDH, *México, Informe sobre presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en Baja California entre 2006 y 2012*, octubre de 2014, pág. 17, disponible en: www.fidh.org/IMG/pdf/rapport_mexique-ld2-1-2.pdf. Consulte también, *Human Rights Watch, Ni Seguridad, Ni Derechos*, pág. 6. Consulte también: CIDE, Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social, 2012, disponible en: https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta_internos_cefereso_2012.pdf. El Relator Especial sobre la Tortura también señaló respecto a la semejanza de los métodos de tortura utilizados en todo México “[...] combinan: golpes con puños, patadas y golpizas con palos; “descargas” con dispositivos eléctricos (“chicharra”), generalmente en los genitales; asfixia con bolsa de plástico; introducción de agua con un trapo en la boca; desnudez forzada; suspensión sujetos de las extremidades; amenazas e insultos”. Consulte: *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, Adenda, Misión a México, párr. 26.
- 519 Human Rights Watch, *Ni Seguridad, Ni Derechos*, pág. 30.
- 520 La siguiente exposición se basa en el documento de Amnistía Internacional, *Fuera de Control, Tortura y Malos Tratos en México, septiembre de 2014*, páginas 34-35, disponible en: www.amnesty.org/download/Documents/4000/amr410202014en.pdf [acceso, 16 de enero de 2016].
- 521 Recomendación 33/2015 de la CNDH, 7 de octubre de 2015, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2015/Rec_2015_033.pdf.
- 522 La siguiente exposición se basa en el documento de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *México es condenado por torturas en decisión histórica de la ONU: Una gran victoria para las víctimas*, 9 de octubre de 2015, disponible en: <http://cmdpdh.org/2015/10/mexico-es-condenado-por-torturas-en-decision-historica-de-la-onu-una-gran-victoria-para-las-victimas-2>.
- 523 Resolución CAT G/SO 229/31 MEX (1), 24 de septiembre de 2015, disponible en: http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2015/10/500_2012_CAT_notification_counsel.pdf.
- 524 La siguiente exposición se basa en el documento de Human Rights Watch, *Ni Seguridad, Ni Derechos Ejecuciones, Desapariciones y Tortura en la Guerra contra el Narcotráfico de México*, páginas 114-121.
- 525 La siguiente exposición se basa en el documento de Amnistía Internacional, *Fuera de Control, Tortura y Malos Tratos en México, septiembre de 2014*, páginas 40-41, disponible en: www.amnesty.org/download/Documents/4000/amr410202014en.pdf [acceso, 16 de enero de 2016].
- 526 Recomendación 75/2011 de la CNDH, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec_2011_075.pdf.
- 527 La siguiente exposición se basa en el documento de Amnistía Internacional, *Fuera de Control, Tortura y Malos Tratos en México, septiembre de 2014*, páginas 47-48, disponible en: www.amnesty.org/download/Documents/4000/amr410202014en.pdf [acceso, 18 de enero de 2016].
- 528 Recomendación 52/2012 de la CNDH, 29 de septiembre de 2012, disponible en www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2012/Rec_2012_052.pdf.
- 529 La siguiente exposición se basa en el documento de Amnistía Internacional, *Fuera de Control, Tortura y Malos Tratos en México, septiembre de 2014*, páginas 9-10, disponible en: www.amnesty.org/download/Documents/4000/amr410202014en.pdf [acceso, 18 de enero de 2016].
- 530 La siguiente exposición se basa en el documento de Amnistía Internacional *Promesas en el Papel, Impunidad Diaria: La Epidemia de Tortura en México Continúa*, octubre de 2015, pág. 10, disponible en: www.amnesty.org/en/documents/amr41/2676/2015/en [acceso, 10 de enero de 2016].
- 531 La siguiente exposición se basa en el documento de Amnistía Internacional *Promesas en el Papel, Impunidad Diaria: La Epidemia de Tortura en México Continúa*, octubre de 2015, pág. 14, disponible en: www.amnesty.org/en/documents/amr41/2676/2015/en [acceso, 10 de enero de 2016].
- 532 Estatuto de Roma, Artículo 7(1).
- 533 *The Prosecutor v. Bemba*, ICC-01/05-01/08-424, Decisión de conformidad con el Artículo 61(7)(a) y (b) del Estatuto de Roma sobre las acusaciones de la fiscalía contra Jean-Pierre Bemba Gombo, párr. 78 (Sala de Cuestiones Preliminares de la CPI, 15

NOTAS FINALES

- de junio de 2009). Se hace esta diferenciación en atención a que los crímenes de lesa humanidad pueden cometerse “dentro o fuera del contexto de un conflicto armado”, de donde se sigue que la corte podría tener que distinguir entre un ataque en una población predominantemente civil y uno contra fuerzas opositoras durante un conflicto armado. *The Prosecutor v. Kayishema & Ruzindana*, Caso número ICTR-95-1-T, Sentencia, párrs. 127-29 (Sala de Primera Instancia del TPIY, 21 de mayo de 1999).
- 534 *Situación en Kenia*, Decisión de conformidad con el Artículo 15, párr. 79.
- 535 *Bemba* Decisión de Confirmación de cargos, párr. 76 (énfasis añadido).
- 536 *El pelotón de la muerte, soldados con licencia para matar*, Proceso, 12 de enero de 2013, disponible en: www.proceso.com.mx/?p=330488. Tenga en cuenta que el artículo periodístico se “basa en registros de la corte y en testimonios de las partes”.
- 537 *Ibid.*
- 538 *Ibid.*
- 539 *Ibid.*
- 540 *Ibid.*
- 541 *Ibid.*
- 542 *Ibid.*
- 543 Recomendación 88/2011 de la CNDH, páginas 15-24, 16 de diciembre de 2011, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec_2011_088.pdf.
- 544 *Ibid.*
- 545 *Ibid.* pág. 16.
- 546 *Ibid.*
- 547 *Ibid.*
- 548 *Ibid.* pp. 1, 14.
- 549 Estatuto de Roma, Artículo 7(2)(e). Cabe destacar, que a diferencia de la definición de tortura en la Convención contra la Tortura, la definición del Estatuto de Roma de tortura como un crimen de lesa humanidad no requiere que el infractor actúe en relación con un “propósito específico”. Consulte los Elementos de los Crímenes, pág. 7, nota 14 (“Se entiende que no es preciso probar ninguna intención específica en relación con este crimen”).
- 550 *Prosecutor v. Brdanin*, Sentencia, IT-99-36, ¶ 484 (Sala de Primera Instancia del TPIY, 1 de septiembre de 2004).
- 551 *Prosecutor v. Ntagerura, et al.*, Sentencia del juicio, Caso N.o ICTR-99-46-T, ¶ 758 (Sala de Primera Instancia del TPIY, 7 de julio de 2006).
- 552 Elementos de los Crímenes de la CPI, pág. 7.
- 553 *The Prosecutor v. Bemba*, ICC-01/05-01/08-424, Decisión en virtud del Artículo 61(7)(a) y (b) del Estatuto de Roma sobre los cargos de la Fiscalía contra Jean-Pierre Bemba Gombo, párrs. 199-204 (Sala de Cuestiones Preliminares, 15 de junio de 2009).
- 554 CNDH Recomendación 88/2011, páginas 1, 14 (traducción por el autor).
- 555 *The Prosecutor v. Bagilishema*, N° ICTR-95-1A-T, Sentencia, párr. 80 (Sala de Primera Instancia del TPIY, 7 de junio de 2001) (énfasis añadido).
- 556 Consulte como ejemplo: Informe de 2012 de los Estados Unidos Mexicanos al Comité de los Derechos del Niño (CDN), pág. 56, nota 56.
- 557 Consulte México, 4o y 5o Informe Consolidado sobre el Cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, 2012, párr. 296 y el correspondiente pie de página 56, disponible en: www.2ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.MEX.4-5_sp.docx.
- 558 La siguiente exposición se basa en cinco artículos: *Golpea y veja Policía Federal a 70 personas en Carrizalillo, Guerrero*, Agencia Quadratín, 21 de octubre de 2014, disponible en: <http://mexico.quadratín.com.mx/Golpea-y-veja-Policia-Federal-70-personas-en-Carrizalillo-Guerrero>; *Insiste el comisario de Carrizalillo en que los detenidos por la Policía federal no son delincuentes*, El Sur, 23 de octubre de 2014, disponible en: <http://suracapulco.mx/archivos/218894>; *Federales realizan detenciones en Carrizalillo, refugio de Guerreros Unidos*, Proceso, 21 de octubre de 2014, disponible en: www.proceso.com.mx/?p=385431; “Town complains of police aggression,” Mexico Daily News, 25 de octubre de 2014, <http://mexiconewsdaily.com/news/town-complains-police-aggression/>; y “Pobladores de Carrizalillo, Guerrero, denuncian tortura y detenciones por parte de federales,” Animal Político, 24 de octubre de 2014, <http://www.animalpolitico.com/2014/10/pobladores-de-carrizalillo-guerrero-denuncian-tortura-y-detenciones-por-parte-de-federales/>.
- 559 *Comando secuestra a cuatro empleados de minera en Guerrero*, Proceso, 5 de marzo de 2015, disponible en: www.proceso.com.mx/?p=397729; *Identifican a mineros hallados en fosa en Guerrero*, *El Universal*, 14 de marzo de 2015, disponible en: <http://m.eluniversal.com.mx/notas/estados/2015/identifican-a-mineros-hallados-en-fosa-en-guerrero-1084660.html>; « Huyen habitantes de Carrizalillo por la violencia desatada entre narcotraficantes,” *La Jornada* (5 de abril de 2014) disponible en: www.jornada.unam.mx/2015/04/05/politica/008n1pol.
- 560 *Denuncian que PF golpea a habitantes de Guerrero y secuestra a 8 personas*, 21 de octubre de 2014, disponible en: www.elfinanciero.com.mx/sociedad/federales-golpean-a-habitantes-de-guerrero-y-secuestran-a-personas.html
- 561 Expedientes CNDH/1/2014/7383/Q y CNDH/2/2014/7972/Q. Información del documento oficial CNDH/DGSR/UE/245/2015, 6 de febrero de 2015, obtenido en respuesta a la solicitud de acceso a la información número 65114.
- 562 Documento oficial número PF/OCG/DGE/0018/2015 de fecha 5 de enero de 2015 de la Policía Federal, en respuesta a la solicitud de acceso a la información 0413100101414, presentada por *Open Society Justice Initiative*.
- 563 *Prosecutor v. Brdanin*, Sentencia, IT-99-36, ¶ 484 (Sala de Primera Instancia del TPIY, 1 de septiembre de 2004).
- 564 Con respecto a Tlatlaya, consulte el recuadro de texto “Orden de Abatir en Tlatlaya”, en el Capítulo III. Con respecto a Tanhuato, consulte el documento de *Human Rights Watch*, *México: Ejecuciones por policías en Michoacán, Pruebas de ejecuciones extrajudiciales en Apatzingán y Tanhuato*, 28 de octubre de 2015, disponible en: www.hrw.org/news/2015/10/28/mexico-police-killings-michoacan [acceso, 1 de enero de 2016].
- 565 Una sobreviviente acudió a la bodega a solicitar la liberación de su hija de la pandilla, describió haber presenciado el acto a través del cual un soldado ejecutaba a Érika Gómez, de 15 años, después de que el tiroteo había finalizado. El médico que examinó el cadáver de Gómez informó a los reporteros que la bala que la mató había sido el “tiro de gracia”. *Veintiuno de los “delincuentes” abatidos en Tlatlaya fueron “fusilados” por el Ejército*, *Esquire México*, 17 de septiembre de 2014, disponible en: www.proceso.com.mx/?p=382335 [acceso, 3 de abril de 2015]. Consulte también: *Mexico’s Peña Nieto says that alleged army*

NOTAS FINALES

- massacre will be fully investigated*, Associated Press, 23 de septiembre de 2014, disponible en: <http://latino.foxnews.com/latino/news/2014/09/23/mexico-pena-nieto-says-that-alleged-army-massacre-to-get-full-investigation> [acceso, 3 de abril de 2015].
- 566 Consulte el recuadro de texto "Orden de abatir en Tlatlaya", en el capítulo 3.
- 567 Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns A/HRC/26/36, párr. 35.
- 568 Consulte el documento CNDH/2/2010/1508/Q. Después de su investigación, el mediador nacional emitió la Recomendación 45/2010, dirigida a la Secretaría de la Defensa Nacional, la PGR y el Gobierno del Estado de Nuevo León. Para consultar otro ejemplo, consulte la carta abierta de Janet Figueroa al Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias con respecto al caso de su padre, Joaquín Figueroa, en abril de 2013. http://cmdpdh.org/2013/04/nosotros-los-inconformes/?utm_source=comunicados&utm_campaign=cb01d57bca-carta_abierta_relator_especial4_21_2013&utm_medium=email%20.
- 569 Un informe de 2011 del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI) de la ONU manifiesta que: "De acuerdo con varias fuentes, las autoridades —especialmente los Ministerios Públicos— intentan desacreditar a las personas desaparecidas declarando que estaban involucradas con grupos delictivos sin ninguna evidencia o investigación en su contra". GTDFI, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Adenda Misión a México*, documento A/HRC/19/58/Add.2, párr. 33, 20 de diciembre de 2011, disponible en: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_en.pdf.
- 570 "Muertes de civiles en el combate al crimen, "daños colaterales": Galván," *La Jornada* (13 de abril de 2010), disponible en: www.jornada.unam.mx/2010/04/13/politica/005n1pol.
- 571 *35 corpses dumped on busy street in Mexican tourist town*, The Washington Post, 21 de septiembre de 2011, disponible en: www.washingtonpost.com/world/mexicos-dueling-images-35-dead-in-tourist-town/2011/09/21/gIQAkHjZIK_story.html?hpid=z4 [acceso, 22 de marzo de 2015].
- 572 Otros once cuerpos fueron tirados cerca de la misma ubicación el día en que diera inicio la conferencia de los fiscales. Veracruz, México: 11 Bodies Found In Port City, Associated Press, 23 de septiembre de 2011, disponible en: www.huffingtonpost.com/2011/09/23/veracruz-mexico-drug-violence_n_977676.html. [acceso, 22 de marzo de 2015]
- 573 *35 corpses dumped on busy street in Mexican tourist town*, The Washington Post, 21 de septiembre de 2011.
- 574 Ibid.
- 575 *Bodies of Innocents Used as Props in Mexico's Drug War*, InSight Crime, 19 de julio de 2012, disponible en: www.insightcrime.com/news-analysis/bodies-of-innocents-used-as-props-in-mexicos-drug-war.
- 576 En 2010, el Presidente Calderón afirmó que el 90 por ciento de las personas asesinadas en el conflicto de narcotráfico en México eran víctimas de violencia intercábel, mientras que solamente el dos por ciento eran "civiles inocentes". CNN, *The Situation Room: Interview with President Calderón*, 19 de mayo de 2010, la transcripción está disponible en: <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/100519/sitroom.01.html>.
- 577 Esto se analiza más profundamente en el siguiente capítulo, el cual incluye evidencia más extensa respecto a los funcionarios del gobierno que clasifican falsamente a las víctimas como criminales tanto en la administración de Calderón como la de Peña Nieto.
- 578 *Criminalizar a las víctimas*, Proceso, 30 de noviembre de 2011, disponible en: www.proceso.com.mx/?p=289778; y *Masacres en México: recuento de la violencia*, CNN México, 18 de noviembre de 2013, disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/11/24/villas-de-salvarcar>. [acceso, 22 de marzo de 2015]
- 579 Gómez Mont ofrece disculpas por palabras equivocadas de Calderón, *La Jornada*, 9 de febrero de 2010, disponible en: www.jornada.unam.mx/2010/02/09/politica/003n1pol; "Segob se disculpa por llamara 'pandilleros' a masacrados," *El Universal* (9 de febrero de 2010), disponible en: www.eluniversal.com.mx/nacion/175530.html. El secretario explicó que el error se debió a "falta de comunicación". Cuando el Presidente Calderón visitó Ciudad Juárez el 11 de febrero de 2010, la madre de dos de las víctimas de la masacre le reclamó por haber etiquetado a sus hijos como "integrantes de pandillas". Consulte "Madre de joven asesinado en Villas de Salvárcar reclama a Calderón," YouTube, disponible en: www.youtube.com/watch?v=8RZlI4QpmM.
- 580 El caso se describe en mayor detalle en la sección "Ataque y línea de Conducta" arriba.
- 581 Consulte: *General Cienfuegos*: "El Ejército debe salir de las calles; fue un error entrar en esa guerra," Sin Embargo, 16 de marzo de 2016, disponible en: www.sinembargo.mx/16-03-2016/1636596.
- 582 Documento de la SEDENA 5049 del 11 de julio de 2012, emitido en respuesta a la solicitud de acceso a la información número 0000700100812, presentada por *Open Society Justice Initiative*.
- 583 *Human Rights Watch, Ni Seguridad, Ni Derechos*, pág. 171.
- 584 Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México, CRC/C/MEX/CO/4-5, párr. 21, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fMEX%2fCO%2f4-5&Lang=en [acceso, 7 de enero de 2016]. ("El Comité está seriamente preocupado por el contexto de violencia armada, tráfico de drogas y la lucha contra el crimen organizado que ha resultado en numerosos asesinatos de niñas y niños, incluidos casos de ejecuciones extrajudiciales como es el caso de Tlatlaya, y que continúa amenazando el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo de niñas y niños.")
- 585 Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Adenda, Misión a México, A/HRC/26/36/Ad., 28 de abril de 2014, párr. 71.
- 586 Este texto procede del caso Ruto, et al., ante la CPI, en la que la Sala de Cuestiones Preliminares determinó que existió un ataque directo contra la población civil en virtud de la evidencia de que las personas que cometieron actos de violencia "no actuaron de manera aleatoria o de forma inconexa", por el contrario "llevaron a cabo el ataque contra [un] subgrupo específico de la población civil", concretamente los supuestos partidarios del partido político de oposición, "siguiendo una estrategia unificada, coordinada y predeterminada". *Ruto, et al.* Audiencia de confirmación de cargos, párr. 168.
- 587 Cabe destacar, que en el contexto de esta evaluación sobre posibles crímenes de lesa humanidad en Colombia, la Fiscalía de la CPI señaló que "se dirigieron ataques contra civiles debido a su presunta o percibida afiliación con grupos armados o con las autoridades estatales; su presunta implicación con la industria del narcotráfico; o por negarse a cooperar u oponerse a determinados grupos armados". *Reporte Intermedio, Situación en Colombia* de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, párr. 39, 14 de noviembre de 2012 (énfasis añadido). De igual forma, la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero recientemente concluyó que los crímenes de lesa humanidad fueron cometidos durante la llamada "Guerra Sucia" en México, con base, en parte, en una política del Estado "a fin de contrarrestar las actividades de la guerrilla y someter y controlar a aquellos de los cuales simplemente se sospechaba que simpatizaban con la guerrilla o con movimientos subversivos, ya fuera en el medio rural o urbano". Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero, *Informe Final de Actividades*, pág. 22 (15 de octubre de 2014)

NOTAS FINALES

- (traducción por el autor). Aún más, a pesar de que se discutió en un contexto diferente el TPIY ha puesto de manifiesto que, para los fines de establecer el crimen de persecución como un crimen de lesa humanidad, lo que importa es la *percepción del autor* y no si el individuo focalizado reúne las características por las cuales ha sido el objeto de persecución. *The Prosecutor v. Naletilic & Martinovic*, IT-98-34, Sentencia, párr. 636 (Sala de Cuestiones Preliminares TPIY, 31 de marzo de 2003).
- 588 Situación en Kenia, Decisión en virtud del Artículo 15, párr. 94
- 589 *Situación en Kenia*, Decisión en virtud al Artículo 15, párr. 94.
- 590 *Situación en Kenia*, Decisión en virtud al Artículo 15, párr. 95.
- 591 *Situación en Kenia*, Decisión en virtud al Artículo 15, párr. 95.
- 592 *Situación en Kenia*, Decisión en virtud al Artículo 15, párr. 95. En el caso *Gbagbo*, la Sala de Cuestiones Preliminares que presidió la confirmación de cargos, determinó que el efecto acumulado de los presuntos actos representó un ataque “generalizado”, ya que el ataque “(i) se constituyó de un extenso número de actos; (ii) se focalizó y victimizó a un número significativo de individuos; (iii) se desarrolló durante un período de más de cuatro meses; y (iv) afectó a la totalidad de la ciudad de Abiyán, una metrópolis con más de tres millones de habitantes”. *Gbagbo* Audiencia de confirmación de cargos, párr. 224. El Tribunal también destacó que aproximadamente cuarenta personas murieron como resultado del ataque y otras cincuenta más resultaron heridas. *Ibid.* nota 122. De igual manera, en el caso *Ruto, et al.*, la Sala de Cuestiones Preliminares encontró pruebas substanciales de que el ataque era generalizado, al destacar que “vista globalmente, la evidencia demuestra que el ataque fue masivo, frecuente, se llevó a cabo de manera colectiva con seriedad razonable y se dirigió contra un gran número de víctimas civiles”. *Ruto, et al.* Audiencia de confirmación de cargos, párr. 176.
- 593 Como explicó la CPI en el caso *Bemba*, el término “generalizado” tiene ambas connotaciones, “un ataque realizado dentro de una gran zona geográfica o un ataque dentro de una zona geográfica pequeña pero dirigido contra un gran número de civiles”. *Bemba* Audiencia de confirmación de cargos, párr. 83 (énfasis añadido).
- 594 *Situación en Kenia*, Decisión en virtud al Artículo 15, párr. 96.
- 595 *Situación en Kenia*, Decisión en virtud al Artículo 15, párr. 96.
- 596 Si bien las decisiones de los tribunales ad hoc, no son vinculantes para la CPI, esta corte con frecuencia consulta la jurisprudencia de otros organismos internacionales penales sobre la interpretación de los elementos de los crímenes. Consulte como ejemplo, *The Prosecutor v. Lubanga*, ICC-01/04-01/06-2842, Sentencia de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 74 del Estatuto, párr. 533 (Sala de Primera Instancia de la CPI, 14 de marzo de 2012).
- 597 *Situación en Kenia*, Decisión en virtud al Artículo 15, párr. 96. Si se aplican consideraciones similares, la Sala de Cuestiones Preliminares del caso *Gbagbo* consideró que existían motivos sustanciales para creer que el ataque en ese caso fue “sistemático”, y destaca que “las pruebas que demuestran los preparativos del ataque se llevaron a cabo de antemano y que estaba bien planificado y coordinado”. *Gbagbo* Audiencia de confirmación de cargos, párr. 225. La Sala también señaló que los actos relevantes demostraban “un patrón claro de violencia dirigida contra manifestante y activistas pro-Ouattara y de manera más generalizada contra zonas cuyos habitantes se perciben como partidarios de Alassane Ouattara”. *Ibid.*
- 598 *Consulte como ejemplo*, Sentencia en el juicio a *Katanga*, párr. 1101 (“La Sala además subraya que la evidencia que se requiere para establecer la existencia de un ataque no se puede confundir con la evidencia que se requiere para demostrar la naturaleza generalizada del ataque, a fin de evitar que las posibilidades alternativas previstas sean consideradas, es decir, que el ataque pudiera ser generalizado o sistemático. El primer paso consiste en demostrar únicamente que la línea de conducta incluyó la comisión de actos múltiples a los que se refiere el Artículo 7(1). En esta conexión, cuando se establece que el ataque incluyó la comisión de actos múltiples, un evento individual bien podría constituir un ataque dentro del marco del Artículo 7(2)(a), siempre y cuando se cumplan los otros elementos de dicho artículo”).
- 599 *Consulte como ejemplo*, Sentencia en el juicio a *Katanga*, párr. 1113 (“Según la opinión de la Sala, el adjetivo “sistemático” permite que la naturaleza del ataque sea entendida en un sentido más amplio, para ser caracterizado y poner en manifiesto la existencia de un patrón de conducta repetitiva o la comisión de forma recurrente o continua de actos de violencia vinculados y no aleatorios, a fin de establecer la existencia de un crimen de lesa humanidad. Para establecer la “política”, es necesario demostrar únicamente que el Estado u organización pretendía perpetrar un ataque contra una población civil. Por consiguiente, el análisis de la naturaleza sistemática del ataque conlleva la existencia de una política que pretende eliminar, perseguir o mermar a una comunidad”).
- 600 *Gbagbo* Audiencia de confirmación de cargos, párr. 208.
- 601 Consulte Daly, et al., *Armed with Impunity*, pág. 21 (cabe destacar, con respecto a las instancias de presuntos abusos a los derechos humanos cometidos por el Ejército Mexicano entre 2005 y 2011, que la mayoría fueron cometidos en doce estados diferentes y el Distrito Federal).
- 602 En mayo de 2011, el Secretario de Gobernación señaló que había operativos conjuntos en Baja California (Tijuana), Chihuahua (Ciudad Juárez), *Frontera Sur* (Istmo), Guerrero, Michoacán, Sinaloa (Culiacán - Navolato), el *Triángulo Dorado* (Chihuahua-Sinaloa-Durango) y el noreste (Nuevo León -Tamaulipas). Alejandro Poiré Romero, Los Operativos Conjuntos, Blog de la Presidencia, 16 de mayo de 2011, disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/los-operativos-conjuntos/#more-66269>. De acuerdo a los informes mediáticos, también ha habido operativos conjuntos en los estados de Morelos y Veracruz. Consulte como ejemplo: *Mapa conjuntos en el país*, El Universal, 6 de octubre de 2011, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/798990.html>. De acuerdo al instituto de estadística de México, INEGI, estos estados conforman el 46.7% del territorio mexicano.
- 603 Comité contra las Desapariciones Forzadas de la ONU, *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención*, párr. 10 (énfasis añadido) (versión avanzada; febrero de 2015), http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_COB_MEX_19564_S.pdf.
- 604 Para que un grupo constituya “una organización” para los fines de determinar crímenes de lesa humanidad, no significa necesariamente que el grupo sea considerado como un “grupo armado organizado” bajo el contexto de crímenes de guerra. Por ejemplo, en el caso *Ruto, et al.*, ante la CPI, el cual incluye crímenes presuntamente cometidos en 2008, durante el período de violencia postelectoral en Kenia, la Sala de Cuestiones Preliminares determinó que una red de políticos miembros de los medios y líderes tribales locales constituía “una organización” que actuaba de conformidad con una política para llevar a cabo un ataque contra la población civil y; por lo tanto, algunos de sus miembros podrían ser juzgados por crímenes de lesa humanidad, a pesar de que no hay una acusación de la existencia de un conflicto armado en Kenia durante el período pertinente. *Ruto, et al.* Audiencia de confirmación de cargos, párr. 182.
- 605 Este informe no examina la condición de los Zetas después de 2011. Algunos observadores argumentan que más recientemente el cartel se ha fragmentado. (Alejandro Hope, “What Happened to the Zetas?,” *El Daily Post*, 3 de marzo de 2016, disponible en: <http://www.eldailypost.com/opinion/2016/03/what-happened-to-the-zetas-2/>.)

NOTAS FINALES

- 606 Consulte como ejemplo: *Katanga & Ngudjolo* Audiencia de confirmación de cargos, párrs. 392-417.
- 607 *Bemba* Audiencia de confirmación de cargos, párrs. 109-14.
- 608 *Situación en Kenia*, Decisión en virtud del Artículo 15, párr. 93.
- 609 *Situación en Kenia*, Decisión en virtud del Artículo 15, párr. 90. En su voto disidente, el Juez Hans Peter Kaul sostuvo que de acuerdo con el Artículo 7(2) una "organización" en sí debe contar con las siguientes características "similares a un estado": (i) composición por una colectividad de personas, (ii) concebida y que actúa con un propósito común, (iii) durante un período prolongado de tiempo; (iv) bajo un mando responsable o con un determinado nivel de estructura jerárquica, que incluye como mínimo una política de algún grado; (v) con la capacidad de imponer la política entre sus miembros y sancionarlos, y; (vi) con la capacidad y los medios a su disposición para atacar a cualquier población civil a gran escala". *Ibid.* Disidencia del Juez Hans Peter Kaul, párr. 51. Según el Juez Kaul, los "grupos de personas orientadas a la violencia formados ad hoc, aleatoria y espontáneamente, para una ocasión pasajera, con miembros fluctuantes y sin estructura ni nivel para establecer una política no entran en el ámbito del Estatuto, incluso si cometen numerosos crímenes serios y organizados". *Ibid.* párr. 52. La Sala de Apelaciones de la CPI no ha abordado este voto disidente.
- 610 También es debatible que los Zetas no cumplen con la más estricta definición de "organización" contenida en el voto disidente del Juez Kaul.
- 611 Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo II) Artículo 1(1), 8 de junio de 1977, 1125 U.N.T.S. 609. Si bien es cierto no está claro que la situación en México entre 2008 y 2011 constituye un conflicto armado, y México no es un Estado Parte del Protocolo Adicional II, también lo es que el criterio referido en dicho tratado es pertinente para los conflictos armados de carácter no internacional, para el efecto de determinar si los Zetas cumplen con uno de los factores que la CPI consideraría al valorar si constituye un grupo es capaz de cometer crímenes de lesa humanidad.
- 612 Comentario de Jean Pictet sobre el PA II, www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?viewComments=LookUpCOMART&articleUNID=93F022B3010AA404C12563CDO051E738.
- 613 Comentario de Jean Pictet sobre el PA II, www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?viewComments=LookUpCOMART&articleUNID=93F022B3010AA404C12563CDO051E738.
- 614 Más recientemente, y a consecuencia de pérdidas significativas de sus líderes de alto mando a manos del gobierno y de cárteles rivales, los Zetas han adoptado una estructura similar a células jerárquicas a fin de limitar la información que cualquier miembro individual de la organización conoce acerca de sus asociados, lo que es muy similar a otros grupos de insurgencia contemporáneos. Consulte: Ioan Grillo, *Analysis: Zetas cartel feud augurs more blood, fear in Mexico*, Reuters, 6 de septiembre de 2012, disponible en: www.reuters.com/article/2012/09/06/us-mexico-drugs-zetas-idUSBRE8850UB20120906.
- 615 Consulte: Diego Osorno, *La Guerra de los Zetas*, (DeBolsillo) México, 2014, capítulo 7. Consulte también: John P. Sullivan and Samuel Logan, "Los Zetas: Massacres, Assassinations and Infantry Tactics," *The Counter Terrorist*, 24 de noviembre de 2010, disponible en: www.homeland1.com/domestic-international-terrorism/articles/913612-Los-Zetas-Massacres-Assassinations-and-Infantry-Tactics. Consulte también, Spencer Thomas, *A Complementarity Conundrum: International Criminal Enforcement in the Mexican Drug War*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 45, pp. 599-638 (2012).
- 616 Consulte: Grillo.
- 617 George Grayson, "Los Zetas: the Ruthless Army Spawned by a Mexican Drug Cartel," FOREIGN POLICY RESEARCH INSTITUTE, MAYO DE 2008, [HTTP://WWW.FPRI.ORG/ARTICLES/2008/05/LOS-ZETAS-RUTHLESS-ARMY-SPAWNED-MEXICAN-DRUG-CARTEL](http://www.fpri.org/articles/2008/05/los-zetas-ruthless-army-spawned-mexican-drug-cartel).
- 618 Guillermo Vázquez Del Mercado, *Los Zetas*, (sin fecha), disponible en: <http://research.ridgway.pitt.edu/wp-content/uploads/2012/05/LosZetasPROFILEFINAL.pdf>.
- 619 Samuel Logan, *A Profile of Los Zetas: Mexico's Second Most Powerful Drug Cartel*, Combating Terrorism Center at West Point, 16 de febrero de 2012, disponible en: www.ctc.usma.edu/posts/a-profile-of-los-zetas-mexicos-second-most-powerful-drug-cartel.
- 620 Paola Hurtado, *For Zetas, Guatemala is the New Mexico*, Global Investigative Journalism Network, 2 de octubre de 2011, <http://gijn.org/for-zetas-guatemala-is-the-new-mexico/>.
- 621 Consulte Hurtado.
- 622 Samuel Logan, *The Future of Los Zetas After the Death of Heriberto Lazcano*, Combating Terrorism Center, 29 de octubre de 2012, disponible en: www.ctc.usma.edu/posts/the-future-of-los-zetas-after-the-death-of-heriberto-lazcano.
- 623 Logan.
- 624 Logan.
- 625 Max. G. Manwaring, *A New Dynamic in the Western Hemisphere Security Environment: The Mexican Zetas and Other Private Armies*, Strategic Studies Institute, septiembre de 2009, pág. 28.
- 626 Consulte: Diego Osorno, *La Guerra de los Zetas* (DeBolsillo), México, 2014, pp.
- 627 Michael Evans, *Mexico's Recurring Nightmare*, *The Nation*, 29 de enero de 2015, www.thenation.com/article/196305/mexicos-recurring-nightmare.
- 628 Consulte Sullivan y Logan.
- 629 Sullivan y Logan.
- 630 Consulte Antonio Sampaio, *Los Zetas, Way of Combat, Kings of War*, 19 de julio de 2013, <http://kingsofwar.org.uk/2013/07/los-zetas-way-of-combat/> (explica que "Treviso Morales...implementó tácticas de terror características de los Kaibiles [grupo de élite del Ejército de Guatemala, a quienes los Zetas reclutaron], como las decapitaciones e incineración de personas vivas de forma muy eficaz, lo cual mantuvo al grupo cohesionado después de una lucha interna el último año".).
- 631 Consulte como ejemplo: *Jason Buch, Snitch tells of spying on Zetas*, San Antonio Express News, 28 de enero de 2012, disponible en: www.borderlandbeat.com/2012/01/snitch-tells-of-spying-on-zetas.html; Will Grant, *Facebook beheading video: Who was Mexico's Jane Doe?*, BBC News, 4 de noviembre de 2013, disponible en: www.bbc.com/news/magazine-24772724.
- 632 *Situación en Kenia*, Decisión en virtud del Artículo 15, párr. 93.
- 633 Marcelo Di Filippo, *Terrorist Crimes and International Co-operation: Critical Remarks on the Definition and Inclusion of Terrorism in the Category of International Crimes*, *THE EUROPEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW*, Vol. 19, no. 3, p. 566.
- 634 Filippo, pág. 567.
- 635 Marguerite Cawley, *Mexico Fuel Theft: Big Earner for the Zetas?*, *Insight Crime*, 4 de agosto de 2014, disponible en: www.insightcrime.org/news-briefs/mexico-fuel-theft-big-earner-zetas.

NOTAS FINALES

- 636 Ibid.
- 637 Michael Evans, *Mexico's Recurring Nightmare*, The Nation, 29 de enero de 2015.
- 638 Ibid. De forma similar, la información recibida por el *Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios*, sugiere que elementos de la policía municipal de Coahuila han detenido ilegalmente a individuos con el fin de entregarlos a los Zetas, desde entonces no se ha vuelto a ver a estas personas. Información disponible en los archivos de *Open Society Justice Initiative*.
- 639 *Consulte Prosecutor v. Tadic*, Caso N° IT-94-1-T, Sentencia, párr. 654, (Sala de Primera Instancia del TPIY, 7 de mayo de 1997). El última instancia, el TPIY determinó que no se exige la actuación de conformidad con una política a fin de ser considerados crímenes de lesa humanidad de acuerdo con el derecho internacional consuetudinario. Consulte *The Prosecutor v. Jelicic*, IT-95-10 -A, Sentencia, párr. 48 (Sala de Apelaciones del TPIY, 5 de julio de 2001). Sin embargo, el tribunal señaló "dentro del contexto para probar que [se] tenía una intención específica, la existencia de un plan o política puede convertirse en un factor importante en la mayoría de los casos". *Ibid.*
- 640 Evans.
- 641 Steven Dudley and Viridiana Ríos, *Why Mexico's Zetas Expanded Faster than their Rivals*, Insight Crime, 21 de abril de 2013, disponible en: www.insightcrime.org/news-analysis/why-mexicos-zetas-expanded-faster-rivals. Consulte también Diego Osorno, quien describe el enfoque metódico que los Zetas establecieron para implementar su estrategia de expansión. Diego Osorno, *La Guerra de los Zetas*, (DeBolsillo) México, 2014, capítulo 10.
- 642 *Zetas Now Mexico's Biggest Cartel*, Report Says, Fox News, 26 de enero de 2012, disponible en: <http://latino.foxnews.com/latino/news/2012/01/26/zetas-now-mexicos-biggest-cartel-report-says/>. Consulte también: www.stratfor.com/sample/analysis/polarization-and-sustained-violence-mexicos-cartel-war.
- 643 Angelica Leicht, *Los Zetas, Mexico's Largest, Deadliest and Most Sophisticated Drug Cartel*, Latino Post, 18 de julio de 2014, www.latino.com/articles/6901/20140718/los-zetas-mexicos-largest-deadliest-sophisticated-drug-cartel.htm.
- 644 *Los Zetas Cartel*, Borderland Beat, 11 de mayo de 2009, disponible en: borderlandbeat.com/2009/05/los-zetas-cartel-is-criminal.html.
- 645 *Consulte* Grayson.
- 646 *Mexican cartel blockades streets in Monterrey*, BBC News, 14 de agosto de 2010, disponible en: www.bbc.com/news/world-latin-america-10977501. Por ejemplo, el 14 de agosto de 2010, elementos de los Zetas bloquearon por lo menos trece calles importantes en Monterrey, lo que impidió el acceso al aeropuerto internacional de la ciudad y a las carreteras principales de entrada y salida a la ciudad industrial al norte del país. *Consulte* Sullivan y Logan. También, en Monterrey, instalaron *narcobloques* como secuela de una balacera entre el Ejército y los Zetas que provocó la muerte del reputado líder de los Zetas "El Sonrics". *Ibid.* Concretamente, a los conductores se les robaron sus vehículos y se usaron para cerrar las calles. *Ibid.*
- 647 *Consulte* Sullivan y Logan.
- 648 Dudley y Ríos.
- 649 Arron Daugherty and Steven Dudley, *How the US Govt Gets It Wrong with the Zetas*, Insight Crime, 20 de marzo de 2015, disponible en: www.insightcrime.org/news-analysis/us-govt-gets-it-wrong-mexico-zetas-leaders. Consulte también: Diego Osorno, *La Guerra de los Zetas* (DeBolsillo), México, 2014, prólogo.
- 650 Dudley y Ríos.
- 651 Jerry Seper, *Ruthless Mexican drug cartel recruiting in U.S.; Los Zetas looks to prisons, street gangs*, The Washington Times, 7 de julio de 2013, www.washingtontimes.com/news/2013/jul/7/ruthless-mexican-drug-cartel-recruiting-in-the-us/?page=all
- 652 Diego Enrique Osorno, *How a Mexican Cartel Demolished a Town, Incinerated Hundreds of Victims, and Got Away With It*, Vice News, 31 de diciembre de 2014, disponible en: <https://news.vice.com/article/how-a-mexican-cartel-demolished-a-town-incinerated-hundreds-of-victims-and-got-away-with-it>.
- 653 *Mexico arrests 'mastermind' of Monterrey casino fire*, BBC News, 6 de enero de 2012, disponible en: www.bbc.com/news/world-latin-america-16449962.
- 654 *52 muertos durante un ataque a un Casino en México*, CNN, 26 de agosto de 2011, disponible en: www.cnn.com/2011/WORLD/americas/08/26/mexico.attack.
- 655 Consulte en general Burns.
- 656 *Consulte* Burns, pág. 11
- 657 Gordon James Knowles, *Análisis de amenazas: El crimen organizado y narcoterrorismo en el norte de México*, Military Review, enero de 2008, pág. 73, http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20080228_art012.pdf.
- 658 Consulte: Dudley y Ríos; *El gobierno presume baja de la violencia vinculada con crimen organizado*, CNN México, 24 de febrero de 2015, disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/02/24/el-gobierno-presume-baja-de-la-violencia-vinculada-con-crimen-organizado>. En 2010, los municipios en los que operaban Los Zetas registraron 10,169 homicidios relacionados con las drogas, mientras que en los municipios donde dominaba el cártel del Golfo se registraron 6388". Dudley y Ríos.
- 659 George Friedman, *Mexico Plagued by Narcomantas and Body Dumps*, Stratfor, 24 de mayo de 2012, disponible en: www.thecuttingedge.com/index.php?article=73739.
- 660 *Mexico Security Memo: A Zetas Challenge to the Mexican Government*, Stratfor, 8 de diciembre de 2011, www.stratfor.com/analysis/mexico-security-memo-zetas-challenge-mexican-government.
- 661 *Ibid.*
- 662 Consulte Michael Evans and Jesse Franzblau, *Mexico's San Fernando Massacres: A Declassified History*, George Washington University National Security Archives, 6 de noviembre de 2013, disponible en: www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB445.
- 663 Arron Daugherty and Steven Dudley, *How the US Govt Gets It Wrong with the Zetas*, Insight Crime, 20 de marzo de 2015, disponible en: www.insightcrime.org/news-analysis/us-govt-gets-it-wrong-mexico-zetas-leaders (énfasis añadido).
- 664 Michael Evans and Jesse Franzblau, *Mexico's San Fernando Massacres: A Declassified History*, George Washington University National Security Archives, 6 de noviembre de 2013, disponible en: www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB445/.
- 665 *Consulte* Los Zetas, Insight Crime, www.insightcrime.org/mexico-organized-crime-news/zetas-profile.
- 666 Burns.
- 667 *Gbagbo*, Audiencia de confirmación de cargos, párr. 219-20.
- 668 *Gbagbo*, Audiencia de confirmación de cargos, párr. 210

NOTAS FINALES

- 669 Robin Emmot, *Drug hitmen dump 72 bodies at Mexican ranch*, Reuters, 25 de agosto de 2010, <http://www.reuters.com/article/2010/08/26/us-mexico-drugs-idUSTRE67O2NF20100826>.
- 670 Consulte: "Perfil de los Zetas".
- 671 Jerry Seper, *Ruthless Mexican drug cartel recruiting in U.S.; Los Zetas looks to prisons, street gangs*, The Washington Times, 7 de julio de 2013, disponible en: www.washingtontimes.com/news/2013/jul/7/ruthless-mexican-drug-cartel-recruiting-in-the-us/?page=all.
- 672 Grayson continúa: "Muchos de los carteles de la droga existentes en México matan a sus enemigos, pero no se esfuerzan por hacerlo. Los Zetas esperan infligir temor en sus objetivos. Ellos no sólo les cortan la oreja sino la cabeza y lo consideran un evento común".
- 673 *Murdered bodies found in Mexico 'were migrants'*, BBC News, 25 de agosto de 2010, www.bbc.com/news/world-latin-america-11090563. Consulte en general la documentación respecto a las masacres de San Fernando: Michael Evans and Jesse Franzblau, *Mexico's San Fernando Massacres: A Declassified History*, George Washington University National Security Archives, 6 de noviembre de 2013, disponible en: www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB445/. La organización "Periodistas de Pie" mantiene un sitio web con información exhaustiva sobre estos casos. Consulte: www.masde72.periodistasdeapie.org.mx.
- 674 Francisco Gómez y Gerardo Mejía, *Se negaron a ser sicarios; "Los Zetas" los fusilaron*, El Universal, 26 de agosto de 2010, disponible en: www.eluniversal.com.mx/primer/35447.html.
- 675 Gómez y Mejía.
- 676 Gómez y Mejía.
- 677 Camilo Perez Bustillo and Azadeh N. Shahshahani, *San Fernando Migrant Massacre: How US, Mexican and Latin American Governments Share Responsibility*, Truthout, 7 de octubre de 2014, disponible en: www.truth-out.org/news/item/26658-san-fernando-migrant-massacre-how-us-mexican-and-latin-american-governments-share-responsibility.
- 678 Bustillo and Shahshahani.
- 679 Bustillo and Shahshahani.
- 680 Bustillo and Shahshahani.
- 681 Elizabeth Malkin, *Mexican Authorities, Investigating Hijacking, Find 59 Bodies*, New York Times, 7 de abril de 2011, disponible en: www.nytimes.com/2011/04/08/world/americas/08mexico.html.
- 682 Steven Dudley, *Zeta Testimony Solves Mystery of Mexico Bus Massacres*, Insight Crime, 27 de junio de 2011, disponible en: www.insightcrime.org/news-analysis/zeta-testimony-solves-mystery-of-mexico-bus-massacres.
- 683 *Mexican Police Helped Cartel Massacre 193 Migrants, Documents Show*, NPR, 22 de diciembre de 2014, www.npr.org/2014/12/22/372579429/mexican-police-helped-cartel-massacre-193-migrants-documents-show.
- 684 Ibid.
- 685 Malkin.
- 686 *Situación en Kenia*, Decisión en virtud al Artículo 15, párr. 95.
- 687 Por ejemplo, los eventos en Irak examinados por la Fiscalía de la CPI consistieron únicamente de ocho asesinatos, mientras que los eventos en Guinea implicaron alrededor de 156 muertes de civiles. Consulte *el Informe sobre las Actividades de Examen Preliminar de 2014* de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, párr. 53, 158 (2 de diciembre de 2014).
- 688 *Ruto, et al.* Audiencia de confirmación de cargos, párr. 213.
- 689 Consulte la sección: "Legislación aplicable" al principio de este capítulo.
- 690 *Mexico Police Helped Gang Kill 17 Students, Prosecutor Says*, Bloomberg News, 6 de octubre de 2014, disponible en: www.businessweek.com/news/2014-10-06/mexico-gang-killed-17-with-help-from-police-prosecutor-says. [acceso el 7 de octubre de 2014].
- 691 Certificado médico de la Marina número 14, del 15 de octubre de 2014 en el archivo de *Open Society Justice Initiative*. En octubre de 2015, después de la publicación de un informe concluyente sobre la investigación por parte del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la PGR subió a su sitio web una versión redactada del archivo de la investigación criminal del caso Ayotzinapa, disponible en: www.gob.mx/pgr/acciones-y-programas/expediente-caso-igual.
- 692 Descripción de la Marina sobre la detención y presentación de Raúl Núñez ante el Proceso Judicial Penal Federal, 15 de octubre de 2015, en el archivo de *Open Society Justice Initiative*.
- 693 Dictamen de integridad física, SEIDO/UEIDMS/FED/9584/2014, 15 de octubre de 2014, en el archivo de *Open Society Justice Initiative*. Existen razones adicionales para sospechar sobre la historia de la Marina acerca de la detención de Raúl Núñez. El Sr. Núñez fue detenido en Acapulco el 14 de octubre a las 21:30 horas y se presentó a proceso judicial penal 12 horas después, a las 08:50 del 15 de octubre. Un trayecto que toma conducir entre 4 a 5 horas le tomó a la Marina más de 12 horas. De acuerdo con la explicación oficial, "conducían despacio porque su vehículo tenía fallas mecánicas; tuvieron que reparar una llanta pinchada y luego certificaron que las heridas del Sr. Núñez se las había ocasionado él mismo". Descripción de la Marina sobre la detención y presentación de Raúl Núñez ante el Proceso Judicial Penal Federal, 15 de octubre de 2015, páginas 3 y 4, en el archivo de *Open Society Justice Initiative*.
- 694 Informe de actividades PGR 2014-2015, disponible en: www.pgr.gob.mx/informesinstitucionales/Documents/INFORME%20DE%20LABORES/2015.pdf.
- 695 Varios expertos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos declararon en una conferencia de prensa que había acusaciones de tortura en por lo menos 40 casos. Consulte: Torturados, la mitad de los procesados por caso Ayotzinapa: expertos del GIEI, Proceso, 29 de junio de 2015, en: www.proceso.com.mx/?p=409143 [acceso el 5 de febrero de 2016].
- 696 La versión redactada del archivo de la investigación de Ayotzinapa está disponible en: www.gob.mx/pgr/acciones-y-programas/expediente-caso-igual. Los detenidos tenían los rostros amoratados, marcas en sus cuellos y costillas rotas. Uno tenía señales de descargas eléctricas en sus testículos y otro tenía puntos rojos que cubrían su cuerpo, lo que sugería electrocución. Consulte: Declaraciones a base de tortura, Proceso, 14 de diciembre de 2014, número 1989. El informe completo solo estuvo disponible en la versión impresa de la revista. Los dos periodistas del artículo, cuyo trabajo fue respaldado por el Programa de Periodismo de Investigación de la Universidad de California, Berkeley, publicaron una versión más corta de sus hallazgos a través de la agencia noticiosa Apro. Consulte: Anabel Hernández y Steve Fisher, La historia no oficial, Apro, 14 de diciembre de 2014, disponible en: www.eldiariodecoahuila.com.mx/notas/2014/12/14/historia-oficial-475018.asp. [acceso, 26 de marzo de 2015]. Consulte también:

NOTAS FINALES

- Damning Report Claims Mexican Federal Police Participated In Disappearance Of 43 Students*, Huffington Post, 14 de diciembre de 2014, disponible en: www.huffingtonpost.com/2014/12/14/missing-students-mexico_n_6321866.html [acceso, 25 de marzo de 2015]; y *Mexico Struggles to Clear Up 2014 Death of 43 Students*, The Wall Street Journal, 5 de enero de 2016, disponible en: www.wsj.com/articles/mexico-struggles-to-clear-up-2014-death-of-43-students-1452041038 [acceso, 14 de enero de 2016].
- 697 Los argumentos se cubren con más detalle en el capítulo 3 de este informe. *Open Society Justice Initiative* se enteró de que, en relación con los casos en Carrizalillo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha abierto dos investigaciones sobre los presuntos abusos perpetrados por la Policía Federal, e incluyen la detención arbitraria, trato inhumano, entrada ilegal y uso arbitrario de la fuerza. Expedientes CNDH/1/2014/7383/Q y CNDH/2/2014/7972/Q. Información del documento oficial CNDH/DGSR/UE/245/2015, 6 de febrero de 2015, obtenido en respuesta a la solicitud de acceso a la información 65114. Consulte también: *Golpea y veja Policía Federal a 70 personas en Carrizalillo*, Guerrero, Agencia Quadratín, 21 de octubre de 2014, disponible en: <http://mexico.quadratin.com.mx/Golpea-y-veja-Policia-Federal-70-personas-en-Carrizalillo-Guerrero> [acceso, 26 de marzo de 2015]. *Insiste el comisario de Carrizalillo en que los detenidos por la Policía federal no son delincuentes*, El Sur, 23 de octubre de 2014, disponible en: <http://suracapulco.mx/archivos/218894> [acceso, 2 de abril de 2015] y *Federales realizan detenciones en Carrizalillo, refugio de Guerreros Unidos*, Proceso, 21 de octubre de 2014, disponible en: www.proceso.com.mx/?p=385431 [acceso, 2 de abril de 2015].
- 698 *Ayotzinapa: las aberraciones de la investigación*, Proceso, 16 de mayo de 2015, disponible en: www.proceso.com.mx/404492/ayotzinapa-prefabricada-la-verdad-historica-de-la-pgr [acceso, 5 de febrero de 2016].
- 699 Las fuerzas de la Marina detuvieron a Salvador Reza y Benito Vázquez Martínez temprano por la mañana del 27 de octubre de 2014, en Cuernavaca, Morelos. Más tarde en ese mismo día, la Policía Federal detuvo a Patricio Reyes Landa y a Jonathan Osorio Cortez en Apetlanca, Guerrero. Consulte: *Expediente Ayotzinapa: ¿Cómo cayeron los detenidos clave de la “verdad histórica” de la PGR?*, Animal Político, 30 de septiembre de 2015, disponible en: www.animalpolitico.com/2015/09/expediente-ayotzinapa-como-cayeron-los-detenidos-clave-de-la-verdad-historica-de-la-pgr [acceso, 17 de noviembre de 2015].
- 700 *Ayotzinapa: los “sicarios”, sólo albañiles torturados*, Proceso, 12 de septiembre de 2015, disponible en: www.proceso.com.mx/?p=415204. Informes médicos de la PGR, recibidos en respuesta a la solicitud de acceso a la información presentada por el Programa de Periodismo de Investigación de la Universidad de California, Berkeley, determinó que los cuatro hombres (Patricio Reyes Landa Salgado, Jonathan Osorio Cortéz, Agustín García Reyes y Felipe Rodríguez Salgado) sufrieron entre 42 y 94 heridas cada uno. Los documentos están disponibles en formato PDF en: www.huffingtonpost.com/entry/mexico-missing-students-killers_55f87b5ae4b0d6492d63484e [acceso, 25 de noviembre de 2015].
- 701 Transcripción (boletín oficial 005/15) de la conferencia de prensa del Jefe de la Agencia Federal de Investigaciones, 13 de enero de 2015, disponible en: <http://pgr.gob.mx/Prensa/2007/bol15/Ene/b00515.shtm>, y video de la conferencia de prensa disponible en: www.youtube.com/watch?v=yZoNCzhp9wk. [acceso a ambos el 15 de abril de 2015]
- 702 Video de la conferencia de prensa del 27 de enero de 2015 de Murillo Karam, disponible en: www.youtube.com/watch?v=pwYMmh2V6nE. Consulte también, *Expediente Ayotzinapa: ¿Cómo cayeron los detenidos clave de la “verdad histórica” de la PGR?*, Animal Político, 30 de septiembre de 2015, disponible en: www.animalpolitico.com/2015/09/expediente-ayotzinapa-como-cayeron-los-detenidos-clave-de-la-verdad-historica-de-la-pgr [acceso, 17 de noviembre de 2015].
- 703 Transcripción (boletín oficial 017/15) de la conferencia de prensa del Fiscal del 27 de enero de 2015, disponible en: www.pgr.gob.mx/prensa/2007/bol15/Ene/b01715.shtm.
- 704 Transcripción (boletín oficial 017/15) de la conferencia de prensa del Fiscal Federal del 27 de enero de 2015, disponible en: <http://pgr.gob.mx/prensa/2007/bol15/Ene/b01715.shtm>, y video de la conferencia de prensa disponible en: www.youtube.com/watch?v=yt-cl=84924572&feature=player_embedded&x-yt-ts=1422411861&v=rDiPRIOgwt8. [acceso a ambos el 15 de abril de 2015].
- 705 Transcripción (boletín oficial 240/14) de la conferencia de prensa del Fiscal del 7 de diciembre de 2014, disponible en: www.pgr.gob.mx/prensa/2007/bol14/Dic/b24014.shtm. En septiembre de 2015, los expertos forenses austríacos anunciaron la probabilidad de un segundo cotejo de ADN para uno de los estudiantes, Jhosivani Guerrero de la Cruz, aunque no pudieron hacer tal determinación con una certeza del 100%. Consulte: *Successful DNA analyses on missing Mexican remains* (comunicado de prensa), Institut für Gerichtliche Medizin, Medizinische Universität Innsbruck, 17 de septiembre de 2015, disponible en: <http://gerichtsmedizin.at/successful-dna-analyses-mexican-remains.html> [acceso, 29 de noviembre de 2015]. Consulte también: *Resultados de Innsbruck son insuficientes para identificación de Jhosivani: peritos argentinos*, SDPnoticias, 18 de septiembre de 2015, disponible en: www.sdpnoticias.com/nacional/2015/09/17/resultados-de-innsbruck-son-insuficientes-para-identificacion-de-jhosivani-peritos-argentinos [acceso, 29 de noviembre de 2015].
- 706 El mismo día de la conferencia de prensa, las familias publicaron una carta con una lista de diez razones por las cuales la PGR no debería cerrar el caso, siendo la falta de investigaciones confiables el centro de sus argumentos. *Familiares de los 43 estudiantes de Ayotzinapa desaparecidos lamentan que la PGR pretenda cerrar la investigación*, 27 de enero de 2015, disponible en: http://centroprodh.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1430:familiares-de-los-43-estudiantes-de-ayotzinapa-desaparecidos-lamentan-que-la-pgr-pretenda-cerrar-la-investigacion&catid=209:front-rokstories&lang=es. [acceso, 15 de abril de 2015]. Amnistía Internacional, Human Rights Watch y Washington Office on Latin America publicaron comunicados de prensa, cartas o declaraciones donde criticaban el intento de la PGR por declarar el caso “cerrado y resuelto”. Consulte: *Centro Prodh, Ayotzinapa: Organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos cuestionan “verdad histórica” de PGR*, 29 de enero de 2015, disponible en: http://centroprodh.org.mx/sidih_2_0_alfa/?p=38910. Para algunas personas de la sociedad mexicana, los indicios de tortura en la investigación acentuaron las sospechas de que los hallazgos de la PGR no eran dignos de confianza. Consulte: *Montaje contradictorio, versión de la PGR sobre caso Ayotzinapa: Colmex*, Proceso, 14 de noviembre de 2015, disponible en: www.proceso.com.mx/?p=387625. [acceso, 25 de marzo de 2015]
- 707 El gobierno celebró el acuerdo junto con la IACHR y representantes de las familias de las víctimas de Ayotzinapa. El acuerdo ordenaba al GIEI la creación de un plan para buscar a los 43 estudiantes vivos; desarrollar líneas de investigación; brindar atención a las víctimas; y a abordar cuestiones más amplias relacionadas con las desapariciones forzadas en México. Este acuerdo está disponible en: www.oas.org/es/cidh/mandato/docs/Acuerdo-Addendum-Mexico-CIDH.pdf [acceso, 23 de abril de 2015].
- 708 Carlos Martín Beristain (de España), Angela Buitrago (de Colombia), Francisco Cox Vial (de Chile), Claudia Paz y Paz (de Guatemala) y Alejandro Valencia Villa (de Colombia).
- 709 *Ayotzinapa report: research and initial conclusions of the disappearance and homicides of the normalistas from Ayotzinapa*, disponible en: http://media.wix.com/ugd/3a9f6f_eldf5a84680a4a8a969bd45453d4e31.pdf.
- 710 Después surgiría también que la PGR tenía en sus manos, y no lo reveló, un informe del clima que reportaba una lluvia torrencial en Cocula la noche en cuestión, lo que hizo que las afirmaciones sobre dicho incendio fueran más improbables. Consulte: *El Daily*

NOTAS FINALES

- Post, 7 de septiembre de 2015, disponible en: www.eldailypost.com/news/2015/09/oas-experts-the-bodies-of-the-43-were-not-incinerated.
- 711 El Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), examinó el tiradero de Cocula por más de un año, y examinaron los restos de por lo menos 19 seres humanos (ninguno de ellos correspondiente a los estudiantes desaparecidos), la vegetación, casquillos de balas e imágenes satelitales. El EAAF determinó que había habido varios incendios en ese tiradero en los últimos años, pero ninguno de ellos capaz de quemar 43 cuerpos. Consulte: Resumen ejecutivo del informe final del EAAF, 6 de febrero de 2016, disponible en: www.eaaf.org/files/informe_resumen_ejecutivo_08-02-2016.pdf.
- 712 El 27 de febrero, el Presidente Peña Nieto destituyó al Fiscal General Murillo Karam y lo designó para presidir otro ministerio. Consulte: *El Presidente Enrique Peña Nieto tomó protesta a Jesús Murillo Karam como titular de la SEDATU*, Comunicado de prensa, 27 de febrero de 2015, disponible en: www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/el-presidente-enrique-pena-nieto-tomo-protesta-a-jesus-murillo-karam-como-titular-de-la-sedatu [acceso, 15 de abril de 2015].
- 713 Para obtener más información sobre la ratificación del Senado de la designación de Gómez en marzo de 2015, consulte: www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/designaciones.php [acceso, 15 de abril de 2015].
- 714 De esto se habla más adelante en este capítulo.
- 715 Human Rights Watch, *Neither Rights Nor Security*, noviembre de 2011, pp. 14-15.
- 716 Incluso la Secretaría de Gobernación (SEGOB) anunció descensos significativos en los asesinatos cometidos por el crimen organizado, dejó de intentar distinguir entre dichos asesinatos y los demás homicidios intencionales en agosto de 2013, después de un intento que duró solo ocho meses. Consulte Justice in Mexico Project, *Homicides drop in 2013 amidst uncertainty*, 29 de enero de 2014, disponible en: <https://justiceinmexico.org/homicides-drop-in-2013-amidst-uncertainty>. [acceso, 19 de marzo de 2015]. En la presentación del informe anual de 2014 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Presidente Peña Nieto afirmó que había una disminución del 22% en las quejas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Esto no era correcto. Una investigación periódica concluyó que había habido una disminución modesta del seis por ciento. Consulte: *El Sabueso: Peña Nieto dice que las quejas ante CNDH se redujeron 22%, ¿es cierto?*, Animal Político, 27 de marzo de 2015, disponible en: www.animalpolitico.com/elsabueso/quejas-ante-cndh. Finalmente, cuando el gobierno anunció una disminución del 17% en secuestros en 2013, una organización no gubernamental especializada en secuestros objetó esos números con los propios, según secuestros cuales [el secuestro se había incrementado](#) en un 30% entre 2013 y 2014. Consulte: *Is the Government Manipulating Kidnap Statistics in Mexico?*, Insight Crime, 5 de febrero de 2015, disponible en: www.insightcrime.org/news-analysis/is-government-manipulating-kidnap-statistics-in-mexico. [acceso, 20 de abril de 2015].
- 717 Consulte el capítulo dos de este informe. Consulte también: *Nuevas coordenadas de la violencia*, Nexos, 1 de julio de 2013, disponible en: www.nexos.com.mx/?p=15374. [acceso, 19 de marzo de 2015]. y Alejandro Hope, *Is Mexico Seeing Fewer Homicides Under Peña Nieto?*, InSight Crime, 18 de diciembre de 2013, disponible en: www.insightcrime.com/news-analysis/is-mexico-seeing-less-homicides-under-pena-nieto. [acceso, 19 de marzo de 2015] Ante los datos, diversos analistas quedaron poco convencidos de la caída real de los asesinatos. Consulte Molly Molloy: *Mexico's national crime statistics show no significant decline in homicides and disappearances*, 24 de octubre de 2014, disponible en: <http://blog.chron.com/bakerblog/2013/10/is-drug-related-violence-in-mexico-on-the-decline/>. [acceso, 19 de marzo de 2015]
- 718 Específicamente, en 2013 el estado reportó al CAT que había habido 119 “condenas por tortura” desde 2005. Sin embargo, cuando el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez presentó una solicitud de información ante el poder judicial, descubrió que 119 era el número de *formulaciones de cargos* por tortura, no de condenas criminales. En realidad, solo ha habido cuatro condenas en un periodo de siete años. Consulte: *México falsea ante la ONU las sentencias por tortura*, Animal Político, 7 de julio de 2014, disponible en: www.animalpolitico.com/2014/07/mexico-falsea-ante-la-onu-las-sentencias-por-tortura [acceso, 23 de marzo de 2015].
- 719 Consulte el capítulo 2 de este informe con respecto a las tendencias en los datos de desaparición. De acuerdo con el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RENPED), manejado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, hubo 4140 desapariciones en 2013, y 4980 en 2014 en general en el país, e incluían números a nivel federal y estatal. Consulte la base de datos del RENPED, disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php> [acceso, 29 de febrero de 2016].
- 720 México presentó un informe al Comité de Desapariciones Forzadas (CED) de la ONU en 2014 sobre la implementación de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y otro en 2015 en respuesta a la lista de cuestiones para su primera revisión periódica ante el CED. Los informes del Estado están disponibles en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fMEX%2f1&Lang=en y http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCED%2fR1%2fMEX%2f19337&Lang=en [acceso, 15 de abril de 2015].
- 721 De forma específica, el gobierno reportó que los gobiernos federal y estatales habían abierto un total de 291 averiguaciones previas por desapariciones forzadas entre 2006 y 2013 (99 en el fuero federal y otras 192 en el estatal). *Ibid.*, párrs. 73-74. Sin embargo, tras una consulta posterior realizada por *Open Society Justice Initiative*, el gobierno aclaró que no había investigaciones, sino denuncias penales presentadas ante la PGR por víctimas o autoridades. Igualmente, las estadísticas sobre denuncias penales de tortura presentadas ante la ONU omitieron información de la mayoría del país (23 estados), incluidas estadísticas a nivel federal y estatal de Tamaulipas, Jalisco y el Estado de México (los tres estados que, de acuerdo a la base de datos del gobierno, tenían los índices más altos de personas desaparecidas en el país). Información obtenida por *Open Society Justice Initiative* de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la PGR a través de las solicitudes de acceso a la información 1700172814 y 1700139914 presentadas el 13 de mayo de 2014. Consulte también: Estadísticas del RENPED sobre desapariciones a nivel federal y local. Casos federales disponibles en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/estadisticas-fuero-federal.php> [acceso, 9 de enero de 2015] casos locales disponibles en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/estadisticas-fuero-comun.php>. [acceso, 9 de enero de 2015].
- 722 Por ejemplo, como se expuso en el capítulo tres, los funcionarios de gobierno negaron inicialmente cualquier transgresión criminal realizada por los soldados en las muertes a tiros del 30 de junio de 2014 en Tlatlaya, en el Estado de México. Consulte: *Reconoce Eruviel Ávila labor del ejército mexicano por rescatar a víctimas de secuestro en Tlatlaya*, El Edomex Informa, 1 de julio de 2014, disponible en: <http://edomexinforma.com/seguridadyjusticia/eavreconocelabordel ejercito> [acceso, 5 de febrero de 2016]. Después de la publicación de las investigaciones que indicaban que el ejército había ejecutado extrajudicialmente a presuntos miembros del crimen organizado, los funcionarios de gobierno modificaron su declaración pública para reconocer una culpabilidad limitada por parte de algunos de los soldados involucrados. Consulte: *Incidente ocurrido en el municipio de Tlatlaya, Méx, el 30 de junio de 2014*, Comunicado de prensa de la SEDENA, 19 de septiembre de 2014, disponible en: <http://www.gob.mx/sedena/prensa/incidente-ocurrido-en-el-municipio-de-tlatlaya-mex-el-30-de-junio-de-2014> [acceso, 5 de febrero de 2016].

NOTAS FINALES

- 723 Por ejemplo, en un evento con las familias de las víctimas para presentar la Ley Federal de las Víctimas en enero de 2013, el Presidente Peña Nieto reconoció que había muchas víctimas del crimen en México, pero no hizo mención de los crímenes cometidos por funcionarios del estado. Consulte “iQue se cumpla”, el gran desafío con la Ley de Víctimas,” *Proceso*, 14 de enero de 2013, disponible en: www.proceso.com.mx/?p=330582 [acceso el 19 de mayo de 2015]. En el “Diálogo por la Paz” entre el Presidente Calderón y la organización defensora de las víctimas Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad el 23 de junio de 2011, el Presidente Calderón, de forma similar minimizó las indicaciones de las atrocidades cometidas por los actores del estado, exopto las referidas a nivel municipal, donde concedió que había mucha corrupción y colusión con el crimen organizado. Un resumen de un video de los diálogos está disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2011/06/dialogo-entre-el-presidente-y-el-movimiento-por-la-paz-nota>.
- 724 Consulte, por ejemplo, el informe de México al Concejo de Derechos Humanos para su Examen Periódico Universal en 2009, 10 de noviembre de 2008, A/HRC/WG.6/4/MEX/1, párr. 2, disponible en: http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session4/MX/A_HRC_WG6_4_MEX_1_S.PDF [acceso el 22 de marzo de 2015]
- 725 *El Presidente Calderón en la Entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos 2011*, 9 de diciembre de 2011, disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2011/12/el-presidente-calderon-en-la-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2011>. [acceso, 22 de marzo de 2015]. En sus comentarios, el Presidente Calderón apuntó que “[H]a habido abusos de los derechos humanos [...], pero no son generalizados, ni mucho menos son resultado de una política institucional”.
- 726 *Mexico's president-elect Enrique Peña Nieto on human rights*, Washington Post, 6 de julio de 2012, disponible en: www.washingtonpost.com/world/mexicos-president-elect-enrique-pena-nieto-on-human-rights/2012/07/06/gJQA90eiRW_video.html. Peña Nieto declaró: “[...] y en los casos donde haya señalamiento de violación (a los derechos humanos), son casos aislados, que eventualmente tendrán que procesarse ante las autoridades competentes”.
- 727 Consulte el capítulo anterior de este informe.
- 728 Esta versión de los hechos se apoya en la entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Brenda Rangel, su madre y su esposo en Querétaro, el 24 de septiembre de 2014.
- 729 Un video sobre la desaparición de Héctor Rangel y los persistentes intentos de su hermana por involucrar a las autoridades (incluso un intento de reunirse con el Gobernador Calzada), disponible en: www.youtube.com/watch?v=KFwa56zN-Pw. [acceso el 23 de marzo de 2015] Información adicional sobre el caso y la búsqueda de justicia disponible en: *Geografía del Dolor*, disponible en: www.geografiadeldolor.com/espacio/queretaro; *Casos ilustrativos de desapariciones*, disponible en: www.es.amnesty.org/paises/mexico/personas-desaparecidas/casos-ilustrativos; y *Preocupa a Amnistía Internacional la seguridad de familiar de una víctima de desaparición*, disponible en: <http://amnistia.org.mx/nuevo/2013/11/06/preocupa-a-ai-la-seguridad-de-familiar-de-una-victima-de-desaparicion> [acceso a todos ellos el 20 de abril de 2015]
- 730 En la presentación de su quinto informe anual, Calzada Rovirosa enfatizó algunas de las señales de prosperidad en Querétaro: su estatus como el tercer estado más seguro de México, su buena infraestructura y su atracción para la inversión. Consulte Calzada Rovirosa entrega Quinto Informe de Gobierno, *El Universal*, 27 de julio de 2014, disponible en: www.eluniversal.com.mx/estados/2014/calzada-rovirosa-entrega-quinto-informe-de-gobierno-1026129.html. La versión completa de su quinto informe de gobierno, está disponible en: www.queretaro.gob.mx/documentos_interna1.aspx?q=vUYGbsxLniU/Xw6geFk9pRSUs9S5z2V [acceso, 20 de abril de 2015]
- 731 Uno de los proyectos más ambiciosos del Presidente Peña Nieto era la construcción de un tren de alta velocidad entre la Ciudad de México y Querétaro. En medio de acusaciones de corrupción y tráfico de influencias, el gobierno federal suspendió el proyecto. Consulte *EPN frena el tren México-Querétaro; revoca licitación, por “dudas e inquietudes”*, *Aristegui Noticias*, 7 de noviembre de 2014, disponible en: <http://aristeginoticias.com/0711/mexico/epn-para-el-tren-mexico-queretaro-revoca-licitacion-por-dudas-e-inquietudes> [acceso, 20 de abril de 2015]. El Presidente Peña Nieto se ha referido a Querétaro como un ejemplo del crecimiento económico. Consulte *Pone Peña Nieto de ejemplo a Querétaro*, *Quadratin Querétaro*, 3 de marzo de 2014, disponible en: <http://queretaro.quadratin.com.mx/Pone-Pena-Nieto-de-ejemplo-Queretaro> [acceso, 20 de abril de 2015].
- 732 Otras personas entrevistadas para este informe, dijeron que el gobierno del estado ha negado los problemas de desaparición, tortura, asesinatos y otros crímenes atroces con el objeto de apoyar una narrativa de crecimiento económico y oportunidades. Entrevistas de *Open Society Justice Initiative* en Querétaro con Eric Pacheco, un periodista del periódico local “Libertad de Palabra” el 24 de septiembre de 2014; Alejandro Cano (Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública en el congreso del estado) y Bernardo Nava (Presidente de la Comisión de Justicia en el congreso del estado) el 23 de septiembre de 2014; y dos investigadores de la Universidad de Querétaro, el 24 de septiembre de 2014.
- 733 *Reserva Querétaro información sobre desaparecidas*, *Proceso*, 20 de noviembre de 2012, disponible en: www.proceso.com.mx/?p=325723 [acceso el 7 de abril de 2014].
- 734 *Desaparecidas en Querétaro “no representan una problemática importante”: procurador*, *Proceso*, 17 de septiembre de 2012, disponible en: www.proceso.com.mx/?p=320133 [acceso el 7 de abril de 2014].
- 735 *Para el gobierno de Querétaro no hay un sólo desaparecido en 6 años*, *Libertad de Palabra*, 24 de febrero de 2015, disponible en: www.libertaddepalabra.com/2015/02/para-el-gobierno-de-queretaro-no-hay-un-solo-desaparecido-en-6-anos-2 [acceso, 20 de abril de 2015].
- 736 Respuesta de la Fiscalía de Querétaro, 15 de agosto de 2014 a la solicitud de acceso a la información 00085514 presentada por *Open Society Justice Initiative*.
- 737 El gobernador de Querétaro es competente para nombrar y despedir a los fiscales del estado de forma discrecional. Los observadores citan un control del ejecutivo extenso sobre el poder judicial, que se ejerce a través de nombramientos, autoridad sobre el presupuesto, la asignación de jueces activos para que tomen permisos temporales para asignaciones dentro del ejecutivo, y la ausencia de cualquier autonomía (o estándar profesional) en el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial. El presidente de la Comisión de Derechos Humanos del estado es un exfiscal federal, quien se ha unido a la negación de crímenes atroces en el estado. Entrevistas de *Open Society Justice Initiative* con Alejandro Cano (Presidente de la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública en el congreso) y Bernardo Nava (Presidente de la Comisión de Justicia en el congreso), el 23 de septiembre de 2014, y con dos investigadores de la Universidad de Querétaro el 24 de septiembre de 2014. Con respecto a la negación de los crímenes atroces por parte del presente actual de la comisión de derechos humanos, consulte: *DDH descarta desapariciones forzadas en Querétaro*, *Código Informativo*, 30 de diciembre de 2014, disponible en: <http://codiceinformativo.com/2014/12/ddh-descarta-desapariciones-forzadas-en-queretaro>; y *A las autoridades queretanas no les interesan los desaparecidos: Miguel Nava*, *Nuevo Periodismo*, 15 de marzo de 2015, disponible en: <http://nuevoperiodismo.mx/?p=415> [acceso el 20 de abril de 2015]. En una entrevista con *Open Society Justice Initiative*, el Presidente de la Comisión Miguel Nava Alvarado minimizó el incidente de tortura en el estado. Aunque dijo que remitió las acusaciones al fiscal, afirmó que la tortura en el estado es “más psicológica que física”, y señaló que “en muchos casos, los criminales alegan tortura”.

NOTAS FINALES

Además, declaró que la realización de cualquier investigación de delitos, que suponen la realización del Protocolo de Estambul, sobrepasaría su mandato y los recursos disponibles para la comisión. No es de sorprender que a partir de abril de 2015, durante el mandato de Nava, la comisión local de derechos humanos no haya emitido ninguna recomendación por tortura. Entrevista de Justice Initiative, Querétaro, 24 de septiembre de 2014. En entrevistas que se realizaron en varios estados, *Open Society Justice Initiative* ha confirmado que cuando las comisiones locales de derechos humanos no cuentan con suficientes recursos humanos o monetarios para realizar los Protocolos de Estambul, a menudo buscan el apoyo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para realizarlos. Desde febrero de 2015, el Sr. Nava no ha realizado ninguna solicitud a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Respuesta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a las solicitudes de derecho a la información 69014 del 27 de febrero de 2015, presentada por *Open Society Justice Initiative*.

- 738 De manera notable, el Artículo 309 del Código Penal de Querétaro tiene una definición limitada de la tortura, y no la reconoce como “dolor físico y mental o sufrimiento impuesto a una persona para propósitos de investigación criminal, como medio de intimidación, como castigo personal, como medida preventiva, como penalización o para cualquier otro propósito” en alineación con la Convención Interamericana para Prevenir y Castigar la Tortura. Código Penal de Querétaro disponible en: <http://www.legislaturaqueretaro.gob.mx/repositorios/14.pdf>.
- 739 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con dos miembros del congreso local: Alejandro Cano (Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública en el congreso) y Bernardo Nava (Presidente de la Comisión de Justicia en el congreso), 23 de septiembre de 2014. Consulte *Calzada veta iniciativa para sancionar desaparición forzada en Querétaro*, La Jornada, 16 de abril de 2014, disponible en: www.jornada.unam.mx/2014/04/16/estados/030n2est. [acceso, 20 de abril de 2015] De todos los estados de México, Querétaro tiene la única definición de desaparición que incluye la comisión por agentes no estatales. *Ley para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar la Desaparición de Personas en el Estado de Querétaro*, disponible en: www.legislaturaqueretaro.gob.mx/repositorios/2059.pdf.
- 740 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Brenda Rangel, su madre y su esposo en Querétaro, el 24 de septiembre de 2014.
- 741 Brenda Rangel grabó un video del último incidente, disponible en: www.youtube.com/watch?v=KFwa56zN-Pw. [acceso el 23 de marzo de 2015] Consulte también una alerta activista de Amnistía Internacional del 31 de julio de 2014, disponible en: www.amnesty.se/engagera-dig/agera/aktuella-blixtaktioner/further-information-on-ua-30413-mexico-relatives-of-the-disappeared-intimidated [acceso el 23 de marzo de 2015]. <http://amnistia.org.mx/nuevo/2013/11/06/preocupa-a-ai-la-seguridad-de-familiares-de-una-victima-de-desaparicion> [acceso a todas el 20 de abril de 2015].
- 742 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con dos investigadores de la Universidad de Querétaro el 24 de septiembre de 2014. Consulte también: *Noticia Triste*, El Universal Querétaro, disponible en: www.eluniversalqueretaro.mx/content/noticia-triste [acceso, 20 de abril de 2015].
- 743 El Artículo 14 de la Ley Federal sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública del Gobierno establece que “no puede reservarse la información sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos de lesa humanidad”. Ley disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244_140714.pdf.
- 744 En 2015, después de la divulgación del informe del GIEI en Ayotzinapa, la PGR cambió el curso e hizo pública una versión redactada del archivo de la investigación. Consulte: *Ayotzinapa report: research and initial conclusions of the disappearance and homicides of the normalistas from Ayotzinapa*, disponible en: http://media.wix.com/ugd/3a9f6f_e1df5a84680a4a8a969bd45453d3dale31.pdf. Sin embargo, a finales de 2014, en respuesta a la solicitud de acceso a la información 1700301414 presentada ante la PGR por *Open Society Justice Initiative* con respecto a la investigación del ataque en 2014 contra los estudiantes de Ayotzinapa, la PGR se negó a proporcionar respuestas sobre la base de que era un caso de secuestro y crimen organizado, y no uno de violaciones graves a los derechos humanos o crímenes de lesa humanidad. Documento de la PGR SJA/1/DGAJ/12057/2014, 8 de diciembre de 2014. De esto se habla con mayor detalle a continuación. Para obtener más detalles sobre el marco legal e institucional de México sobre el derecho a la información, consulte también el anexo de este informe: Fuentes de documentación y estadísticas.
- 745 Consulte el capítulo anterior de este informe, el cual incluye ejemplos de altos funcionarios de gobierno acusando sin base alguna a las víctimas de ser miembros del crimen organizado.
- 746 Pide Gómez Mont a ombudsman no ser tontos útiles de criminales. La Jornada, 26 de junio de 2010, disponible en: www.jornada.unam.mx/2010/06/26/politica/005n1pol [acceso, 15 de febrero de 2016].
- 747 *Manipulan grupos a padres de los 43: Marina*, El Universal, 11 de diciembre de 2014, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/primer-plana/2014/impreso/manipulan-grupos-a-padres-de-los-43-marina-47868.html>.
- 748 Amnistía Internacional, 16 de enero de 2016, disponible en: www.amnesty.org/en/documents/amr41/3150/2016/en.
- 749 *El informe de AI, mal hecho; sólo busca confundir: Campa*, La Jornada, 16 de enero de 2015, disponible en: www.jornada.unam.mx/2016/01/16/politica/007n1pol [acceso, 16 de febrero de 2016].
- 750 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Hipólito Lugo, Visitador General de la Comisión de Derechos Humanos de Guerrero, 24 de septiembre de 2014.
- 751 Expertos cuestionan la investigación mexicana sobre la desaparición de 43 estudiantes, Prensa Asociada, 8 de febrero de 2015, disponible en: www.theguardian.com/world/2015/feb/08/experts-question-mexican-investigation-of-43-students-disappearance. [acceso, 19 de marzo de 2015]
- 752 *PGR: los argentinos no son autoridad, “los habilitamos”*, Milenio, 2 de febrero de 2015, disponible en: www.milenio.com/policia/PGR-argentinos-no-son-autoridad-especulaciones-de-argentinos-ayotzinapa_0_461953836.html. [acceso, 19 de marzo de 2015] Consulte también: *Descalifica PGR “especulaciones” del equipo de forenses argentinos*, La Jornada, 10 de febrero de 2015, disponible en: www.jornada.unam.mx/2015/02/10/politica/003n1pol [acceso el 19 de marzo de 2015].
- 753 Informe del Relator Especial de la ONU sobre tortura y otros tratamientos de castigos crueles e inhumanos, Juan E. Méndez, A/HRC/28/68/Add.3, Misión a México, resumen, párrs. 23 y 76, disponible en: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Pages/ListReports.aspx.
- 754 Embajador Jorge Lomónaco, citado en: *Rechaza México informe sobre práctica generalizada de tortura*, La Jornada, 9 de marzo de 2015, disponible en: www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/03/09/rechaza-mexico-practica-generalizada-de-tortura-4367.html. [acceso el 20 de marzo de 2015]
- 755 *Relator contra la tortura de la ONU no fue profesional, ni ético; no vendrá de nuevo: SRE*, SDPnoticias, 26 de marzo de 2015, disponible en: www.sdpnoticias.com/nacional/2015/03/26/relator-contra-la-tortura-de-la-onu-no-fue-profesional-ni-etico-no-vendra-de-nuevo-sre. [acceso el 2 de abril de 2015]

NOTAS FINALES

- 756 *Relator de la ONU, irresponsable por dichos sobre tortura en México: SER*, CNN México, 28 de marzo de 2015, disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/03/28/relator-de-la-onu-irresponsable-por-dichos-sobre-tortura-en-mexico-sre>. [acceso el 2 de abril de 2015] Méndez envió una carta de cinco páginas como respuesta, refutando la caracterización de la Secretaría de su trabajo. La carta del Relator Especial Juan Méndez al Embajador Jorge Lomónaco, 1 de abril de 2015, disponible en: http://antitorture.org/wp-content/uploads/2015/04/April_1_2105_Special_Rapporteur_Torture_Letter_EN_ES.pdf. [acceso el 2 de abril de 2015]
- 757 *Juicio a Calderón*, Comunicado de Prensa, 2 de diciembre de 2011, disponible en: <http://juicioacalderon.blogspot.mx/2011/12/boletin-de-prensa-mexico-en-la-corte.html> [acceso el 22 de febrero de 2014]
- 758 La declaración fechada el 27 de noviembre de 2011 demostró la poca comprensión de la presidencia sobre crímenes internacionales al confundir los términos "crímenes de lesa humanidad" y "genocidio". La declaración aseveraba que sería absurdo comparar la estrategia de seguridad del gobierno con los crímenes de lesa humanidad, que son crímenes perpetrados por estados autoritarios con intención de destruir un grupo étnico, religioso o político". Además, calificó la información enviada a la CPI como una "calumnia auténtica" y "acusaciones imprudentes" que dañan a las personas y a las instituciones; por lo tanto, el gobierno podría "examinar todas las posibilidades para tomar acciones legales contra aquellos que los persigan en foros nacionales e internacionales". Comunicado de prensa disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2011/11/comunicado-sobre-imputaciones-que-se-han-realizado>. [acceso el 21 de abril de 2015] Los asesores del gobierno demostraron también tener poco conocimiento del derecho penal internacional. De acuerdo con su comprensión imprecisa del principio de complementariedad establecido en el Estatuto de Roma, la CPI tendría solo jurisdicción una vez agotados los remedios nacionales. Consulte La "defensa" de Calderón, Proceso, 3 de diciembre de 2011, disponible en: www.proceso.com.mx/?p=290140 [acceso el 20 de abril de 2015] Senadores y delegados en el congreso publicaron una página completa de un periódico para condenar la amenaza del Presidente Calderón. Consulte: *Inadmisibles las Amenazas a Denunciantes ante la CPI*, La Jornada, 16 de diciembre de 2011, pág. 25, disponible en: www.juicioacalderon.blogspot.mx/2011/12/inadmisibles-las-amenazas-denunciantes.html [acceso el 22 de marzo de 2015]
- 759 Human Rights Groups Call on the ICC to Proceed with the Preliminary Examination into the Situation in Mexico, 12 de septiembre de 2014, FIDH, disponible en: www.fidh.org/International-Federation-for-Human-Rights/americas/mexico/human-rights-groups-call-on-the-icc-to-proceed-with-the-preliminary. [acceso, 20 de abril de 2015]
- 760 Intervención de México en el Debate General de la 13ª Sesión de la Asamblea de los Estados Partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 10 de diciembre de 2014, disponible en: www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP13/GenDeba/ICC-ASP13-GenDeba-Mexico-SPA.PDF. [acceso, 22 de marzo de 2015] Hasta este momento, ha habido un amplio consenso dentro de la ASP de que el órgano y sus estados miembros deben fomentar el desarrollo de la voluntad política y la capacidad técnica para llevar a cabo investigaciones y procesos judiciales genuinos de los crímenes descritos en el Estatuto de Roma a nivel nacional. De hecho, dos estados (Suecia y Botswana) son puntos focales en relación a la complementariedad dentro de la Mesa de la ASP con el objetivo de coordinar y animar dicha colaboración. México se ha opuesto a la noción de que la OTP puede usar la amenaza implícita de abrir una inspección o averiguación previa para propiciar el progreso sobre las investigaciones nacionales genuinas para los mismos delitos.
- 761 *Cabildeo peñista en favor de Calderón*, Proceso, 4 de febrero de 2015, disponible en: www.proceso.com.mx/?p=394982 [acceso el 22 de marzo de 2015].
- 762 México suscribe acuerdo de asistencia técnica con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el caso de los estudiantes de la Escuela Normal Rural "Raúl Isidro Burgos", de Ayotzinapa, Guerrero, comunicado de prensa de la Presidencia, 12 de noviembre de 2014, disponible en: www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mexico-suscribe-acuerdo-de-asistencia-tecnica-con-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos-para-el-caso-de-los-estudiantes-de-la-escuela-normal-raul-isidro-burgos-de-ayo-2 [acceso, 20 de marzo de 2015].
- 763 *Presenta el Presidente Enrique Peña Nieto, diez medidas para mejorar la Seguridad, la Justicia y el Estado de Derecho*, comunicado de prensa de la Presidencia, con fecha del 27 de noviembre de 2014, disponible en: www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/presenta-el-presidente-enrique-pena-nieto-diez-medidas-para-mejorar-la-seguridad-la-justicia-y-el-estado-de-derecho [acceso el 20 de marzo de 2015].
- 764 Incumplido, 40 por ciento de las recomendaciones de derechos humanos a las Fuerzas Armadas, Contralínea, 29 de marzo de 2015, disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2015/03/29/incumplido-40-por-ciento-de-las-recomendaciones-de-derechos-humanos-las-fuerzas-armadas> [acceso el 20 de abril de 2014]. La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha contribuido a esta situación al cerrar muchos casos a pesar de la falta de cumplimiento total con sus recomendaciones. Consulte: *Unilateral e irresponsable la decisión de la CNDH de cerrar el caso de Miriam*, disponible en: <http://cmdpdh.org/2013/12/unilateral-e-irresponsable-la-decision-de-la-cndh-de-cerrar-el-caso-de-miriam> [acceso el 20 de abril de 2014].
- 765 Human Rights Watch, febrero de 2013, pp. 109-114.
- 766 Ibid.
- 767 El "Diálogo por la Paz" entre el Presidente Calderón y *el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad* tuvo lugar el 23 de junio de 2011. El poeta mexicano Javier Sicilia, cuyo hijo había sido secuestrado y asesinado, encabezó el movimiento. El diálogo entre Calderón y la sociedad civil dio una nueva visibilidad a miles de víctimas de violencia, y también fortaleció a los movimientos locales de la sociedad civil como CADHAC en Nuevo León y FUUNDEM-C en Coahuila. El *Movimiento por la Paz* cruzó el país y partes de Estados Unidos, recopilando testimonios y casos de víctimas de la violencia. Fue durante este diálogo que el Presidente Calderón se comprometió a aprobar la ley de víctimas. El Diálogo por la Paz está disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2011/06/dialogo-entre-el-presidente-y-el-movimiento-por-la-paz-nota> [acceso, 20 de marzo de 2015]. Consulte también: Lauren Villagran, *The Victims' Movement in Mexico*, (Wilson Center Working Paper Series on Civic Engagement and Public Security in Mexico), agosto de 2013, pp. 15-16, disponible en: http://wilsoncenter.org/sites/default/files/victims_mexico_villagran.pdf. [acceso el 20 de marzo de 2015]
- 768 Una disputa sobre la oportunidad de las observaciones del Ejecutivo al proyecto de ley sobre la Ley de Víctimas una vez aprobado por el Congreso y la renuencia del Ejecutivo a publicar la ley en el Diario Oficial de la Federación llegó a la Suprema Corte de Justicia al final del mandato de Calderón. Una de las primeras acciones del Presidente Peña Nieto después de asumir su mandato fue retirar la controversia constitucional.
- 769 Se aborda a continuación la problemática implementación de la Ley General de Víctimas.
- 770 Antes de transigir y hacer público el expediente del caso en octubre de 2015, después de la publicación del informe del GIEI, la PGR declaró oficialmente que no revelaría información sobre su investigación por 12 años. Documento SJAI/DGAJ/12057/2014

NOTAS FINALES

- de la PGR del 8 de diciembre de 2014 emitido en respuesta a la solicitud de acceso a la información 1700301414 presentada por *Open Society Justice Initiative* sobre la versión pública de los documentos relevantes sobre las investigaciones del caso. La PGR proporcionó la misma respuesta al periódico *La Jornada* de marzo de 2015. Consulte: *Desapariciones en Iguala no son delitos de lesa humanidad: PGR*, *La Jornada*, 22 de marzo de 2015, disponible en: www.jornada.unam.mx/2015/03/22/politica/005n1po [acceso el 1 de abril de 2015].
- 771 Artículo 14 de la Ley de Transparencia.
- 772 *Ibid.* Los asesinatos, desapariciones y otros crímenes atroces, cuando sean cometidos por funcionarios públicos, pueden ser considerados como violaciones graves a los derechos humanos, como aquellos cometidos por la policía municipal (también agentes del estado bajo la ley mexicana y el derecho internacional). Conforme al Artículo 108 de la Constitución Federal, los miembros de la policía municipal son funcionarios públicos, es decir, agentes del estado. En su respuesta, la PGR sostiene que solo un hallazgo formal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos puede calificar un caso como violación grave a los derechos humanos para propósitos de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública. Como se detallará más adelante, esto no concuerda con un fallo de la misma Comisión (INAI) en otro caso.
- 773 *Ibid.*
- 774 En la recomendación N° 51/2014 y en el comunicado de prensa CGCP/007/15, la Comisión Nacional de Derechos Humanos declaró este caso como ejecución extrajudicial y de graves violaciones a los derechos humanos. La recomendación está disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2014/REC_2014_051.pdf. Comunicado de prensa disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Comunicados/2015/COM_2015_007.pdf [acceso a ambos el 20 de abril de 2015].
- 775 *PGR viola el derecho a la verdad al negarse a abrir investigación sobre la masacre de Tlatlaya*, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 8 de diciembre de 2014, disponible en: <http://cmdpdh.org/2014/12/pgr-viola-el-derecho-a-la-verdad-al-negarse-a-abrir-investigacion-sobre-la-masacre-de-tlatlaya> [acceso, 20 de abril de 2015]. Al negar el acceso a la información, la PGR explicó que el caso Tlatlaya se refería al delito de "homicidio" y que la recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no era por violaciones graves a los derechos humanos. Tres meses después, la CNDH clasificó el caso Tlatlaya como tal.
- 776 Las organizaciones no gubernamentales *Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derechos y Article 19-Mexico* presentaron las solicitudes de acceso a la información relacionadas con estos casos. En su respuesta, la PGR argumentó esencialmente que las averiguaciones previas sobre los casos son confidenciales conforme al Artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales y el Artículo 14(I) de la ley de transparencia. Otra área de disputa ante el poder judicial gira alrededor de la pregunta de quién debe determinar que un caso constituye una violación grave de derechos humanos. En los casos de San Fernando, tras haber respaldado antes la negación de los fiscales federales a publicar los expedientes del caso, el IFAI estipuló que cierta información relacionada con la investigación debía hacerse pública. Al hacer esto, el IFAI se negó a apoyar la impugnación legal de los fiscales que buscaban continuar reservando los expedientes del caso. El gobierno no podía reservar la información con base en la excepción de los derechos humanos en la ley de acceso a la información, y los comisionados del entonces IFAI se declararon competentes para determinar que los actos constituían prima facie violaciones graves a los derechos humanos, incluso en ausencia de dicha conclusión por parte de otra autoridad legal. Es notable que en los casos subsiguientes de Tlatlaya y Ayotzinapa, el gobierno aún insista que cualquier excepción debe atenderse al hallazgo formal de la CNDH. Con respecto a la decisión del IFAI en los casos de San Fernando, consulte Jesse Franzblau and Emi MacLean, *Mexico's Federal Prosecutor Must End Secrecy over San Fernando Massacres* (Open Society Foundations), 25 de septiembre de 2014, disponible en: www.opensocietyfoundations.org/voices/mexico-federal-prosecutor-must-end-secrecy-over-san-fernando-massacres [acceso, 31 de marzo de 2015].
- 777 De acuerdo a un informe de prensa, en Guerrero, la PGR confirmó que, entre octubre de 2014 y febrero de 2015, un grupo de familiares de los desaparecidos al sondear las colinas alrededor de Iguala, a raíz de las desapariciones de Ayotzinapa, localizaron 48 cuerpos; el grupo dice que el número es "muchas veces" superior. Consulte: *The Search for Mexico's Missing Children*, *The Daily Beast*, 30 de marzo de 2015, disponible en: www.thedailybeast.com/articles/2015/03/30/the-search-for-mexico-s-missing-children.html [acceso el 2 de abril de 2015]. Consulte también: *Grim Searchers: How Everyday Mexicans Find Hidden Graves*, *Prensa Asociada*, 4 de diciembre de 2015, disponible en: www.eldailypost.com/news/2015/12/grim-searchers-how-everyday-mexicans-find-hidden-graves [acceso el 21 de diciembre de 2015].
- 778 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con un oficial de la PGR, Ciudad de México, enero de 2016.
- 779 Mensaje a medios de la subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, Mariana Benítez Tiburcio, 21 de agosto de 2014, en: <http://secretariadodoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/rmped/MensajeeMediosPersonasNoLocalizadas21082014.pdf> y *26,121 personas desaparecidas en el gobierno de Calderón, reporta Segob*, *CNN México*, 26 de febrero de 2013, disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/02/26/26121-personas-desaparecidas-en-el-gobierno-de-calderon-reporta-segob> [acceso, 31 de marzo de 2015].
- 780 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con un alto funcionario de la PGR, Ciudad de México, 25 de septiembre de 2014.
- 781 Transcripción de la aparición de la Secretaría de Gobernación ante las Comisiones Unidas de Gobernación y Seguridad Pública del Senado el 22 de mayo de 2014, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/gobernacion/reu/docs/version_220514.pdf. Chong dijo que 8000 personas permanecían desaparecidas, 14,688 se habían encontrado vivos y 748 muertos, dando un total de 23,436. *Destaca Osorio que cifra de desaparecidos se redujo 70%*, *El Universal*, 23 de mayo de 2014, disponible en: www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/destaca-osorio-que-cifra-de-desaparecidos-se-redujo-70-1012369.html [acceso, 31 de marzo de 2015]. citado en: Carta de Human Rights Watch al Secretario de Gobernación Osorio Chong, el 8 de octubre de 2014, disponible en: www.hrw.org/node/129711 [acceso, 31 de marzo de 2015].
- 782 Por ejemplo, el encabezado del *El Universal*: "Destaca Osorio que cifra de desaparecidos se redujo 70% *Ibid.*"
- 783 El 16 de junio de 2014, Osorio Chong anunció que había 16,000 personas desaparecidas, desde el inicio de la presidencia de Calderón en diciembre de 2006, y que esto se basaba en informes de las procuradurías de justicia de los estados. *La Segob 'corrige' la cifra de 'personas no localizadas': son 16,000*, *CNN México*, 16 de junio de 2014, disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/06/16/la-segob-corrige-la-cifra-de-personas-no-localizadas-son-16000> [acceso el 31 de marzo de 2015], citado en: Carta de Human Rights Watch al Secretario de Gobernación Osorio Chong, el 8 de octubre de 2014, disponible en: www.hrw.org/node/129711 [acceso, 31 de marzo de 2015].
- 784 Esta cantidad proviene de Mariana Benítez Tiburcio, entonces Subsecretaria de Asuntos Jurídicos e Internacionales de la PGR. Benítez afirmó que 22,322 era el total de personas que permanecían desaparecidas, desde la era de Calderón, 12,532, y los desaparecidos desde el inicio de la administración de Peña Nieto a la fecha eran 9,790. *Autoridades de México contabilizan más de 22,000 personas 'no localizadas'*, *CNN México*, 21 de agosto de 2014, disponible en: <http://mexico.cnn.com/>

NOTAS FINALES

- [nacional/2014/08/21/autoridades-de-mexico-contabilizan-mas-de-22000-personas-no-localizadas](#) [acceso, 31 de marzo de 2015].
- 785 El Artículo 18 de la Convención para la Protección de Todas las Personas de la Desaparición Forzada obliga a las partes a proporcionar información sobre este tipo de desapariciones.
- 786 De esto se habla con mayor detalle en el capítulo dos:
- 787 Consulte el capítulo cinco para ver la discusión de una ley general propuesta sobre la tortura.
- 788 Este fue el caso con la declaración del secretario Osorio Chong sobre las desapariciones en mayo de 2014 expuestas anteriormente. Otro ejemplo llegó en marzo de 2015, cuando el Presidente Peña Nieto anunció una reducción en el número de quejas de violaciones de derechos humanos ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos de 22% de 2013 a 2014, lo cual posteriormente se comprobó como falso. Consulte: *Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante el Informe de Actividades 2014 del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, 25 de marzo de 2014, disponible en: [www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-el-informe-de-actividades-2014-del-presidente-de-la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos](#). [acceso, 20 de abril de 2015] Para examinar la afirmación, consulte: *El Sabueso: Peña Nieto dice que las quejas ante CNDH se redujeron 22%, ¿es cierto?*, Animal Político, 27 de marzo de 2015, en: [www.animalpolitico.com/elsabueso/quejas-ante-cndh](#) [acceso, 20 de abril de 2015].
- 789 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Simón Hernández León, abogado de Israel Arzate, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 26 de diciembre de 2013, Ciudad de México.
- 790 Informe del Relator Especial de la ONU sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Comisión sobre los Derechos Humanos de la ONU, 29 de diciembre de 2014, A/HRC/28/68/Ad.3, párr. 76.
- 791 *Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2012, pp. 63 y 133, disponibles en: https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta_internos_cefereso_2012.pdf. Consulte también Wilson Center, disponible en: [www.wilsoncenter.org/article/were-you-mistreated-interrogation-mexico](#) [acceso, 20 de abril de 2015].
- 792 El gobierno mexicano reportó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (IACHR) que, desde abril de 2015, la PGR tenía 2420 investigaciones relacionadas con tortura en marcha y que solo había 15 condenas por tortura en el fuero federal. Solo seis de las condenas tuvieron relación a casos de 2007 en adelante. The Human Rights situation in Mexico, IACHR, marzo de 2015, párrafo 212 y nota al pie 293. Consulte también: *Diez años sin un solo culpable por el delito de tortura*, Animal Político, 24 de abril de 2014, disponible en: [www.animalpolitico.com/2014/04/diez-anos-sin-un-solo-culpable-por-el-delito-de-tortura/#ixzz33qXzs7r8](#) [acceso, 6 de junio de 2014].
- 793 Datos de los informes anuales de la CNDH, 2007-2015, disponibles en: [www.cndh.org.mx/Informes_Actividades](#).
- 794 Informe del Relator Especial de la ONU sobre Tortura y otros tratamientos de castigo crueles e inhumanos, Juan E. Méndez, Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 29 de diciembre de 2014, A/HRC/28/68/Ad.3, párr. 24.
- 795 En respuesta a las solicitudes de acceso a la información presentadas ante la CNDH y la Policía Federal, *Open Society Justice Initiative* obtuvo información que sugiere que a ningún funcionario federal se le ha sancionado por este caso. Respuesta de la CNDH del 10 de abril de 2015, documento oficial de la CNDH CNDH/DGSR/UE/676/2015, 10 de abril de 2015, en respuesta a la solicitud 00019115. Solicitud de acceso a la información a la Policía Federal. El 24 de febrero de 2015, la Policía Federal respondió a la solicitud 0413100103114 y dijo que la información sobre la conformidad con la CNDH era confidencial. Documento de la Policía Federal PF/OCG/DGE/0704/2015.
- 796 Otros ejemplos de alto perfil de investigaciones federales basadas en la tortura incluyen la de cinco jóvenes presuntamente golpeados y violados por la Policía Federal después de ser acusados de plantar un coche-bomba y asesinar a dos agentes federales en Ciudad Juárez en 2010 (Consulte: *Corroboran tortura en caso de detenido por coche-bomba en Juárez*, Proceso, 22 de enero de 2014, disponible en: [www.proceso.com.mx/?p=363058](#) [acceso el 28 de marzo de 2015]). Consulte también la Recomendación 75/2011 de la CNDH, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2011/REC_2011_075.pdf; En la ejecución extrajudicial de 22 civiles por parte de miembros del Ejército, la CNDH también estableció que las autoridades federales y locales del Estado de México torturaron a víctimas y a testigos. Consulte la recomendación 51/2014 en: [www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2014/REC_2014_051.pdf](#) [acceso, 20 de abril de 2015].
- 797 Consulte el capítulo dos.
- 798 *Human Rights Watch* reportó en 2011 que “cuando los sospechosos argumentan que sus confesiones son forzadas, los jueces consistentemente les dejan a ellos y a sus abogados la carga de comprobar el abuso, en lugar de obligar a los fiscales y a otros funcionarios de la justicia a que demuestren que obtuvieron el testimonio sin violar los derechos de las víctimas”. *Human Rights Watch, Neither Rights Nor Security*, noviembre de 2011, pág. 39, disponible en: [www.hrw.org/reports/2011/11/09/neither-rights-nor-security-0](#).
- 799 Una encuesta de opinión realizada por Amnistía Internacional en 2013-2014 encontró que el 29% de la sociedad mexicana está de acuerdo en que en algunas ocasiones la tortura es necesaria y aceptable para obtener información que pudiera proteger a la población. Consulte, *Actitudes respecto a la tortura*, Amnistía Internacional, disponible en: [www.amnistia.org.ar/sites/default/files/encuestaT.pdf](#) [acceso, 20 de abril de 2015]. Además, en respuesta a dichos casos de tortura de alto perfil, como aquellos de Israel Arzate y Martín del Campo Dodd, el discurso público principal se ha centrado más en lo que las autoridades dieron a conocer de los individuos retratados como autores de delitos que en el uso de la tortura por parte de las autoridades.
- 800 Por ejemplo, de acuerdo con el Manual de Campo del Ejército, 2-22.3: “El uso de la tortura no es solo ilegal, sino también es una técnica deficiente que produce resultados poco confiables, puede dañar los esfuerzos de recopilación posteriores, y puede inducir a la fuente a decir lo que piensa que el receptor de [inteligencia humana] (HUMINT) quiere escuchar”, párr. 5-74, disponible en: [fas.org/irp/doddir/army/fm2-22-3.pdf](#) [acceso el 28 de marzo de 2015]. Estados Unidos no ha seguido siempre esta guía, como quedó demostrado a través del uso excesivo de técnicas de tortura por parte de la Agencia Central de Inteligencia después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. La investigación del Senado de Estados Unidos de esos delitos, para los cuales no ha habido investigación penal, descubrió que el uso de tortura de la agencia (eufemizado como “interrogación optimizada”) para extraer información “[...] no fue una forma efectiva para adquirir inteligencia o ganar la cooperación de los detenidos. [...] Mientras fueron sometidos a las técnicas de interrogación optimizada de la CIA y posterior a ella, varios de los detenidos por la CIA fabricaron información, lo que resultó en una inteligencia deficiente. Los detenidos fabricaron información sobre asuntos críticos de inteligencia, incluidas las amenazas terroristas que la CIA identificó como sus prioridades más altas”. Comité Selecto del Senado en Inteligencia, *Committee Study of the Central Intelligence Agency's*

NOTAS FINALES

- Detention and Interrogation Program* (versión redactada y desclasificada), 3 de diciembre de 2014, pág.9, disponible en: www.usnews.com/news/articles/2014/12/09/here-is-the-cia-torture-report [acceso el 28 de marzo de 2015].
- 801 A Israel Arzate se le acusó falsamente de participar en la masacre de 15 estudiantes en la colonia Villas de Salvácar, en Ciudad Juárez, Chihuahua. A él se le detuvo arbitrariamente y fue torturado por soldados mexicanos hasta que confesó los delitos. En 2013, la Suprema Corte de Justicia ordenó su liberación porque se obtuvo su confesión por medio de la tortura. Consulte *WOLA Statement on Release of Israel Arzate, 8 de noviembre de 2013*, disponible en: www.wola.org/news/wola_statement_on_release_of_israel_arzate [acceso, 20 de abril de 2015]. En marzo de 2015, la Suprema Corte de Justicia ordenó la liberación inmediata de Alfonso Martín del Campo Dodd, quien estuvo encarcelado por más de 20 años después de confesar bajo tortura el asesinato de su hermana y su cuñado. Consulte Amnistía Internacional, 19 de marzo de 2015, disponible en: www.amnesty.org/en/articles/news/2015/03/mexico-torture-victim-released-after-two-decades-behind-bars [acceso, 20 de abril de 2015].
- 802 A continuación, se hablará con mayor detalle sobre la protección del ejército para no rendir cuentas por los crímenes atroces.
- 803 Witness confirms cover-up of Mexican army killings, Prensa Asociada, 31 de diciembre de 2014.
- 804 El caso Tlatlaya y el encubrimiento se discuten con mayor detalle en el capítulo anterior.
- 805 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con ocho víctimas del Movimiento para la Paz y Justicia con Dignidad, Ciudad de México, 15 de febrero de 2013. Consulte también: Madres de desaparecidos en huelga de hambre logran respuesta del gobierno, México CNN, 13 de noviembre de 2012, disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/11/13/madres-de-desaparecidos-en-huelga-de-hambre-logran-respuesta-del-gobierno> [acceso, 23 de abril de 2015].
- 806 Por ejemplo, después de la decisión de la Suprema Corte de liberar a Alfonso Martín del Campo Dodd, encarcelado por más de 20 años porque se encontró que la evidencia en su contra se basaba en la tortura, poco después de la crítica del Relator Especial de la ONU, Juan Méndez por la “generalización” de la tortura en México, Samuel González, asesor de la notoria defensora de víctimas de secuestro Isabel Miranda de Wallace, emitió un comunicado devastador. Aseveró que organizaciones nacionales e internacionales, así como defensores de los derechos humanos involucrados en el caso (Juan Méndez, Marieclaire Acosta, Juan Carlos Gutiérrez y las organizaciones CEJIL, ACAT y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos) estaban motivados por el dinero; de acuerdo al programa de televisión “Todo Personal”, González los llamó “pandilla de defensores de los derechos humanos”. Consulte el video en Proyecto 40, Todo Personal, 25 de marzo de 2015, disponible en: www.proyecto40.com/vidioteca/opinion/todo-personal/2015-03-25-21-00/todo-personal. Consulte también: *Controversia por sentencia del caso Martín del Campo*, Noticieros Televisa, 27 de marzo de 2015, disponible en: <http://noticieros.televisa.com/mexico/1503/controversia-sentencia-caso-martin-campo> [acceso, 2 de abril de 2015].
- 807 Human Rights Watch, “Neither Rights Nor Security,” noviembre 2011, pág. 35, disponible en: www.hrw.org/reports/2011/11/09/neither-rights-nor-security-0
- 808 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Ana Laura Magaloni Kerpel, Directora de la División de Estudios Legales en CIDE, Ciudad de México, 26 de junio de 2013. Consulte también, Ana Laura Magaloni, *Derecho a la defensa*, Zocalo Saltillo, disponible en: <http://www.zocalo.com.mx/seccion/opinion-articulo/derecho-a-la-defensa-1372484084> y Ana Laura Magaloni Kerpel, *Los humanos sin derechos*, Terra Mexico, 30 de noviembre de 2013, disponible en: <http://noticias.terra.com.mx/mexico/ana-laura-magaloni-kerpel-los-humanos-sin-derechos,50bbaf343a9a2410VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html> [acceso el 18 de marzo de 2015].
- 809 Consulte el capítulo tres de este informe.
- 810 Para obtener una crítica detallada del sistema de justicia, consulte: Human Rights Watch. Uniform Impunity: Mexico’s Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations, abril de 2009, disponible en: www.hrw.org/reports/2009/04/28/uniform-impunity [acceso, 3 de abril de 2015].
- 811 Human Rights Watch, Ni Seguridad, Ni Derechos, noviembre de 2011, página 135.
- 812 Amnistía Internacional: *Acción urgente: Intimidación por parte de militares acusados de tortura*, 20 de enero de 2012, disponible en: <http://amnistia.org.mx/nuevo/2012/01/24/intimidacion-por-parte-de-militares-acusados-de-tortura> [acceso, 23 de abril de 2015].
- 813 La SEDENA, la PGR y las autoridades del Estado de México ocultaron información durante 12 años del caso Tlatlaya. Consulte *También PGR, como Eruiel y Sedena, reserva por 12 años dictámenes de Tlatlaya*, 9 de diciembre de 2014, disponible en: www.sinembargo.mx/09-12-2014/1188488 [acceso el 26 de abril de 2015].
- 814 Enmiendas al Código de Justicia Militar, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2014, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5348649&fecha=13/06/2014 [acceso, 23 de abril de 2015]. Consulte también: Tlachinollan Centro de Derechos Humanos de la Montaña, *Jurisdicción Militar y Derechos Humanos: elementos para reformas pendientes*, agosto de 2013, disponible en: www.tlachinollan.org/wp-content/uploads/2015/01/INFORME-jurisdiccion-militar-y-dhdh.pdf.
- 815 Entre los mandatos en el caso *Radilla Pacheco*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó que México enmendara el código militar para restringir la jurisdicción militar. Consulte: http://fuerosmilitar.scjn.gob.mx/fm_sentenciasradilla.htm. Consulte también: *La incompatibilidad del Código de Justicia Militar con el derecho internacional de los Derechos Humanos*, páginas 6 y 7, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, noviembre de 2014, disponible en: <http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2015/03/La-incompatibilidad-del-c%C3%B3digo-de-justicia-militar-con-el-derecho-internacional-de-los-derechos-humanos1.pdf> [acceso el 20 de abril de 2015], y entrevista de *Open Society Justice Initiative* con el Director Ejecutivo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, José Antonio Guevara, Ciudad de México, 26 de septiembre de 2014.
- 816 Base de datos del personal militar fallecido en la aplicación de la campaña permanente contra el narcotráfico y la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, del 1 de diciembre de 2006 al 16 de abril de 2015, disponible en: www.sedena.gob.mx/images/stories/archivos/derechos_humanos/rel_pnal_fallecido.pdf [acceso el 26 de abril de 2015].
- 817 El Pleno dictaminó que el Artículo 57 del Código de Justicia Militar no era compatible con la Constitución, no con las normas internacionales. Consulte: http://fuerosmilitar.scjn.gob.mx/fm_cuadrosinop.htm [acceso, 23 de abril de 2015].
- 818 Por ejemplo, en octubre de 2012, la PGR remitió un caso de presunta tortura por parte de elementos de la Marina a la Procuraduría General de Justicia Militar. Consulte: *Denuncia médico que fue torturado por marinos durante una semana*, La Jornada, 13 de abril de 2015, disponible en: www.jornada.unam.mx/2015/04/13/politica/016n2pol [acceso el 14 de abril de 2015].
- 819 Esta exposición se basa en una entrevista de *Open Society Justice Initiative* con el Director Ejecutivo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, José Antonio Guevara, Ciudad de México, 26 de septiembre de 2014.
- 820 El fuero militar ante la SCJN, de nuevo: última llamada para restablecer los controles civiles sobre las Fuerzas Armadas en sede

NOTAS FINALES

- judicial, Tlachinollan, disponible en: www.tlachinollan.org/wp-content/uploads/2014/12/MEMO_Fuero-Militar-ante-la-SCJN-1.pdf [acceso, 20 de abril de 2015].
- 821 Fichas técnicas de los casos: Fernández Ortega y otros vs. México y Rosendo Cantú y otra vs. México, disponibles en: www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=339&lang=es; y www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=338&lang=es [acceso de ambos documentos, 23 de abril de 2015].
- 822 Comienzan procesos penales contra probables responsables de las violaciones graves de Derechos Humanos cometidas contra Inés Fernández y Valentina Rosendo, Tlachinollan, 9 de enero de 2014, disponible en: <http://www.tlachinollan.org/comunicado-comienzan-procesos-penales-contra-probables-responsables-de-las-violaciones-graves-de-derechos-humanos-cometidas-contra-ines-fernandez-y-valentina-rosendo> [acceso, 23 de abril de 2015].
- 823 Para obtener información adicional sobre el caso, consulte Tlachinollan, *Inés y Valentina*, disponible en: www.tlachinollan.org/category/defensa/ines-y-valentina-es; y Washington Office on Latin America, *Historic Achievement in Emblematic Human Rights Case in Mexico*, 11 de enero de 2014, disponible en: www.wola.org/news/historic_achievement_in_emblematic_human_rights_case_in_mexico [acceso de ambos documentos, 27 de marzo de 2014].
- 824 *Secretario de la Defensa Nacional: My Soldiers Will Not Be Interrogated*, Associated Press, 7 de octubre de 2015, disponible en: www.eldailypost.com/news/2015/10/defense-secretary-my-soldiers-will-not-be-interrogated [acceso el 27 de diciembre de 2015].
- 825 Consulte la introducción de este capítulo.
- 826 Ana Laura Magaloni Kerpel, *El Ministerio Público desde Adentro: Rutinas y Métodos de Trabajo en las Agencias del MP*, CIDE, diciembre de 2009, esp. páginas 5-7, disponible en: www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEJ%2042.pdf [acceso, 4 de abril de 2015].
- 827 Consulte el artículo por Maureen Meyer, *Mexico's Police: Many Reforms, Little Progress*, Washington Office on Latin America, mayo de 2014, pág.3, disponible en: www.wola.org/sites/default/files/Mexicos%20Police.pdf [acceso el 4 de abril de 2015].
- 828 Arturo Alvarado y Diane Davis, Cambio político, inseguridad pública y deterioro del estado de derecho en México: *Algunas hipótesis en torno del proceso actual*, in *Arturo Alvarado and Sigrid Arzt, El desafío democrático de México: Seguridad y estado de derecho*, (México: El Colegio de México, 2001), pág. 130, citado en el artículo de: Catherine Daly, Kimberly Heinle, and David A. Shirk, *Armed with Impunity: Curbing Military Human Rights Abuses in Mexico*, Trans-Border Institute (University of San Diego), julio de 2012, pág. 5, disponible en: <https://justiceinmexico.org/armed-with-impunity-curbing-military-human-rights-abuses-in-mexico> [acceso, 4 de abril de 2015].
- 829 Marcos Pablo Moloeznik, *"The Militarization of Public Security and the Role of the Military in Mexico"*. In *Police and Public Security in Mexico*, editado por Robert A. Donnelly y David A. Shirk, pág. 61-86. San Diego: Trans-Border Institute, 2009, pág. 76, citado en el artículo de: Daly, Heinle, and Shirk, *Armed with Impunity*, pág. 5.
- 830 Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, A/HRC/19/58/Ad.2, párr. 24, 20 de diciembre de 2011, disponible en: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_en.pdf [acceso, 23 de abril de 2015].
- 831 La Iniciativa Mérida ha desplazado la atención a áreas como la reforma de la policía y la formación, con resultados contrapuestos. Consulte el artículo por Maureen Meyer, *Mexico's Police: Many Reforms, Little Progress*, Washington Office on Latin America, mayo de 2014, pp. 18-19, disponible en: www.wola.org/sites/default/files/Mexicos%20Police.pdf [acceso, 4 de abril de 2015].
- 832 *Ibid.* pág. 2.
- 833 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con el Lic. David Javier Baeza Tello, Policía Federal, Director General de Asuntos Jurídicos y Presidente del Comité de la Unidad de Enlace de la Policía Federal, y Alejandro Galván Illanes, Ministro del Interior, Director Jurídico y Operativo de la Unidad de Enlace de Transparencia y Acceso a la Información de la SEGOB, Ciudad de México, 20 de junio de 2014. Durante el proceso de confirmación de citas con los entrevistados para este informe, la Oficina del Inspector General de la Policía Federal solicitó que *Justice Initiative* modificara la respuesta a la pregunta sobre la pertenencia de la Policía Federal. En concreto, se pidió que el informe hiciera referencia al mandato de la Policía Federal para "salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas; y, preservar las libertades, el orden y la paz públicos, así como aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos". Asimismo, la solicitud afirmó que la Policía Federal lleva a cabo su mandato con respecto a "los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honestidad, profesionalismo honradez y respeto a los derechos humanos". Correo electrónico a *Open Society Justice Initiative* de la General Inspectora Jacqueline Orozco Rebollar, 24 de febrero de 2016. La entonces Policía Federal Preventiva, actualmente la Policía Federal, se conformó en primera instancia en el año de 2006 por aproximadamente once mil integrantes. Derivado de la expedición del "Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 01 de junio de 2009, se establecen, entre otros, objetivos el de salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas; y, preservar las libertades, el orden y la paz públicos, así como, aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos, es por ello que para materializar el cumplimiento a éstos, y demás obligaciones, la Policía Federal actualmente cuenta con un estado de fuerza de más de treinta mil integrantes, quienes conducen su actuación bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo honradez y respeto a los derechos humanos).
- 834 Con base en estadísticas gubernamentales analizadas en: Guillermo Zepeda Lecuona, *Mexican Police and the Criminal Justice System*, en el artículo de David Shirk (editado), *Police and Public Security in Mexico*, 2009; citado en el artículo: Daniel Sabet, *Police Reform in Mexico: Advances and Persistent Obstacles*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute and University of San Diego, Transborder Institute, mayo de 2010, pág. 4, disponible en: www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Chapter%208-Police%20Reform%20in%20Mexico,%20Advances%20and%20Persistent%20Obstacles.pdf.
- 835 Eduardo Guerrero Gutiérrez, *La estrategia fallida*, Nexos, 1 de diciembre de 2012, disponible en: www.nexos.com.mx/?p=15083 [acceso el 4 de abril de 2015].
- 836 Previamente la PGR administraba directamente a la Agencia Federal de Investigación (AFI), una fuerza de aproximadamente 8500 investigadores, creada durante la administración de Fox, a partir de julio de 2012, la PGR únicamente controlaba una pequeña fuerza sucesora, la Policía Federal Ministerial (PFM). De acuerdo a un documento de la PGR obtenido por los medios de comunicación mexicanos en febrero de 2013, esta fuerza consistía de 4021 elementos, pero de estos, únicamente 495 oficiales fungían en tareas de investigación. Se informó que el resto de los agentes de la policía ministerial primordialmente cumplían tareas de seguridad, como proporcionar una intensa protección a los funcionarios. Consulte *88% de la Policía Ministerial son guardaespaldas*, Excelsior, 21 de enero de 2013, disponible en: www.excelsior.com.mx/2013/01/21/880347; y *PGR descalifica sus exámenes; Los controles de confianza no funcionan*, Excelsior, 7 de febrero de 2013, disponible en: www.excelsior.com.

NOTAS FINALES

- [mx/2013/02/07/nacional/883105](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Chapter%208-Police%20Reform%20in%20Mexico.%20Advances%20and%20Persistent%20Obstacles.pdf) [acceso el 26 de abril de 2015]. Durante sus años de existencia, la AFI pregonó el desarrollo de su valioso sistema de bases de datos criminales ("AFInet"). Con los cambios estructurales, AFInet se volvió inoperante y la información se transfirió a la PF, en lugar de a la PFM. Consulte: Daniel Sabet, *Police Reform in Mexico: Advances and Persistent Obstacles*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute and University of San Diego, Transborder Institute, mayo de 2010, páginas 10-12, disponible en: www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Chapter%208-Police%20Reform%20in%20Mexico.%20Advances%20and%20Persistent%20Obstacles.pdf [acceso el 26 de abril de 2015].
- 837 *Ibid.*, pág. 10.
- 838 El uso de la fuerza por parte de las fuerzas policíacas permaneció sin regulación hasta 2012. Se regía a través de acuerdos y directrices ejecutivas, en lugar de a través de una legislación adecuada. La SEMAR fue la única entidad que contó con una directiva sobre el uso de la fuerza a partir de 2009 (Directiva 03/09 del 30 de septiembre de 2009, reformada mediante el Acuerdo Secretarial número 27 del 23 de abril de 2012, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244757&fecha=23/04/2012). Las directrices que debieron observar la Policía Federal Ministerial, la Policía Federal y la SEDENA sobre el uso de la fuerza entraron en vigor recién el 23 de abril de 2012. Acuerdo A/080/12 de la PGR, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244768&fecha=23/04/2012, Acuerdo 04/2012 de la SSP, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244759&fecha=23/04/2012, Acuerdo de SEDENA, sin número, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012.
- 839 En junio de 2011, el Presidente Calderón expresó su disposición para crear el puesto de inspector general independiente, "incluso civil" para la Policía Federal, pero sugirió que sería muy difícil encontrar a alguna persona para asumir el cargo, ya que sería un "puesto muy peligroso". Consulte el video de 1 hora 36 minutos de la reunión entre el Presidente Calderón y el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad "*Diálogo por la Paz*", 23 de junio de 2011, disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2011/06/dialogo-entre-el-presidente-y-el-movimiento-por-la-paz-nota> [acceso, 23 de abril de 2015]. Cuando una comisión multipartidista de senadores presentaron una legislación para crear un auditor independiente de la policía en 2012, la iniciativa nunca llegó a la etapa de votación; en virtud de la resistencia por parte de la Policía Federal, los senadores del partido de Calderón, PAN, se negaron a apoyar la iniciativa. Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con el Investigador Ernesto Cárdenas del Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde), Ciudad de México, 25 de septiembre de 2014. Consulte también: *Mexico's Police. Many Reforms, Little Progress*, Washington Office on Latin America, pág. 28, mayo de 2014, disponible en: www.wola.org/sites/default/files/Mexicos%20Police.pdf [acceso, 23 de abril de 2015].
- 840 Sin el apoyo a la investigación, la mayor parte de los sospechosos detenidos hubieran sido liberados. La precaria situación que enfrentaron las fuerzas desplegadas para derrotar a los cárteles creó incentivos para imponer castigos extrajudiciales, incluidos los asesinatos, las desapariciones y las torturas extrajudiciales. Consulte: Ana Laura Magaloni Kerpel, *Seguridad con justicia*, Reforma, 19 de mayo de 2012, disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2009/06/diversas-intervenciones-en-la-inauguracion-del-foro-nacional-seguridad-con-justicia>, citado en el artículo de Eduardo Guerrero Gutiérrez, *La estrategia fallida*. Las propuestas para crear una fuerza policíaca profesional fueron minadas por la falta de legislación sobre el uso de la fuerza. En este entorno político y de seguridad caracterizado por la impunidad, los cuerpos policíacos colaboraron con mayor frecuencia con el crimen organizado o de alguna otra forma se involucraron en actos de corrupción. La baja remuneración de la policía en las diversas fuerzas fue uno de los factores que contribuyeron para fomentar esto. En 2012, el policía promedio ganaba entre 250 y 350 USD al mes. Consulte: Rosas, María Cristina, *Las instituciones de seguridad pública frente a la delincuencia en México: Retrovisión y Perspectivas*, in *El Nuevo Modelo de Policía En México*. Editado por María Cristina Rosa, SSP - CIES, 2012, pág. 58, disponible en: www.cies.gob.mx/pdf/OIEI_Nuevo_Modelo_PoliciaLOW.pdf [acceso el 5 de abril de 2015].
- 841 Consulte el recuadro de texto "Uso arbitrario de la fuerza en Atenco" en el capítulo tres.
- 842 Daniel Sabet, *Police Reform in Mexico: Advances and Persistent Obstacles*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute and University of San Diego, Transborder Institute, mayo de 2010, pág. 19, disponible en: www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Chapter%208-Police%20Reform%20in%20Mexico.%20Advances%20and%20Persistent%20Obstacles.pdf [acceso, 23 de abril de 2015].
- 843 Consulte las enmiendas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013 [acceso, 23 de abril de 2015].
- 844 Consulte: *Peña Nieto ofrece incrementar el número de federales*, Cadena Tres, 25 de abril de 2012, disponible en: www.youtube.com/watch?v=MUbFF65bfJl [acceso el 8 de febrero de 2016].
- 845 Consulte como ejemplo: El *Comunicado Conjunto sobre la creación de la Gendarmería*, firmado por: Causa en Común, DHP, Instituto Mexicano de Derechos Humanos, Instituto Mexicano para la Competitividad, Instituto para la Seguridad y la Democracia, México Evalúa, México SOS, México Unido contra la Delincuencia, Red de Especialistas en Seguridad Pública, Alejandro Hope y Javier Sicilia el 26 de marzo de 2013, disponible en: <http://es.scribd.com/doc/132554500/Comunicado-Conjunto-Gendarmeria>. Consulte también: Alejandro Hope, *Gendarmería: Sí al Debate, No al Decreto*, Animal Político, 30 de marzo de 2013, disponible en: www.animalpolitico.com/blogueros-plata-o-plomo/2013/03/30/gendarmeria-si-al-debate-no-al-decreto [acceso el 31 de marzo de 2013].
- 846 En marzo de 2013, el titular de la CNS, Manuel Mondragón y Kalb renunció a su cargo. Para obtener más información sobre la creación de la Gendarmería, consulte el artículo por Maureen Meyer, *Mexico's Police: Many Reforms, Little Progress*, Washington Office on Latin America, mayo de 2014, pp. 20-21, disponible en: www.wola.org/sites/default/files/Mexicos%20Police.pdf [acceso, 4 de abril de 2015].
- 847 Para más detalles sobre Carrizalillo, consulte el capítulo anterior. Consulte también: *Golpe y veja Policía Federal a 70 personas en Carrizalillo*, Guerrero, Quadratin Veracruz, 22 de octubre de 2014, disponible en: <https://veracruz.quadratin.com.mx/Golpea-y-veja-Policia-Federal-70-personas-en-Carrizalillo-Guerrero>.
- 848 El caso de Ayotzinapa de 2014 también aportó nuevos ímpetus a otra de las prioridades en materia policial del presidente: trasladar el control de los municipios hacia las fuerzas federales y unificar el mando a nivel estatal, el "Mando Único Policial". Asimismo, ahora las enmiendas a la Constitución propuestas por el presidente permitirán que el gobierno federal asuma el control policíaco en municipios problemáticos. Pero la propuesta no se acompañó de pruebas que evidenciaran que la vigilancia policíaca a nivel federal o estatal fuese mejor que la municipal. Consulte Insyde, *Posición de Insyde sobre la iniciativa presidencial de reforma en seguridad y justicia*, 8 de diciembre de 2014, disponible en: <http://insyde.org.mx/portfolio/pronunciamento-sobre-la-iniciativa-presidencial-de-reforma-en-seguridad-y-justicia> [acceso el 4 de abril de 2015].
- 849 Video de la conferencia de Murillo Karam el 17 de enero, disponible en: www.youtube.com/watch?v=pwYMmh2V6nE.
- 850 Conferencia de prensa de la PGR 750/2015, 10 de noviembre de 2015, disponible en: www.pgr.gob.mx/sala-de-prensa/Lists/Boletines%20tipo%20anuncios/DispForm.aspx?ID=678&ContentTypeld=0x0104002660D95F8868CC4F98516638CCD891EA. La

NOTAS FINALES

- esposa de Abarca, María de los Ángeles Pineda, fue arraigada en octubre y finalmente fue acusada de delitos relacionados con la delincuencia organizada.
- 851 El formular cargos por desapariciones forzadas reflejaría un conjunto de responsabilidades más amplias del Estado de acuerdo con el derecho internacional, que simplemente acusarlos de secuestro. El derecho internacional considera a las desapariciones forzadas como crímenes de "extrema gravedad". Mucha de la gravedad del crimen se deriva de la participación de funcionarios del Estado que privan a los civiles de su libertad y los colocan al margen de la protección de las leyes. Consulte la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, disponible en: www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/ConventionCED.aspx.
- 852 Consulte la introducción de este capítulo.
- 853 Consulte la sección abajo sobre investigaciones forenses politizadas.
- 854 *Informe Ayotzinapa, Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*, disponible en: <http://prensageiaivotzi.wix.com/gjei-ayotzinapa#!informe-c1exv>. Consulte también: Francisco Goldman, *Crisis in Mexico: Who is really responsible for the missing forty-three?*, The New Yorker, 7 de febrero de 2015, disponible en: www.newyorker.com/news/news-desk/crisis-mexico-really-responsible-missing-forty-three. Consulte también: *Mexico: Scientists challenge claim that 43 students burned at dump*, McClatchy, 19 de enero de 2015, disponible en: www.csmonitor.com/World/Americas/2015/0119/Mexico-Scientists-challenge-claim-that-43-students-burned-at-dump [acceso el 8 de abril de 2015]. Otro informe, que cita un informe inédito de los funcionarios del Estado de Guerrero, implica a las fuerzas de la Policía Federal así como del Ejército en los crímenes de Iguala. Consulte *Declaraciones a base de torturas*, Proceso, 14 de diciembre de 2014, ejemplar 1989. El informe completo solo estuvo disponible en la versión impresa de la revista. Para una versión más breve del informe, consulte: Anabel Hernández y Steve Fisher, *La historia no oficial*, Apro, 14 de diciembre de 2014, disponible en: www.eldiariodecoahuila.com.mx/notas/2014/12/14/historia-oficial-475018.asp [acceso, 26 de marzo de 2015].
- 855 *No hay evidencia de la intervención del Ejército en el caso Ayotzinapa: PGR (nota y videos)*, Aristegui noticias, 27 de enero de 2015, disponible en: <http://aristeguinoticias.com/2701/mexico/no-hay-una-sola-evidencia-de-que-haya-intervenido-el-ejercito-murillo-karam>.
- 856 Daniel Wilkinson, *Law and Disorder in Mexico*, Foreign Policy, 18 de noviembre de 2014, disponible en: <http://foreignpolicy.com/2014/11/18/law-and-disorder-in-mexico> [acceso, 4 de abril de 2015].
- 857 *La CIDH investigará el 'caso Iguala' como desapariciones forzadas*, El País, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/02/12/actualidad/1423779646_981196.html [acceso el 6 de abril de 2015].
- 858 Además de formular estas recomendaciones específicas al caso, el GIEI recomendó al gobierno establecer nuevos protocolos, normativas y bases de datos a fin de abordar el problema de desapariciones forzadas en México. Consulte: *Informe Ayotzinapa, Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*, disponible en: <http://prensageiaivotzi.wix.com/gjei-ayotzinapa#!informe-c1exv>.
- 859 *Un fiasco la Operación Limpieza de Calderón; de 13 detenidos sólo uno permanece preso*, La Jornada, 27 de febrero de 2014, disponible en: www.jornada.unam.mx/2014/02/27/politica/019n1pol.
- 860 *Another domino in Mexico's collapsing drug prosecutions*, Los Angeles Times, 20 de abril de 2013, disponible en: <http://articles.latimes.com/2013/apr/20/world/la-fg-mexico-collapsed-justice-20130421> [acceso el 7 de abril de 2015].
- 861 Samuel Gonzáles, experto en seguridad afirmó en: *Calderón politizó la justicia*, Siempre, 11 de mayo de 2013, disponible en: www.siempre.com.mx/2013/05/calderon-politizo-la-justicia [acceso el 7 de abril de 2015].
- 862 Consulte el siguiente capítulo para obtener más detalles sobre los mecanismos internos de supervisión en la PGR.
- 863 Consulte el capítulo dos para ver las estadísticas sobre el alcance de la justicia para cada uno de estos tres tipos de crímenes.
- 864 En su informe al Comité sobre Desapariciones Forzadas en marzo de 2014, México declaró que investiga y procesa "los actos relacionados con la desaparición forzada" (énfasis añadido) como los secuestros, privación ilegítima de la libertad, actos de proxenetismo y la trata de personas. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, Informes que los Estados partes para 2012, México CED/C/MEX/1, disponibles en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fMEX%2f1&Lang=en.
- 865 Consulte: CAT/C/MEX/CO/5-6, párr. 16, disponible en: www.refworld.org/docid/3f8d13b1a.html. Consulte también: A/HRC/28/68/Ad.3, párr. 34.
- 866 Consulte las secciones abajo sobre la burocracia de las averiguaciones federales y aspectos relativos a la jurisdicción entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.
- 867 Human Rights Watch, *Los Desaparecidos de México: El persistente costo de una crisis ignorada*, febrero de 2013, páginas 46-53.
- 868 Amnistía Internacional, *Enfrentarse a una Pesadilla*, la Desaparición de personas en México, página 9.
- 869 Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, CAT/OP/MEX/1, párr. 87, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fOP%2fMEX%2f1&Lang=en.
- 870 Amnistía Internacional, *Fuera de Control, Tortura y Malos Tratos en México*, septiembre de 2014, pág. 47.
- 871 Human Rights Watch, *Los Desaparecidos de México, El persistente costo de una crisis ignorada*, febrero de 2013, páginas 46-53.
- 872 Consulte la sección "¿Promesas de la Fiscalía?" en el capítulo cinco.
- 873 Ha habido 14 titulares durante un periodo de 26 años. Consulte: *Sobre las ruinas de la PGR se proyecta la Fiscalía General*, Apro, 1 de marzo de 2015, disponible en: www.eldiariodecoahuila.com.mx/notas/2015/3/1/sobre-ruinas-proyecta-fiscalia-general-490753.asp. [acceso el 24 de abril de 2015].
- 874 Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, A/HRC/26/36/Ad.1, párrs. 53-55, 28 de abril de 2014. www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A_HRC_26_36_Add1_ENG.DOC. [acceso el 7 de abril de 2015]
- 875 Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Adenda, Misión a México, documento A/HRC/17/30/Ad.3, párr. 16, 18 de abril de 2011, disponible en: www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A_HRC.17.30.Add.3_en.pdf [acceso el 26 de abril de 2015].
- 876 Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, document OEA/Ser.L/V/II. Doc.44, párr. 40, disponible en: www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf. Consulte también el Informe de la CIDH sobre la situación de los derechos humanos en México, OEA/Ser.L/II.100. Doc. 7 rev.1, 24 de septiembre de 1998, párr. 372 [acceso de ambos documentos, 26 de abril de 2015].

NOTAS FINALES

- 877 Médicos por los Derechos Humanos, Forensic Documentation of Torture and Ill Treatment in Mexico, An Assessment of the Implementation Process of the Istanbul Protocol Standards, 2008, pág. 12, disponible en: https://s3.amazonaws.com/PHR_Reports/mexico-forensic-documentation-torture-2008.pdf. [acceso el 9 de abril de 2014]
- 878 Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, CAT/OP/MEX/1, 27 de mayo de 2009, párr. 91, disponible en: www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/ReportMexico_en.doc [acceso el 9 de abril de 2015].
- 879 Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el Comité en su 49º período de sesiones, (del 29 de octubre al 23 de noviembre de 2012), CAT/C/MEX/CO/5-6, párr. 17, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/C/MEX/CO/5-6&Lang=En.
- 880 Acuerdo número A/057/2003 del Procuraduría General de la República, mediante el cual se establecen las directrices institucionales que deberán seguir los Agentes del Ministerio Público de la Federación, los peritos médicos legistas y/o forenses y demás personal de la Procuraduría General de la República, para la aplicación del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de agosto de 2003, disponible en: www.pgr.gob.mx/normatec/Documentos/ACUERDO%20A-057-03%20_675_.pdf.
- 881 Respuesta de la PGR a la solicitud de acceso a la información 1700327214 presentada por *Open Society Justice Initiative*. Documento de la PGR SJA/DGAJ/00984/2015, 29 de enero de 2015.
- 882 Los porcentajes calculados se basan en los datos de la PGR de 2006 a 2013, citados en el artículo de Amnistía Internacional, *Out of Control*, pág. 46, y en los datos de la PGR para 2014 citado en: *Promesas en el Papel, Impunidad Diaria: La Epidemia de Tortura en México Continúa*, octubre de 2015, pág. 15.
- 883 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con un funcionario de alto rango de la PGR, Ciudad de México, junio de 2013.
- 884 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, Protocolo de Estambul: Manual para la investigación y la documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, párrs. 161 y 233, disponible en: www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1en.pdf.
- 885 Procuraduría General de la República, Informe General Sobre Quejas por Presunta Tortura en Contra Servidores Públicos de la Procuraduría General de la República Interpuestas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Sobre la Aplicación del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato (Protocolo de Estambul) desde su Instauración en la Procuraduría General de la República (Septiembre 2003 - Octubre 2006), 2006, citado en el documento de: Médicos por los Derechos Humanos, Forensic Documentation of Torture and Ill Treatment in Mexico, 2008, pág. 18. Consulte también, Memoria Documental. Dictamen Médico/Psicológico Especializado para casos de Posible Tortura y/o Maltrato, PGR, noviembre de 2012, disponible en: www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Documentos/Transparencia/MD6.pdf [acceso, 23 de abril de 2015].
- 886 Amnistía Internacional, *Fuera de Control*, páginas 49-50. Consulte también: Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Adenda, Misión a México, documento número A/HRC/28/68/Ad.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 39, disponible en: <http://antitorture.org/mexico-2014>.
- 887 “[L]as personas encargadas de la investigación deben, por lo menos, tratar de obtener declaraciones de las víctimas de la presunta tortura; recuperar y preservar las pruebas, incluidas pruebas médicas, en relación con las presuntas torturas para ayudar en el eventual procesamiento de los responsables; identificar a posibles testigos y obtener sus declaraciones con respecto a la presunta tortura; y determinar cómo, cuándo y dónde se han producido los presuntos hechos de tortura, así como cualquier tipo de pauta o práctica que pueda haber dado lugar a la tortura.”. Protocolo de Estambul, párr. 77.
- 888 Artículo 13 del Acuerdo A/057/2003, disponible en: www.pgr.gob.mx/normatec/Documentos/ACUERDO%20A-057-03%20_675_.pdf [acceso, 23 de abril de 2015].
- 889 Respuesta a la solicitud de acceso a la información número 0001700154112 presentada por Tlachinollan ante la PGR, documento número SJA/DGAJ/09284/2012, 24 de agosto de 2012, la información que se menciona en el documento: “*Información adicional sobre la situación de la tortura en México obtenida a través de las solicitudes de acceso a la información pública presentadas por el Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”*”, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/MEX/INT_CAT_NGO_MEX_12957_E.pdf. [acceso el 15 de abril de 2015].
- 890 Amnistía Internacional, *Fuera de Control, Tortura y Malos Tratos en México*, septiembre de 2014, pág. 46.
- 891 *Ibid.*
- 892 Oficio Circular C/ 002 /13, mediante el cual se instruye a los agentes del Ministerio Público de la Federación, para que en el momento en que un Juez de Distrito haga de su conocimiento hechos que presuman la existencia del delito de tortura realicen diversas acciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de noviembre de 2013, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5322318&fecha=15/11/2013.
- 893 La PGR estableció una unidad especializada para la investigación de la tortura como parte de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales, con 11 agentes del ministerio público. También agregó otra unidad dentro de la misma subprocuraduría encargada de los procesos judiciales por tortura: la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales, la cual también cuenta con 11 agentes del ministerio público. En conjunto, en el periodo entre diciembre de 2013 y diciembre de 2014, estos agentes ministeriales iniciaron 1089 investigaciones por tortura; sin embargo, con base en la información provista por la PGR, no se encuentra claro si alguno de estos casos resultó en formulación de cargos. También asume la responsabilidad de las investigaciones de tortura la unidad de la Procuraduría General de la República responsable de los crímenes cometidos por agentes de la PGR. Sus 23 agentes del ministerio público trabajando en casos de tortura lograron 11 formulaciones de cargos y tenían 76 investigaciones en proceso entre diciembre de 2013 y diciembre de 2014. Respuesta de la PGR a la solicitud de acceso a la información 1700322414 presentada por *Open Society Justice Initiative*. Documento de la PGR SJA/DGAJ/01493/2015, 9 de febrero de 2015.
- 894 Consulte los detalles sobre estas medidas en la sección “Nuevo sistema de justicia penal y otras reformas sobre la tortura” en el capítulo cinco.
- 895 Amnistía Internacional, *Fuera de Control*, pág. 50. Consulte también: Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Adenda, Misión a México, Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, 29 de diciembre de 2014, A/HRC/28/68/Ad.3, párr. 40.
- 896 Las revelaciones provocaron que la administración entrante de Peña Nieto iniciara una investigación del escándalo. Consulte: *Another domino in Mexico's collapsing drug prosecutions*, Los Angeles Times, 20 de abril de 2013, disponible en: <http://articles.latimes.com/2013/apr/20/world/la-fg-mexico-collapsed-justice-20130421>. [acceso el 7 de abril de 2015] Consulte también: *Calderón politizó la justicia*, Siempre, 11 de mayo de 2013, disponible en: www.siempre.com.mx/2013/05/calderon-politizo-la-justicia. [acceso el 7 de abril de 2015]

NOTAS FINALES

- 897 *El riesgo de los testigos protegidos*, El Universal, 3 de abril de 2015, disponible en: www.eluniversal.com.mx/editoriales/2015/04/75680.php. [acceso el 22 de abril de 2015] Consulte también: *Los "delatores" estrella de la PGR*, El Universal, 23 de diciembre de 2012, disponible en: www.eluniversal.com.mx/notas/891614.html y *Por qué el Manejo de los Testigos Protegidos es un Desastre en México*, InSight Crime, 3 de junio de 2013, disponible en: www.insightcrime.org/news-analysis/why-mexicos-management-of-protected-witnesses-is-a-disaster. [acceso de ambos documentos, 22 de abril de 2015].
- 898 *En siete años la PGR ha cuadruplicado el número de sus testigos protegidos*, La Jornada, 7 de diciembre de 2009, disponible en: www.jornada.unam.mx/2009/12/07/politica/008n1pol. [acceso, 22 de abril de 2015].
- 899 Los dos testigos eran Reyes Reinado Zambada García y Edgar Enrique Bayardo del Villar, el primero se encontró ahorcado en un cuestionable caso de suicidio y el segundo fusilado en un concurrido Starbucks en la Ciudad de México. Consulte: *Por qué el Manejo de los Testigos Protegidos es un Desastre en México*, InSight Crime, 3 de junio de 2013, disponible en: www.insightcrime.org/news-analysis/why-mexicos-management-of-protected-witnesses-is-a-disaster; *Ejecutan a testigo protegido de PGR*, El Universal, 2 de diciembre de 2009, disponible en: www.eluniversal.com.mx/nacion/173350.html; *Matan a testigo protegido de PGR en Starbucks del DF*, El Universal, 1 de diciembre de 2009, disponible en: www.eluniversal.com.mx/notas/643349.html. *Ser testigos de El Mayo los llevó a la muerte*, El Universal, 2 de diciembre de 2009, disponible en: www.eluniversal.com.mx/notas/643464.html. [acceso de todos, 22 de abril de 2015].
- 900 En virtud de la normativa, el director del Centro Federal de Protección a Personas es designado por el presidente de conformidad con la recomendación del fiscal general. *Ley Federal Para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal*, 8 de junio de 2012, Artículo 6, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPPIPP_120315.pdf.
- 901 Además de las obligaciones nacionales descritas aquí, México ha ratificados dos convenios internacionales que requieren la protección de testigos en casos de crimen organizado y corrupción: la Convención de las Naciones Unidas Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Artículos 24 y 25) que México ratificó en 2003 y la cual entro en vigor el mismo año; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Artículo 32), que México ratificó en 2004 y la cual entro en vigor en diciembre de 2005.
- 902 *Justicia Penal con Perspectiva de Género*, El mundo del abogado, 31 de diciembre de 2015, disponible en: <http://elmundodelabogado.com/revista/entrevistas/item/lilia-monica-lopez-benitez>.
- 903 *Ley Federal Contra La Delincuencia Organizada*, Artículos 34 y 35, 7 de noviembre de 1996, Artículos 34-39, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101_120116.pdf.
- 904 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 20(V)(2), disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm.
- 905 Ley General Para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 26, 30 de noviembre de 2010, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSDMS_030614.pdf.
- 906 Ley General de Víctimas, 9 de enero de 2013, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284359&fecha=09/01/2013.
- 907 En ese tiempo, la SEIDO se llamaba SIEDO.
- 908 Por ejemplo, un testigo de crímenes durante la Guerra Sucia, quien fue asesinado en 2003, no era elegible para la protección federal de acuerdo con la ley vigente en ese momento. Consulte la transcripción de una entrevista con el entonces Fiscal General, General Rafael Macedo de la Concha, 28 de noviembre de 2003, disponible en: www.pgr.gob.mx/cmsocial/coms03/281103.htm. [acceso, 22 de abril de 2015]. Consulte también, *Analiza la Fiscalía si se protege a testigos de la guerra sucia: Macedo*, Sur de Acapulco, 29 de noviembre de 2003, disponible en: <http://suracapulco.mx/1/analiza-la-fiscalia-si-se-protege-a-testigos-de-la-guerra-sucia-macedo>.
- 909 El gobierno se rehúsa a proporcionar suficiente información con respecto a la cantidad de testigos protegidos. El Artículo 2, sección IX, define a las personas protegidas como todo individuo que pueda verse en situación de riesgo o peligro por su intervención en un procedimiento penal. Asimismo, el Artículo 2, sección X de la ley de 2012, define a los testigos colaboradores como las personas que habiendo sido miembros de la delincuencia organizada acceden voluntariamente a prestar ayuda eficaz a la autoridad investigadora, rindiendo al efecto su testimonio o aportando otras pruebas conducentes para investigar, procesar o sentenciar a otros miembros de la organización delictiva, una situación que se regula con arreglo en los Artículos 35 al 39 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. La PGR únicamente facilita información limitada respecto al último grupo. Entre 2006 y marzo de 2014, nunca ha habido más de 65 testigos colaboradores bajo protección durante el mismo año (en 2012). Esto se incrementó ligeramente en comparación con 2006, cuando hubo 43. Durante el período de enero a marzo de 2014, el número había disminuido de nuevo a 44. Igualmente, la información sobre el presupuesto anual para la protección de las víctimas se encontraba limitada a los fondos destinados a la protección de testigos colaboradores, mientras que los datos para testigos protegidos permanecen completamente desconocidos. Respuesta de la PGR a la solicitud de acceso a la información 1700087214 presentada por *Open Society Justice Initiative*, 24 de abril de 2014.
- 910 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con la Magistrada, Lilia Mónica López Benítez, Ciudad de México, 26 de septiembre de 2014. La Magistrada López Benítez es la autora de un libro sobre la protección de testigos: *Protección a Testigos en el Derecho Penal Mexicano*, Editorial Porrúa. Consulte también: Testigos protegidos en México, disponible en: <https://canaljudicial.wordpress.com/tag/lilia-monica-lopez-benitez>.
- 911 Entrevistas con ocho familias de víctimas con el Movimiento para la Paz y Justicia con Dignidad, Ciudad de México, 15 de febrero de 2013.
- 912 *Ley Federal Para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal*, 8 de junio de 2012, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPPIPP_120315.pdf.
- 913 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito señala que los programas exitosos de protección a los testigos alrededor del mundo son responsabilidad de diversos sectores del gobierno, incluso bajo la gestión de la policía y los fiscales. Independientemente de dónde se ubique el programa, los tres factores determinantes para su éxito son: separación de las funciones de protección y de investigación, confidencialidad del procedimiento y las operaciones y autonomía organizacional frente a la policía ordinaria. Consulte: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guarden relación con la delincuencia organizada, 2008, páginas 45-46, disponible en: www.unodc.org/documents/organized-crime/Witnessprotection-manual-Feb08.pdf [acceso el 4 de marzo de 2015].
- 914 Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal, Artículos 1, 13 y 15.
- 915 *Ibid*, Artículos 23, 24, 35 y 39.

NOTAS FINALES

- 916 *Ibid.*, Artículo 7(III).
- 917 *Ibid.*, Artículos 5(III), 33 y 34.
- 918 *Ibid.*, Artículo 21.
- 919 *Ibid.*, Artículo 16.
- 920 *Ibid.*, Artículo 17.
- 921 *Ibid.*, Artículo 18 (II, III y VIII).
- 922 *Ibid.*, Artículo 31 (VI).
- 923 *Código Nacional de Procedimientos Penales*, 5 de marzo de 2014, Artículos 137 y 139, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cnpp.htm.
- 924 Con arreglo en la enmienda constitucional aprobada en 2008, los jueces desempeñan una función explícita en la supervisión del cumplimiento con la obligación de proteger a los testigos. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 20(V)(2). Sin embargo, a diferencia de las medidas disponibles para la investigación de crímenes en el fuero federal (como el arraigo, intervención de teléfonos y órdenes de cateo), la ley de 2012 no requiere de autorización judicial al momento de decidir si se incluyen o excluyen a personas de cualquier mecanismo de protección a testigos. Entrevista de con la Magistrada Lilia Mónica López Benítez, Ciudad de México, 26 de septiembre de 2014. A pesar de que los jueces pueden técnicamente ordenar la admisión de un testigo al programa, el Director del Centro mantiene la responsabilidad exclusiva para determinar qué medidas implementar. Sin enmendar la ley para incluir el alcance de la supervisión judicial, se crea un limbo jurídico que puede permitirle al Director efectivamente contravenir la orden del juez al determinar qué medidas insuficientes o que no tomar ninguna medida es justificable.
- 925 Consulte: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guarden relación con la delincuencia organizada, 2008, páginas 45-46, disponible en: www.unodc.org/documents/organized-crime/Witnessprotection-manual-Feb08.pdf [acceso el 4 de marzo de 2015].
- 926 Ley Federal Para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal, Artículo 8.
- 927 A las personas declaradas culpables de divulgar información operativa sobre los testigos protegidos o sobre el programa sin autorización previa se les impondrá una pena de prisión de seis a doce años. La pena es un tercio más elevada para los funcionarios públicos que revelen información. *Ibid.*, Artículo 49.
- 928 La ley no señala si la Policía Federal Ministerial se desempeñará en el Centro y si se prohíbe que los agentes compartan información operacional fuera del ámbito del Centro. *Ibid.*, Artículos 10-11, en particular 11.IV. Sin la adecuada supervisión judicial y en el contexto de la previa manipulación de testigos protegidos, esto resulta insuficiente.
- 929 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guarden relación con la delincuencia organizada, 2008, páginas 45-46, disponible en: www.unodc.org/documents/organized-crime/Witness-protection-manual-Feb08.pdf.
- 930 Por ejemplo, *Human Rights Watch* publicó su informe en febrero de 2013, en el que se documentan 249 desapariciones en México. Consulte: *Human Rights Watch, Los Desaparecidos de México: El persistente costo de una crisis ignorada*, disponible en: www.hrw.org/reports/2013/02/20/mexicos-disappeared [acceso el 27 de abril de 2015].
- 931 *Arranca la Búsqueda de Desaparecidos; crean Comisión Especial, Excélsior*, 23 de febrero de 2013, disponible en: www.excelsior.com.mx/2013/02/23/885745 [acceso el 10 de abril de 2015].
- 932 Roberto E. Galindo Domínguez, *Desaparecidos en México: 'La vida no vale nada'*, *Contralinea*. 16 de junio de 2013, disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/06/16/desaparecidos-en-mexico-la-vida-vale-nada> [acceso el 10 de abril de 2015]; citado en: *Mexico's Disappeared Persons Task Force in operation despite criticism*, *Justice in Mexico*, 11 de julio de 2014, disponible en: <https://justiceinmexico.org/mexicos-disappeared-persons-task-force-in-operation-despite-criticism> [acceso el 10 de abril de 2015]. Consulte también el comunicado de prensa 038/13 de la PGR, "Anuncian acuerdos PGR-Gobernación y familiares de desaparecidos", 17 de mayo de 2013, disponible en: www.pgr.gob.mx/Prensa/2007/bol13/may/b03813.shtm [acceso el 27 de abril de 2015].
- 933 Acuerdo A/066/13 por el que se crea la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas y se establecen sus facultades, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5303411&fecha=21/06/2013 [acceso el 27 de abril de 2015].
- 934 En octubre de 2015, la Unidad fue reemplazada por la "Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas" en virtud del Acuerdo A/9094/15.
- 935 El 17 de junio de 2014, una organización no gubernamental que trabaja en casos de desaparición principalmente en Coahuila, "Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México", envió una carta a la PGR con las preguntas que habían quedado abiertas un año después de la creación de la Unidad. Primordialmente, la organización deseaba saber si la Unidad estaba a cargo de la búsqueda de las personas desaparecidas o si también llevaba a cabo averiguaciones previas en relación con las desapariciones. Otras preguntas incluían: información sobre las personas localizadas, el presupuesto de la Unidad, los protocolos para la búsqueda de personas extraviadas, la normativa para la coordinación con otras Unidades de la PGR, el personal operativo, el número de casos abiertos y las operaciones de búsqueda realizadas hasta entonces. Consulte el Cuestionario de FUUNDEC-M del 17 de junio de 2014, disponible en: <https://desaparecidosencoahuila.files.wordpress.com/2014/06/140616-cuestionario-de-fuundec-m.pdf>. [acceso el 25 de abril de 2015] Asimismo, antes de la expedición de la Lista de Cuestiones del Comité Contra las Desapariciones Forzadas de la ONU, para el informe de México, varias organizaciones no gubernamentales mexicanas plantearon su preocupación ante el CED respecto a la falta de transparencia sobre la competencia y jurisdicción de la Unidad. Consulte *Presentación de Información en el marco de la adopción de la lista de cuestiones en la Séptima Sesión del Comité contra las Desapariciones Forzadas, 15-26 de septiembre de 2014, FUNDAR, MPJD y SERAPAZ, 1 de junio de 2014*, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_ICO_MEX_17804_S.pdf [acceso de ambos documentos, 25 de abril de 2015].
- 936 Consulte la siguiente sección para más información sobre el Plan Nacional.
- 937 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con un alto funcionario de la PGR, Ciudad de México, 25 de septiembre de 2014.
- 938 Resumen del informe de la parte pública de la 119ª sesión, CED/C/SR.119, 6 de febrero de 2015, párr. 16.
- 939 Los números no coinciden, pero algunos casos probablemente involucraban a más de una persona desaparecida y en algunos casos podría haber resultado en más de una investigación penal. La respuesta del Estado a la Lista de Cuestiones del Comité contra las Desapariciones Forzadas de la ONU y el resumen del informe de la parte pública de la 119ª sesión, páginas 15 y 24-26, están disponibles en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.

NOTAS FINALES

- [aspx?symbolno=INT%2fCED%2fRLI%2fMEX%2f19337&Lang=en](#). Los números actualizados estuvieron brevemente disponibles en el sitio web de la SNSP en enero de 2016. De acuerdo con esta información, la Unidad tuvo 809 casos que involucraban a 1136 personas todavía desaparecidas y 67 casos adicionales relacionados con 147 individuos que habían sido localizados. Memorando de la PGR titulado: “Unidades de Búsqueda de Personas Desaparecidas Estatales”, de enero de 2016, información disponible en los archivos de *Open Society Justice Initiative*.
- 940 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con dos altos funcionarios de la PGR, Ciudad de México, 25 de septiembre de 2014.
- 941 Consulte la sección sobre desapariciones en el capítulo dos de este informe.
- 942 Entrevistas de *Open Society Justice Initiative* con víctimas y organizaciones de la sociedad civil, Ciudad de México, Chilpancingo, Oaxaca, Monterrey, Saltillo y Querétaro en 2013 y 2014.
- 943 Informe sombra de varias organizaciones no gubernamentales para el análisis del informe del Gobierno mexicano ante el Comité contra Desapariciones Forzadas, párrs. 109-112, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_ICO_MEX_17774_S.pdf [acceso, 30 de abril de 2015].
- 944 Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Adenda, Misión a México, documento A/HRC/28/68/Ad.3, de fecha 29 de diciembre de 2014, párr. 27, disponible en: <http://antitorture.org/mexico-2014> [acceso el 27 de abril de 2015].
- 945 Consulte la respuesta pública a la solicitud de acceso a la información número 0001700022314, disponible en: www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action. Respuesta disponible en los archivos de *Open Society Justice Initiative*. La solicitud de acceso a la información y la respuesta se citan en: *¿Desaparecidos? Hagan cola, que la Unidad aún no inicia*, Sin Embargo, 26 de mayo de 2014, disponible en: www.sinembargo.mx/26-05-2014/1001099 [acceso, 23 de abril de 2015].
- 946 Resumen del informe de la parte pública de la 119ª sesión, párr. 15, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fSR.119&Lang=en [acceso, 23 de abril de 2015].
- 947 *Busca Peña “empequeñecer” unidad de búsqueda de desaparecidos*, Proceso, 15 de septiembre de 2014, disponible en: www.proceso.com.mx/?p=382176 [acceso el 10 de abril de 2015].
- 948 Consulte el capítulo cinco de este informe.
- 949 Comunicado de prensa número 347 de la Secretaría de Gobernación en el que presentó el progreso del Plan Nacional para la Búsqueda de Personas No Localizadas, 9 de julio de 2014, disponible en: http://segob.gob.mx/es/SEGOB/Sintesis-Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEGOB.swb%23swbpress_Content%3A5067&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEGOB.swb%23swbpress_Category%3A1 [acceso, 15 de abril de 2015].
- 950 Solicitudes de acceso a la información presentadas por *Open Society Justice Initiative* ante la PGR, número 1700187314 y ante la SEGOB, número 400211714; ambas presentadas en julio de 2014.
- 951 Información obtenida por *Open Society Justice Initiative* después de apelar la respuesta de la Secretaría de Gobernación a la solicitud de acceso a la información número 400137514. La orden del IFAI se refiere al expediente RDA2555/14.
- 952 Documentos disponibles en los archivos de *Open Society Justice Initiative*.
- 953 Para obtener más detalles, consulte el siguiente capítulo.
- 954 Consulte el acuerdo administrativo A/024/08 mediante el cual se crea la FEVIMTRA, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2009, disponible en: www.pgr.gob.mx/Servicios/Normateca/Documentos/ACUERDOS/08/A-024-08.pdf [acceso, 25 de abril de 2015].
- 955 Consulte como ejemplo: Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe del primer año de labores de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas*, Boletín Informativo, 18 de junio de 2009, disponible en: <http://sre.gob.mx/sre-docs/dh/docsdh/boletines/2009/BOLETINdGDH129.pdf>.
- 956 Consulte el recuadro de texto anterior, “Lograr arrestos en un caso de violación y tortura perpetrados por el Ejército”.
- 957 Informe conjunto presentado por organizaciones de la sociedad civil mexicana para la segunda ronda del Examen Periódico Universal a México, 4 de marzo de 2013, párr. 19, disponible en: http://www.coalitionfortheicc.org/documents/Informe_conjunto_presentado_por_organizaciones_de_la_sociedad_civil_mexicana.pdf [acceso el 25 de abril de 2015].
- 958 La organización Equis señaló que uno de los obstáculos para la investigación de la FEVIMTRA sobre la violencia contra las mujeres y la trata de personas yace en la potencial superposición de competencia con otras autoridades investigadoras dentro de la PGR en casos relacionados con el crimen organizado y también con las procuradurías estatales. Consulte *Informe elaborado por Equis: Justicia para las Mujeres*, México - Examen Periódico Universal (EPU) - Consejo de Derechos Humanos, Sesión 17ª de EPU, 23 de octubre de 2013, pág. 3, disponible en: <https://epumexico.files.wordpress.com/2013/07/epu-equis-2013.pdf> [acceso el 25 de abril de 2015].
- 959 Consulte el recuadro de texto “Uso arbitrario de la fuerza en Atenco” en el capítulo tres.
- 960 Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México, documento CEDAW/C/MEX/CO/6, 25 de agosto de 2006, párrs. 14 y 15, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMEX%2fCO%2f6&Lang=en [acceso el 25 de abril de 2015].
- 961 Recomendación número 38/2006 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, páginas 5, 23-24 y 35, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2006/REC_2006_038.pdf [acceso, 25 de abril de 2015].
- 962 Como candidato a la presidencia, Peña Nieto defendió su decisión de disolver la manifestación, pero prometió que los crímenes cometidos por la policía serían procesados. Consulte: *Atenco, el tema que ‘encendió’ a la Ibero y originó #YoSoy132*, CNN México, 4 de junio de 2012, disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/06/04/atenco-el-tema-que-encendio-a-la-ibero-y-origino-yosoy132> [acceso el 5 de abril de 2015]. Los fiscales federales y estatales no han presentado cargos contra los autores en concordancia con la gravedad de los crímenes. Se han formulado cargos a muy pocos funcionarios. Consulte: *Amnistía Internacional, México: Información para el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, julio de 2012, pág. 13, disponible en: www.amnesty.org/download/Documents/20000/amr410412012en.pdf [acceso el 5 de abril de 2015]. Consulte también: *Informe conjunto presentado por organizaciones de la sociedad civil mexicana para la segunda ronda del Examen Periódico Universal a México*, 4 de marzo de 2013, párr. 33, disponible en: www.tlachinollan.org/wp-content/uploads/2013/07/UPR-Join-report-mexico.pdf [acceso, 25 de abril de 2015]. Las sobrevivientes de la violencia sexual en Atenco, representadas por el Centro Prodh y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), buscan justicia a través del sistema Interamericano.
- 963 Decreto Presidencial por el que se crea la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos, publicado en Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 2011, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.

NOTAS FINALES

- [php?codigo=5207985&fecha=06/09/2011](#) [acceso el 25 de abril de 2014].
- 964 Estatuto Orgánico de la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos, publicado en Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 2012, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5235253&fecha=24/02/2012 [acceso, 25 de abril de 2015].
- 965 Lauren Villagran, *The Victims' Movement in Mexico*, (Wilson Center Working Paper Series on Civic Engagement and Public Security in Mexico), agosto de 2013, pág. 18, disponible en: http://wilsoncenter.org/sites/default/files/victims_mexico_villagran.pdf [acceso, 20 de marzo de 2015].
- 966 *Las víctimas de PROVICTIMA, otro engaño del sexenio*, Proceso, 6 de octubre de 2012, disponible en: www.proceso.com.mx/?p=321882 [acceso el 28 de diciembre de 2015]. Esta es una versión abreviada del informe disponible en la versión impresa de Proceso.
- 967 Ibid.
- 968 Human Rights Watch, *Los Desaparecidos de México: El persistente costo de una crisis ignorada*, febrero de 2013, páginas 88-91.
- 969 Luca Castro, coordinadora del Centro de Derechos Humanos de las Mujeres en Chihuahua, citada en: *Fracaso total de la procuraduría que atiende a quienes sufren delitos: ONG*, La Jornada, 3 de mayo de 2012, disponible en: www.jornada.unam.mx/2012/05/03/index.php?section=politica&article=015n2pol&partner=rss [acceso, 25 de abril de 2015].
- 970 *Consulta*, Disposiciones a que se refieren los transitorios Tercero y Quinto del Acuerdo por el que se crea la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de enero de 2014, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329188&fecha=08/01/2014. [acceso, 25 de abril de 2015].
- 971 Durante el "Diálogo por la Paz" entre el Presidente Calderón y el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, el Presidente Calderón expresó su apertura para discutir una nueva Ley General de Víctimas y los mecanismos de reparación a las víctimas. Transcripción disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2011/06/dialogo-entre-el-presidente-y-el-movimiento-por-la-paz-nota> [acceso, 20 de marzo de 2015]. Después de que el Congreso aprobó el proyecto de ley de la Ley General de Víctimas, surgió una disputa sobre la puntualidad de los comentarios del Ejecutivo sobre el proyecto de ley. Casi al final de su mandato, el presidente se negó a publicar la ley en el Diario Oficial de la República y presentó una controversia constitucional sobre dicha cuestión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Presidente Peña Nieto suscribió un acuerdo político con el Congreso, Pacto por México, el cual abarca una gran variedad de cuestiones, incluso la aprobación de la Ley General de Víctimas. Consulte: *Compromiso 27, Acuerdos para una Sociedad de Derechos y Libertados*, Pacto por México, disponible en: <http://pactopormexico.org/acuerdos> [acceso el 25 de abril de 2015]. Retiró su controversia constitucional inmediatamente después de asumir su cargo y la ley entró en vigor en enero de 2013. Consulte: *Decreto judicial sobre el retiro de la controversia constitucional 68/2012*, 6 de diciembre de 2012, disponible en: www.scjn.gob.mx/PLENO/LASTCC_acciones_inconstitucional/Acciones%20Inconstitucional/DICIEMBRE/20121210/MI_ContConst-68-2012.pdf [acceso el 20 de abril de 2014]. Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas, 9 de enero de 2013, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284359&fecha=09/01/2013.
- 972 *Promulga Peña Nieto la ley de víctimas; Sicilia celebra ese profundo gesto democrático*, La Jornada, 10 de enero de 2013, disponible en: www.jornada.unam.mx/2013/01/10/politica/002n1pol. [acceso el 30 de abril de 2015]. y *ONU celebra la promulgación de la Ley de Víctimas*, Excelsior, 10 de enero de 2013, disponible en: www.excelsior.com.mx/2013/01/11/nacional/878912. [acceso, 30 de abril de 2015].
- 973 Consulte como ejemplo, las audiencias de 2013 y 2014 de México ante la CIDH. Consulte también los párrafos 212, y 245-253 del Informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, documento CED/C/MEX/1, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fMEX%2f1&Lang=en. Un comisionado del Comité Ejecutivo de Atención a Víctimas asistió a la 8ª sesión del Comité contra las Desapariciones Forzadas, celebrada en Ginebra en febrero de 2014, como parte de la delegación mexicana. Durante su intervención, el comisionado señaló que el nuevo marco jurídico e institucional sobre derechos de las víctimas contribuyó a México a cumplir con sus obligaciones internacionales sobre desapariciones forzadas. Representantes de *Open Society Justice Initiative* estuvieron presentes.
- 974 Informe presentado por los Estados partes del Comité contra las Desapariciones Forzadas de la ONU, CED/C/MEX/1, 17 de abril de 2014, párrs. 249-251, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fMEX%2f1&Lang=en.
- 975 Consulte el *Informe Final de Actividades de la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero*, pág.88, disponible en: <http://congresogro.gob.mx/files/InformeFinalCOMVERDAD.pdf> [acceso, 30 de abril de 2015].
- 976 Reglamento disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5372628&fecha=28/11/2014.
- 977 Comunicado de prensa de las organizaciones de la sociedad civil, disponible en: <http://cmdpdh.org/wpcontent/uploads/2014/05/CP-Rechazo-a-reglamento-de-LGV.pdf>.
- 978 Legislación de la Ley General de Víctimas, Artículo Cuarto Transitorio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2014.
- 979 Consulte el Diario Oficial de la Federación, 4 de junio de 2015, *Modelo Integral de Atención a Víctimas*, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5395286&fecha=04/06/2015.
- 980 Lineamientos para la transmisión de información al Registro Nacional de Víctimas, publicado en el Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382843&fecha=20/02/2015 [acceso, 30 de abril de 2015].
- 981 Ley General de Víctimas, Artículo 85.
- 982 La convocatoria abierta para la elección de los comisionados fue publicada el 28 de agosto de 2014, mientras que la fecha límite para presentar propuestas era el 26 de septiembre de 2014.
- 983 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Julio Hernández Barros, Comisionado de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Ciudad de México, enero de 2014.
- 984 *Víctimas, olvidadas por la CEAV*, El Universal, 1 de febrero de 2015, disponible en: www.eluniversal.com.mx/periodismo-datos/2015/-articulos-100943html-100943.html. [acceso el 25 de abril de 2015]
- 985 Consulte la interpretación del Artículo 79, párrafo 5 de la Ley General de Víctimas y el Artículo 16, numeral XV del Estatuto Orgánico de la CEAV, disponible en: *La CEAV y su decisión de revictimizar a las víctimas*, Animal Político, 22 de diciembre de 2014, disponible en: www.animalpolitico.com/blogueros-verdad-justicia-reparacion/2014/12/22/la-ceav-o-el-hecho-de-revictimizar-las-victimas [acceso, 30 de abril de 2015].

NOTAS FINALES

- 986 Consulte: Actas de la Sesión Ordinaria del Pleno de la Comisión del 5 de agosto de 2014, disponible en: www.ceav.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/AO-44.pdf.
- 987 Las diez entidades federativas fueron: Jalisco, el Estado de México, Coahuila, Michoacán, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Consulte: Comunicado de prensa de la CEAV 002/2016, 14 de enero de 2016, disponible en: www.ceav.gob.mx/2016/01/fallan-a-la-gente-los-estados-que-no-han-creado-sus-comisiones-de-atencion-a-victimas-ceav.
- 988 En noviembre de 2014, en respuesta a una solicitud de acceso a la información concerniente al número total de casos incorporados en el Registro Nacional de Víctimas, el comisionado entregó un documento que incluía todos los casos clasificados por tipo de "crimen". Documento de la CEAV fechado el 11 de noviembre de 2014, en respuesta a las solicitud de acceso a la información 0063300022614.
- 989 Ley General de Víctimas, Artículo 9.
- 990 Ley General de Víctimas, Artículo 6, secciones XVII y XIX.
- 991 Resumen de las declaraciones de Hernández, disponible en: Actas resumidas de la 12ª reunión, de la octava sesión del Comité contra las Desapariciones Forzadas de la ONU, documento CED/C/SR.121, párr. 26, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2FC%2FSR.121&Lang=en.
- 992 Ley General de Víctimas, Artículo 5.
- 993 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Julio Hernández Barros, Comisionado de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Ginebra, 2 de febrero de 2015.
- 994 Consulte la sección arriba respecto a las bases retóricas de la impunidad.
- 995 Ley General de Víctimas, Artículo 93, sección IV. Las disposiciones legales sobre los derechos de las víctimas de desaparición se encuentran en los Artículos 61(I), 91 y 108.
- 996 Solicitud de acceso a la información ante la Comisión Ejecutiva número 63300028814 y respuesta correspondiente de fecha 7 de enero de 2015. En su respuesta, la CEAV únicamente proporcionó un enlace a un protocolo de búsqueda para personas desaparecidas o extraviadas que había sido emitido por PROVÍCTIMA.
- 997 Comunicado de prensa de la CEAV, 31 de enero de 2015, disponible en: www.ceav.gob.mx/2015/01/participara-la-ceav-en-sesion-del-el-comite-de-naciones-unidas-contra-las-desapariciones-forzadas. Los líderes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos desde hace mucho tiempo han sido criticados por participar en este tipo de audiencias como miembros de la delegación del gobierno, pero el presidente de la CNDH recientemente nombrado, Luis Raúl González Pérez, asistió a la reunión de la UNCED en febrero de 2015 de forma independiente a la delegación.
- 998 *Proyecto de Ley sobre Personas Desaparecidas*, disponible en: www.ceav.gob.mx/wp-content/uploads/2015/03/2015-03-18-LEY-GENERAL-SOBRE-PERSONAS-DESAPARECIDAS.pdf.
- 999 El 3 de febrero de 2015, durante una reunión celebrada en Ginebra después del primer examen de México por parte del Comité contra las Desapariciones Forzadas de la ONU, las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil insistieron con respecto a la homogeneización y la coordinación de los esfuerzos del gobierno para enmendar el marco jurídico en materia de desapariciones forzadas, ya que hasta ese momento la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la CEAV estaban desarrollando iniciativas individuales encaminadas a resolver el problema. Notas de la junta del 3 de febrero de 2015 de *Open Society Justice Initiative*, disponibles en los expedientes de la organización.
- 1000 Documento de la CEAV de fecha 7 de enero de 2015, obtenido en respuesta a la solicitud de acceso a la información de *Open Society Justice Initiative* número 63300028814.
- 1001 El caso se refiere a un médico, Oscar Valle, quien fue secuestrado en su vivienda en Veracruz por elementos de la Marina el 24 de septiembre de 2011 y fue acusado de ser el médico del grupo de delincuencia organizada *Los Zetas*. Permaneció en prisión durante 21 meses antes de que un magistrado federal emitiera una sentencia absolutoria en su juicio penal. El juez dictaminó que debido a que a la Marina le había tomado ocho horas presentar a Valle ante la fiscalía, los elementos de la Marina habían violado sus derechos al debido proceso y a la libertad personal. La CEAV autorizó el pago de indemnizaciones y reparaciones no monetarias por las violaciones de estos derechos. Consulte la versión pública de la sesión del Pleno de la CEAV del 21 de enero de 2015, donde se aprueba el pago de reparaciones. www.ceav.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/3-SO-2015.pdf [acceso, 25 de abril de 2015].
- 1002 Se ordenaron reparaciones pero no en relación a la tortura, sino por la violación de los derechos de debido proceso y de libertad personal. Para obtener la declaración directa y detallada de la víctima de presunta tortura por elementos de la Marina, consulte: *El médico torturado por la Marina*, El Universal, 13 de diciembre de 2014, disponible en: www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/impreso/el-medico-torturado-por-la-marina-221155.html; *Torturado en base naval será indemnizado*, El Universal, 28 de enero de 2015, disponible en: www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/impreso/torturado-en-base-naval-sera-indemnizado-222614.html; y *Denuncia médico que fue torturado por marinos durante una semana*, La Jornada, 13 de abril de 2015, disponible en: www.jornada.unam.mx/2015/04/13/politica/016n2pol [acceso de todos, 25 de abril de 2015].
- 1003 Consulte como ejemplo el Acta de la Cuadragésima Tercera Sesión Ordinaria del Pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a las Víctimas, del 29 de julio de 2014, cuando el Comisionado Carlos Ríos propuso al Pleno (i) atender las solicitudes de inscripción al Registro Nacional de Víctimas cuando las personas solicitantes habiten en una entidad federativa que todavía no tenga en funcionamiento el Registro Estatal de Víctimas, (ii) que reconozca la situación de desplazamiento interno forzado. El Pleno no aprobó ninguna propuesta. El registro está disponible en: www.ceav.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/AO-43.pdf.
- 1004 *El maestro Carlos Ríos Espinosa presentó su renuncia al cargo de Comisionado de la CEAV*, 30 de enero de 2015, disponible en: www.ceav.gob.mx/2015/01/el-maestro-carlos-rios-espinosa-presento-su-renuncia-al-cargo-de-comisionado-de-la-ceav; y *Renuncia integrante de la Comisión de Atención a Víctimas por falta de claridad*, La Jornada, 1 de febrero de 2015, disponible en: www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/02/01/renuncia-integrante-de-la-comision-de-atencion-a-victimas-por-falta-de-claridad-5732.html. [acceso el 25 de abril de 2015]
- 1005 *Por condicionamientos del gobierno renuncia director general del CEAV*, La Jornada, 5 de abril de 2015, disponible en: www.jornada.unam.mx/2015/04/05/politica/005n2pol. [acceso el 25 de abril de 2015]
- 1006 Por ejemplo, el fiscal general Murillo Karam, explicó que el motivo de la intervención tardía de la dependencia a su cargo en la investigación de la desaparición de 43 estudiantes de Ayotzinapa se debió a que los fiscales estatales estaban investigando el caso, por lo que las autoridades federales no podían intervenir hasta que la competencia se transfiriera oficialmente. Todo personal Entrevista *Murillo Karam*, Proyecto 40 Informativos, 11 de diciembre de 2014, disponible en: www.youtube.com/watch?v=2wnoiVY8Skk.
- 1007 Consulte: Ana Laura Magaloni Kerpel y Carlos Elizondo Mayer-Sierra, *La Justicia de Cabeza: La Irracionalidad Del Gasto Público*

NOTAS FINALES

- En Tribunales*, CIDE, 2011, disponible en: www.cide.edu/cuadernos_debate/Poder_Judicial_Ana_Magaloni_Carlos_Elizondo.pdf.
- 1008 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Artículo 50.
- 1009 La crónica de este caso se basa en las entrevistas de *Open Society Justice Initiative* en Oaxaca y la Ciudad de México en septiembre de 2014 y principios de 2015 con las víctimas, los representantes de las mismas y funcionarios de la PGR que trabajaban en el caso.
- 1010 Código de Procedimientos Penales, Artículo 10. La Constitución y las enmiendas legales al sistema de justicia penal promulgadas el 18 de junio de 2008 otorgaba extensos poderes además de ampliar el “estatuto de excepción” para las investigaciones y los procesos judiciales relacionados con la delincuencia organizada y el narcotráfico. Este marco contribuyó a abusos por parte de militares y los fiscales en el cumplimiento de la estrategia de seguridad. El Artículo 16 de la Constitución establece una amplia definición de la delincuencia organizada: una organización *de hecho* de tres o más personas, para cometer delitos de forma permanente o reiterada. Incluso si esta definición exige que un estado demuestre la existencia de una estructura organizada, ha sido criticada por ser demasiado amplia, lo que permite una interpretación abierta de las personas que podrían considerarse miembros de la delincuencia organizada. Por ejemplo, los críticos han señalado que la definición de delincuencia organizada en la Constitución de México no responde a las exigencias de las normas internacionales, debido a que define la delincuencia organizada mediante una consideración parcial de los criterios, ignorando otros elementos de la definición establecidos por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; a su vez, se traduce en que los sospechosos en México son “sujetos a procesos judiciales penales muy amplios e indiscriminados”. Marie-Laure Acosta, *El desafío de la delincuencia organizada en México*, Folios, disponible en: www.revistafolios.mx/dossier/el-desafio-de-la-delincuencia-organizada-en-mexico. Los especialistas han advertido que la vaga definición de delincuencia organizada y la falta de transparencia con respecto a la carga de la prueba han resultado en abusos. Consulte: *5 puntos para entender la reforma al sistema de justicia penal mexicano*, Animal Político, 17 de marzo de 2011, disponible en: www.animalpolitico.com/2011/03/cinco-puntos-para-entender-la-reforma-al-sistema-de-justicia-penal-mexicano. Consulte también: Gustavo Fondevila y Alberto Mejía Vargas, *Reforma Procesal Penal: Acusatorio y Delincuencia Organizada*, 2010, disponible en: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/15/pjn/pjn3.pdf.
- 1011 Consulte la sección abajo sobre derecho material inadecuado. La Ley contra la delincuencia organizada hace referencia específica a los siguientes delitos: (i) delitos contra la salud, (ii) terrorismo, (iii) acopio y tráfico de armas, (iv) delitos en materia de derechos de autor, (v) delitos relacionados con hidrocarburos, (vi) falsificación o alteración de monedas, (vii) tráfico de órganos humanos, (viii) tráfico de indocumentados, (ix) operaciones con recursos de procedencia ilícita, (x) robo de vehículos, (xi) corrupción de menores (pornografía, turismo sexual, asalto y lenocinio) y (xii) secuestro. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Artículo 2.
- 1012 Consulte el *Protocolo de Investigación de Homicidio en relación con la delincuencia organizada*, disponible en: www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/ConcertacionFASP2015/INFORMACION%20COMPLEMENTARIA/6%20PROTOCOLO_INVESTIGACION_DELITO_HOMICIDIO_EN_RELACION_DELINCUENCIA_ORGANIZADA.pdf.
- 1013 Consulte la sección con respecto al marco jurídico, abajo.
- 1014 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con el Subprocurador Jurídico de Derechos Humanos, Profesionalización y de Proyectos, Norberto Ontiveros Leza, Saltillo, Coahuila, 10 de enero de 2014.
- 1015 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Antonio Esparza, del Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi y familiares de víctimas de personas desaparecidas, Torreón, Coahuila, 9 de enero de 2014.
- 1016 *Open Society Justice Initiative*, *Justicia fallida en el estado de Guerrero*, septiembre de 2015, páginas 49-52, disponible en: www.opensocietyfoundations.org/reports/broken-justice-mexicos-guerrero-state/es.
- 1017 Human Rights Watch, *Los Desaparecidos de México: El persistente costo de una crisis ignorada*, páginas 48-49.
- 1018 Consulte: discusión del incidente de Tanhuato en el capítulo tres.
- 1019 Human Rights Watch, *Ejecuciones por policías en Michoacán*, 28 de octubre de 2015, disponible en: www.hrw.org/news/2015/10/28/mexico-police-killings-michoacan.
- 1020 Consulte la sección arriba, “Oponiéndose a la rendición de cuentas del Ejército”.
- 1021 La Ley Orgánica de la PGR establece un sistema de unidades administrativas especializadas para la investigación y los procesos judiciales de los crímenes en relación al tipo de crimen; así como, al sistema de oficinas regionales. Consulte: Artículo 11 de la Ley Orgánica de la PGR, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR_241214.pdf.
- 1022 Dos de estas dependencias están suscritas a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales y una a la Visitaduría General de la PGR. Consulte la sección arriba sobre servicios forenses politizados.
- 1023 Consulte: Acuerdo A/101/15 por el que se crea la Unidad Especializada en Investigación del Delito de Tortura y se establecen sus atribuciones, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5413189&fecha=27/10/2015. Consulte el capítulo cinco para más información sobre este cambio.
- 1024 En 2009, la PGR emitió un manual organizacional. Sin embargo, en los años intermedios, la estructura de la PGR ha cambiado en formas significativas. No existe una versión actualizada del manual que refleje la estructura actual de la PGR. El manual de 2009 está disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n157.pdf. [acceso el 30 de abril de 2015]. Los reglamentos de la Ley Orgánica de la PGR y la Ley Orgánica por sí misma también han establecido algunas normas de competencia.
- 1025 Reglamentos de la Ley Orgánica de la PGR, Artículo 15.
- 1026 Entrevista telefónica de *Open Society Justice Initiative* con un abogado de la Unidad Especializada para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, 18 de julio de 2014.
- 1027 Reglamentos de la Ley Orgánica de la PGR, Artículo 15.
- 1028 Acuerdo A/ 101 /13 del Procurador General de la República, por el que se crea la Agencia de Investigación Criminal y se establecen sus facultades y organización, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5315279&fecha=25/09/2013
- 1029 De acuerdo al Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación, la “ Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos”, creada el 25 de junio de 2015, es la responsable de la colaboración entre las autoridades federales, estatales y otras autoridades, incluida la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y la PGR. El manual está disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5398023&fecha=25/06/2015.
- 1030 Consulte la sección arriba sobre la oposición a la rendición de cuentas del Ejército.
- 1031 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con dos altos funcionarios de la PGR, Ciudad de México, 25 de septiembre de 2014.
- 1032 Consulte: *Reconoce PGR caos en casos de tortura*, 24 Horas, 26 de noviembre de 2013, disponible en: www.24-horas.mx/

NOTAS FINALES

- [reconoce-pgr-caos-en-casos-de-tortura](#); y *Entrevista Renato Sales Heredia*, Foro Jurídico, 6 de enero de 2014, disponible en: www.forojuridico.org.mx/entrevista-renato-sales-heredia. [acceso de ambos documentos, 27 de abril de 2015].
- 1033 Consulte como ejemplo, el Pacto por México, Compromiso 75, disponible en: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>.
- 1034 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Ernesto Cárdenas, Insyde, Ciudad de México, 25 de septiembre de 2014.
- 1035 Consulte: *Todo personal Entrevista Murillo Karam*, Proyecto 40 Informativos, 11 de diciembre de 2014, disponible en: www.youtube.com/watch?v=2wnoiVY8Skk. Consulte también, *La Omisión*, Punto de Partida, Noticieros Televisa, minutos 3:40 y 4:55, 26 de noviembre de 2014, disponible en: <http://noticieros.televisa.com/programas-punto-de-partida/1411/omision>.
- 1036 U.S. Department of State, Mexico 2013 Human Rights Report, pp. 2-3, disponible en: www.state.gov/documents/organization/220667.pdf.
- 1037 Open Society Justice Initiative, *Justicia fallida en el estado de Guerrero*, septiembre de 2015, pág. 51 y nota al pie 255, disponible en: www.opensocietyfoundations.org/reports/broken-justice-mexicos-guerrero-state/es.
- 1038 Informe de la Fiscalía General del Estado sobre la investigación relacionada con los hechos acontecidos la noche del 26 y primeras horas del 27 de septiembre de 2014 en la ciudad de Iguala de la Independencia, Guerrero. El documento, disponible en los archivos de *Open Society Justice Initiative*, estuvo disponible en el sitio web de la Fiscalía de Guerrero hasta el final de enero de 2015, pero desde entonces ha sido retirado.
- 1039 Transcripción de la conferencia de prensa de la PGR celebrada el 27 de enero de 2015, disponible en: www.pgr.gob.mx/prensa/2007/bol15/Ene/b01715.shtm [acceso el 24 de febrero de 2015].
- 1040 Consulte la sección arriba, oponiéndose a la rendición de cuentas del Ejército.
- 1041 Human Rights Watch, *Los Desaparecidos de México: El persistente costo de una crisis ignorada*, pág. 58, disponible en: www.hrw.org/report/2013/02/20/mexicos-disappeared/enduring-cost-crisis-ignored.
- 1042 Para los antecedentes de este caso, consulte: *Ausencia de la Federación en el caso del asesinato de Bety Cariño y Jyri Jaakkola: David Peña en CNN*, CNN, 1 de junio de 2015, disponible en: <http://aristeguinoticias.com/0106/mexico/ausencia-de-la-federacion-en-el-caso-del-asesinato-de-bety-carino-y-jyri-jaakkola-david-pena-en-cnn>.
- 1043 Consulte la sección anterior sobre información oculta respecto a atrocidades y la justicia.
- 1044 Entrevista telefónica de *Open Society Justice Initiative* con Ana Lorena Delgadillo, directora de la *Fundación para la Justicia*, 7 de marzo de 2014.
- 1045 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Blanca Martínez del Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, y con Antonio Esparza, del Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi, Torreón, Coahuila, 9 de enero de 2014.
- 1046 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Ernesto Cárdenas, Insyde, Ciudad de México, 25 de septiembre de 2014.
- 1047 Consulte la sección sobre “Militarización de la policía” en el Capítulo IV.
- 1048 Consulte la sección “Iniciativas simbólicas poco sustantivas” Capítulo IV, y el Capítulo I para los antecedentes sobre las investigaciones y los procesos judiciales de la Guerra Sucia.
- 1049 Las enmiendas constitucionales de 2008 que introdujeron el sistema acusatorio pueden consultarse en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008 [acceso, 23 de abril de 2015]. Consulte también el Código Nacional de Procedimientos Penales que implementa el NSJP, publicado en la Gaceta Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_120116.pdf [acceso, 23 de abril de 2015]. Este nuevo código nacional y unificado sustituirá los códigos de procedimientos penales en el fuero común y federal.
- 1050 Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/129.pdf.
- 1051 Artículos 16 y 20, B, VIII de la Constitución Federal.
- 1052 Artículos 264 y 357 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- 1053 Artículo 20, B, II de la Constitución Federal y Artículos 97 y 114 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Consulte también el Artículo 8 de la Ley Federal de Tortura.
- 1054 Artículo 285 del Código Federal de Procedimientos Penales, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/7_291214.pdf [acceso, 23 de abril de 2015].
- 1055 Artículos 259 y 320 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- 1056 En sus observaciones concluyentes, el Comité contra la Tortura comentó en 2012 que incluso en las jurisdicciones que habían adoptado el sistema acusatorio, y a pesar de las garantías constitucionales sobre la inadmisibilidad de los elementos de prueba obtenidos mediante la violación de derechos fundamentales: “[C]iertos tribunales continúan aceptando confesiones presuntamente obtenidas bajo coacción o tortura, invocando el principio de “inmediatez procesal””. Consulte las observaciones concluyentes del Comité contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas sobre los informes combinados, quinto y sexto, sobre México, según lo adoptado por el Comité en su sesión 49 (29 de octubre - 23 de noviembre de 2012), CAT/C/MEX/CO/5-6, párr. 15, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/C/MEX/CO/5-6&Lang=En [acceso, 22 de mayo de 2014].
- 1057 Subcomité para la Prevención de la Tortura, Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 31 de mayo, 2010, CAT/OP/MEX/1, párr. 144, disponible en: www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=CAT/OP/MEX/1. [acceso, 22 de mayo de 2014].
- 1058 Artículo 17 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- 1059 Artículo 113, sección XI del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- 1060 Artículo 113, sección V del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- 1061 Artículo 113, sección VI del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- 1062 Artículo 16, párr. 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos de México, y Artículo 150 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- 1063 Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos, Suprema Corte de Justicia, pp. 81-82, disponible en: www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo_tortura_electronico_actualizacion.pdf [acceso, 20 de abril de 2015].
- 1064 Diagnóstico y propuestas de rediseño institucional de servicios periciales y forenses, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C., pp. 20-22, enero de 2014 [acceso, 23 de abril de 2015].

NOTAS FINALES

- 1065 La norma de exclusión se establece en los Artículos 8 y 9, y el requisito de informar en el Artículo 11 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. Consulte: Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, disponible en: www.diputados.gob.mx/LevesBiblio/pdf/129.pdf.
- 1066 Las leyes generales son aplicables directamente en los fueros federal, estatal y municipal, y establecen estándares mínimos que los legisladores locales deben cumplir cuando aprueben leyes en su ámbito local. Consulte los precedentes judiciales P. VII/2007 y P./J. 5/2010 en la Gaceta Judicial: <http://sjf.scjn.gob.mx/>. Sin embargo, en la práctica las leyes generales no han garantizado necesariamente leyes estatales sólidas. La Ley de Víctimas de febrero de 2014 era una ley general, y muchas leyes subsiguientes en el fuero común divergen de manera significativa del estatuto federal. Consulte: Instituto de Justicia Procesal Penal, *La Ley General de Víctimas y su armonización en los estados*, 30 de septiembre de 2013, disponible en: www.presunciondeinocencia.org.mx/justicia/item/20-la-ley-general-de-victimas-y-su-armonizacion-en-los-estados.
- 1067 Esta fue una de las medidas propuestas por Enrique Peña Nieto después del clamor nacional e internacional después de la desaparición forzada de 43 estudiantes en Ayotzinapa en septiembre de 2014. Consulte: *Anuncia el Presidente Enrique Peña Nieto diez medidas para enfrentar los desafíos del país* en: www.gob.mx/presidencia/prensa/anuncia-el-presidente-enrique-pena-nieto-diez-medidas-para-enfrentar-los-desafios-del-pais.
- 1068 Modificaciones publicadas en la Gaceta de la Federación el 10 de julio de 2015, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5400163&fecha=10/07/2015.
- 1069 Consulte las discusiones de expertos forenses independientes, a continuación.
- 1070 *La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y la Organización Mundial contra la Tortura*, (OMCT) han elaborado un listado de los requisitos mínimos que debe cumplir la ley general de tortura. Consulte: www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh_propuestas_para_la_conformacion_de_una_ley_eficaz_de_aplicacion_nacional_sobre_tortura.pdf.
- 1071 Comunicado de prensa 399/2015 de la PGR sobre la aprobación del protocolo, 20 de agosto de 2015, disponible en: www.pgr.gob.mx/sala-de-prensa/Lists/Boletines%20tipo%20anuncios/DispForm.aspx?ID=319&ContentTypeId=0x0104002660D95F8868CC4F98516638CCD891EAwww.pgr.gob.mx/sala-de-prensa/Lists/Boletines%20tipo%20anuncios/DispForm.aspx?ID=319&ContentTypeId=0x0104002660D95F8868CC4F98516638CCD891EA. Un extracto del protocolo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 2015, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5409181&fecha=23/09/2015. El contenido completo del protocolo está disponible en: www.pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/PGR_Normateca_Sustantiva/Protocolo%20Tortura.pdf.
- 1072 Consulte: PGR, Acuerdo A/085/15 mediante el cual se establecen las Directrices institucionales que deberán seguir los agentes del Ministerio Público de la Federación, los peritos en medicina y psicología y demás personal de la Procuraduría General de la República, para los casos en que se presuma la comisión del delito de tortura, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5410519&fecha=05/10/2015.
- 1073 El reglamento A/085/15 sustituye los reglamentos A/057/2003 y C/002/13, que se cubren en el Capítulo IV. (Consulte la sección sobre politización de los servicios forenses y periciales.)
- 1074 Consulte: PGR, Acuerdo A/101/15 por el que se crea la Unidad Especializada en Investigación del Delito de Tortura y se establecen sus atribuciones, 27 de octubre de 2015, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5413189&fecha=27/10/2015. Conforme al acuerdo, las acusaciones de tortura contra el personal de la PGR permanecerán bajo la jurisdicción de la Visitaduría General de la PGR.
- 1075 Todos disponibles en el *Semanario Judicial de la Federación*, disponible en: <http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>.
- 1076 Precedentes judiciales XXVII.1o.(VIII Región) J/1 (10a.), XXVI.5o.(V Región) 7 P (10a.), 1a. CCVII/2014 (10a.), 1a. LVII/2015 (10a.) y 1a. LIV/2015 (10a.).
- 1077 Precedentes judiciales P. XXI/2015 (10a.), P. XXII/2015 (10a.) y 1a. CCV/2014 (10a.).
- 1078 Precedentes judiciales I.8o.P.5 P (10a.), XVII.11 P(10a.), III.2o.P.85 P (10a.) e I.3o.P.33 P (10a.)
- 1079 La decisión se produjo en el caso de Israel Arzate. Consulte: Sentencia de procedimiento de amparo 703/2012 y precedentes judiciales no vinculantes: 1a. CCVI/2014 (10a.), 1a. CCVII/2014 (10a.), 1a. CCV/2014 (10a.), 1a. CCIV/2014 (10a.). Todas disponibles en: <http://sjf.scjn.gob.mx>. Para conocer los antecedentes del caso Arzate, consulte la sección "Ataque y línea de conducta" en el Capítulo III.
- 1080 El tribunal desestimó el caso, acogiéndose al Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal. Determinó que la confesión forzada era inadmisibles como evidencia debido a que había sido obtenida mediante tortura; de conformidad con el Artículo 641 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, una persona deberá ser puesta en libertad cuando su condena se fundamenta principalmente en una confesión obtenida mediante tortura. Consulte: *Ordena Primera Sala inmediata libertad de Alfonso Martín del Campo Dodd, al comprobarse la tortura de la que fue objeto*, Comunicado de prensa de la Suprema Corte N.º 55/2015, disponible en: www2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=3056 [acceso el 18 de marzo de 2015].
- 1081 Consulte las acciones de inconstitucionalidad 29/2012 (www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=138009) y 22/2013 (www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=156333) sobre la materia.
- 1082 Consulte la discusión acerca de la correlación entre arraigo y la incidencia de tortura en la sección "Ataque y línea de conducta" del Capítulo III. El arraigo en el fuero común se encontraba condenado a ser abolido. Sin embargo, sin la decisión hubiera necesitado de mayor tiempo para desaparecer, puesto que su aplicación en los estados solo era posible porque –a pesar de que la constitución establecía claramente su admisibilidad solo en el fuero federal– 18 estados habían incorporado la figura en sus códigos estatales de procedimientos penales. En virtud de la implementación del código nacional de procedimientos penales, aprobado en marzo de 2014, en cualquier caso todos estos códigos del fuero común serían sustituidos en 2016. Consulte: *Otros referentes para pensar el país: el uso e impactos del arraigo en México*, FUNDAR, abril de 2014, disponible en: <http://fundar.org.mx/otrosreferentes/documentos/DocArraigoOK.pdf> [acceso, 20 de abril de 2015].
- 1083 *Disminuye número de arraigos: PGR*, Crónica, 27 de marzo de 2014, disponible en: www.cronica.com.mx/notas/2014/824456.html. [acceso, 6 de junio de 2014].
- 1084 El 14 de abril de 2015 la Suprema Corte dictaminó que, hasta que el sistema acusatorio no estuviera totalmente implementado, el Congreso de la Unión tenía la autoridad de reglamentar sobre el arraigo y que, por tanto, su uso en el caso de delitos graves en el fuero federal era válido. Bajo este nuevo sistema, el arraigo solo se podrá utilizar en casos que involucren al crimen organizado. Consulte: *Amparo Directo en Revisión 1250/2012*, 14 de abril de 2015, disponible en: www.scjn.gob.mx/PLENO/Lista%20Oficial%20con%20Resolutivos/39%20-%2014%20de%20abril%20de%202015.pdf [acceso, 20 de abril de 2015].
- 1085 Consulte la discusión acerca del arraigo en la sección "Ataque y línea de conducta" del Capítulo III.

NOTAS FINALES

- 1086 Reuniones de *Open Society Justice Initiative* con miembros del poder judicial federal, Ciudad de México, octubre de 2015.
- 1087 *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos*, Suprema Corte de Justicia, diciembre de 2014, disponible en: www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo_tortura_electronico_actualizacion.pdf [acceso, 20 de abril de 2015].
- 1088 Amnistía Internacional, *Fuera de control: Tortura y otros malos tratos en México*, septiembre de 2014, pág. 21.
- 1089 Para una discusión sobre la ley de prevención de la tortura consulte la sección “Marco legal”, del Capítulo IV.
- 1090 Por ejemplo, entre 2003 y 2008, la PGR instrumentó un programa de capacitación en derechos humanos que fue impartido a 27,023 individuos, principalmente de la Procuraduría, la Agencia Federal de Investigación, expertos, peritos, personal administrativo y funcionarios municipales. Consulte el informe de México al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Examen Periódico Universal, A/HRC/WG.6/4/MEX/1, 10 de noviembre de 2008, pie de página 32, disponible en: www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/PAGES/MXSession4.aspx [acceso, 29 de marzo de 2015].
- 1091 A mayo de 2015, el Estado de México, Quintana Roo, Tabasco, y Michoacán carecían de una definición legal para la “desaparición forzada”. Consulte: *Vacios legales en materia de tortura y desapariciones*, *El Universal*, 28 de mayo de 2015, disponible en: www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/santiago-concuera/nacion/2015/05/28/vacios-legales-en-materia-de-tortura.
- 1092 Consulte: Colectivos de familiares y organizaciones de la sociedad civil exigen un proceso de creación de Ley General sobre Desaparición Forzada y Desaparición por particulares que articule e integre las necesidades de las víctimas disponible en: <http://amnistia.org.mx/nuevo/2015/08/13/colectivos-de-familiares-y-organizaciones-de-la-sociedad-civil-exigen-un-proceso-de-creacion-de-ley-general-sobre-desaparicion-forzada-y-desaparicion-por-particulares-que-articule-e-integre-las-neces/?o=n>.
- 1093 Consulte: *La ONU-DH hace un llamado para que la ley general sobre personas desaparecidas incluya las legítimas demandas de las víctimas*, disponible en: www.idheas.org.mx/wp-content/uploads/2015/08/150829_Comprensa_D%C3%ADaintlDesForz_MEX.pdf.
- 1094 Amnistía Internacional, *Un trato de indolencia: La respuesta del estado frente a la desaparición de personas en México*, enero de 2016, pp. 12 y 48, disponible en: www.amnesty.org/en/documents/amr41/3150/2016/en [acceso, 15 de enero de 2016].
- 1095 Notas de *Open Society Justice Initiative* sobre una reunión con organizaciones de la sociedad civil, después de la revisión del Comité sobre Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas el 3 de febrero de 2015.
- 1096 Un extracto del protocolo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 2015, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5409180&fecha=23/09/2015. El contenido completo del protocolo está disponible en: http://www.pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/PGR_Normateca_Sustantiva/Protocolo%20Desaparicio%C3%B3n%20Forzada.pdf. Las plantillas que explican el procedimiento están disponibles en: www.idheas.org.mx/infografia-mecanismos-de-busqueda-inmediata-durante-las-primeras-24-y-72-horas/.
- 1097 Reglamento A/9094/15 de la PGR.
- 1098 Acuerdo A/117/15, por el que se crea la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación y se establecen sus facultades y organización, publicado en la Gaceta de la Federación el 18 de diciembre de 2015, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420681&fecha=18/12/2015.
- 1099 Consulte: *Envía Peña ley que desaparece a la PGR y crea Fiscalía “autónoma”*, Proceso, 23 de septiembre de 2014, disponible en: www.proceso.com.mx/?p=382887. [acceso, 23 de abril de 2015]. Las modificaciones del proyecto de Fiscalía por parte del Presidente Peña Nieto, tal como fueron presentadas al Congreso, pueden consultarse en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/sep/20140923-IX.pdf>.
- 1100 El Congreso modificó los Artículos 21 y 102 de la Constitución.
- 1101 Proyecto de ley, *Ley de la Fiscalía General de la República*, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/dic/20141210-II.pdf> [acceso, 23 de abril de 2015].
- 1102 Consulte el comunicado de prensa 4707 de la Cámara de Diputados, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/Comunicacion/Boletines/2014/Diciembre/10/4797-Aprueba-Pleno-dictamen-para-expedir-Ley-de-la-Fiscalia-General-de-la-Republica>. Consulte también el referido del proyecto de ley de la Cámara de Diputados al Senado, disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2014-12-11-1/assets/documentos/MINUTA_FISCALIA.pdf.
- 1103 Para una interpretación escéptica de toda la iniciativa, consulte: Patrick Corcoran, *Mexico Needlessly Plans to Alter Justice Agency*, *Insight Crime*, 16 de octubre de 2014, disponible en: www.insightcrime.org/news-analysis/mexico-needlessly-plans-to-alter-justice-agency. [acceso el 24 de abril de 2015].
- 1104 Physicians for Human Rights, *Forensic Documentation of Torture and Ill Treatment in Mexico*, 2008, pp. 21-22.
- 1105 Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Adenda, Misión a México, Documento A/HRC/28/68/Ad.3, párr. 82 (e) y (f), 29 de diciembre de 2014, disponible en: www.ohchr.org/SP/Issues/Torture/SRTorture/Pages/SRTortureIndex.aspx. En 2014, el Relator Especial también difundió un informe general, sin tratarse específicamente de México, sobre la importancia de separar los servicios forenses de los cuerpos policiales. Consulte: *Forensic services must be independent from law enforcement agencies* – Relator Especial sobre la tortura de la ONU, 21 de octubre de 2014, disponible en: www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15195&LangID=E#sthash.lpMJ5Ldo.9O4WiVh7.dpuf [acceso, 23 de abril de 2015].
- 1106 Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christoff Heys, Adenda, Misión a México, A/HRC/26/36/Ad.1, párr. 98, 28 de abril de 2014, disponible en: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Pages/ListReports.aspx.
- 1107 Informe completo disponible en: <http://prensagieiyotzi.wix.com/giei-ayotzinapa#informe-clxv>, pp. 333, 348
- 1108 A/HRC/26/Ad.3, pág. 11, en referencia al párr. 98 de A/HRC/26/Ad.1
- 1109 Organigrama, OFICINA DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA, Agencia de Investigación Criminal (AIC), disponible en: https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0ahUKEwiDrb3Gp9FlAhWJuoMKHcnWD4AQFggOQAQ&url=http%3A%2F%2Finternet.ohchr.org%2F%2FTreaties%2FCED%2FShared%2520Documents%2FMEX%2FINT_CED_ARL_MEX_19343_Spptx&usq=AFQjCnFhL6qetBoLATOmI-RA0EJaiCyKqQ [acceso, 20 de marzo de 2016].
- 1110 El proyecto de ley del PRD del 18 de septiembre de 2015 está disponible en: www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2015-09-22-1/assets/documentos/Inic_PRD_Vianey_otros_Servicios_Periciales_Autonomos.pdf [acceso, 14 de enero de 2016].
- 1111 El proyecto de ley del PAN de septiembre de 2015 está disponible en: www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2015-09-22-1/assets/documentos/Inic_PAN_Pilar_Ortega_CPEUM.pdf [acceso el 14 de enero de 2016].
- 1112 *PAN presenta iniciativa para transformar Policías*, *El Universal*, 3 de noviembre de 2015, disponible en: www.milenio.com/politica/

NOTAS FINALES

- [PAN_iniciativa_seguridad-propuesta_PAN_seguridad_publica-PAN_seguridad_0_621537959.html](#).
- 1113 Consulte Maureen Meyer, *Mexico's Police: Many Reforms, Little Progress*, Washington Office on Latin America (mayo de 2014), disponible en: www.wola.org/sites/default/files/Mexicos%20Police.pdf.
- 1114 Consulte la sección sobre "Militarización de la policía" en el Capítulo IV.
- 1115 Consulte: Alejandro Hope, *Does Mando Único work?* El Daily Post, 7 de enero de 2016, disponible en: www.eldailypost.com/opinion/2016/01/does-mando-unico-work.
- 1116 Consulte: *10 medidas para mejorar la Seguridad, la Justicia y el Estado de Derecho*, disponible en: <http://embamex.sre.gob.mx/italia/images/pdf/DerechosHumanos/10medidas.pdf>.
- 1117 Alejandro Hope, *Municipal Police Forces are Here to Stay*, El Daily Post, 4 de noviembre de 2015, disponible en: www.eldailypost.com/opinion/2015/11/municipal-police-forces-are-here-to-stay [acceso el 14 de enero de 2016].
- 1118 Alejandro Hope, *The Politics of Police Reform*, El Daily Post, 1 de febrero de 2016, disponible en: www.eldailypost.com/opinion/2016/01/the-politics-of-police-reform [acceso, 4 de febrero de 2016].
- 1119 Alejandro Hope, *Police reform: There Are Alternatives*, El Daily Post, 3 de febrero de 2016, disponible en: www.eldailypost.com/security/2016/02/police-reform-there-are-alternatives [acceso, 4 de febrero de 2016].
- 1120 *El PRI busca legalizar la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad*, La Jornada, 22 de febrero de 2015, disponible en: www.jornada.unam.mx/2016/02/02/politica/005n1pol.
- 1121 Alejandro Hope, *Police reform on the horizon?*, El Daily Post, 5 de noviembre de 2015, disponible en: www.eldailypost.com/opinion/2015/11/police-reform-on-the-horizon [acceso, 14 de enero de 2016]. Consulte también: Alejandro Hope, *There Are Alternatives*, El Daily Post, 3 de febrero de 2016, disponible en: www.eldailypost.com/security/2016/02/police-reform-there-are-alternatives [acceso, 4 de febrero de 2016].
- 1122 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Manual del CAD/OCDE Sobre la Reforma del Sistema de Seguridad: Apoyo a la Seguridad y a la Justicia, 2007*, disponible en: www.poa-iss.org/RegionalOrganizations/OECD/Instruments/OECD%20SSR%20Handbook.pdf.
- 1123 Asociación Internacional de Fiscales (IAP), *The Status and Role of Prosecutors: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y International Association of Prosecutors Guide, 2014*, pp. 19-20, disponible en: www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304_ebook.pdf.
- 1124 Stephanos Bibas, *Prosecutorial Regulation versus Prosecutorial Accountability*, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 157, N.º 4, abril de 2009, pp. 991-994, disponible en: http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1188&context=penn_law_review.
- 1125 Asociación Internacional de Fiscales (IAP), *The Status and Role of Prosecutors: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y International Association of Prosecutors Guide, 2014*, disponible en: www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304_ebook.pdf.
- 1126 *Directrices sobre el rol de los fiscales*, adoptadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, 7 de septiembre de 1990, disponible en: www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/prosecutors.pdf.
- 1127 Por ejemplo, según las mejores prácticas elaboradas por el Consejo de Europa, debería existir un "órgano especial competente para instrumentar cualquier medida o sanción disciplinaria que no haya sido instrumentada por un tribunal, y cuyas decisiones deberían ser controladas por un órgano judicial superior, o que este sea un órgano judicial superior". Principio VI.3 de la Recomendación N.º R (94) 12 del Consejo de Europa, disponible en: www.legislationline.org/documents/action/popup/id/7986.
- 1128 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Artículo 21, disponible en: www.pgr.gob.mx/fepade/Actividades/Marco%20Legal/LOPGR%2014-06-12.pdf.
- 1129 Consulte: *Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República. (Continúa en la Octava Sección)*, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423436&fecha=25/01/2016.
- 1130 Consulte la sección sobre "Politización forense" en el Capítulo IV.
- 1131 Reglamento A/025/15, 2 de abril de 2015, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5387672&fecha=02/04/2015. [acceso, 28 de abril de 2015].
- 1132 Por ejemplo, La Fiscalía de la Corona en Inglaterra y Gales (CPS) cuenta con un programa transparente que confiere a las víctimas el derecho a revisar e impugnar las decisiones de no llevar a cabo el proceso judicial pertinente. Consulte: www.cps.gov.uk/victims_witnesses/victims_right_to_review. La CPS también publica datos sobre el uso de este programa. Consulte: www.cps.gov.uk/victims_witnesses/victims_right_to_review/vrr_data/index.html.
- 1133 Consulte: Código Federal de Procedimientos Penales, Artículo 2, secciones VII y VIII y 133, y tesis de precedente judicial: 1a./J. 115/2004 de la Cámara Primera de la Suprema Corte, abril de 2005. Asimismo, los Artículos 253-258 del nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales establecen el procedimiento cuando los fiscales deciden no procesar un caso judicialmente, así como el procedimiento para impugnar esas decisiones.
- 1134 En 2011, la administración de Calderón creó una comisión que debía presentar al Congreso propuestas para la nacionalización de las definiciones internacionales de los delitos. Esta Comisión Intersecretarial de Derecho Internacional Humanitario incluía la participación de las secretarías de Defensa Nacional, de la Marina, de Gobernación y de Relaciones Exteriores. A febrero de 2016, no estaba del todo claro si la Comisión había redactado alguna propuesta de nacionalización de definiciones internacionales de delitos, y además no había hecho ninguna presentación pública ante el Congreso. Consulte: Reglamento de la Comisión Intersecretarial de Derecho Internacional Humanitario, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5203489&fecha=04/08/2011.
- 1135 Algunos representantes de la Cámara de Diputados presentaron un proyecto de ley para nacionalizar las definiciones de delitos del Estatuto de Roma, dejando los crímenes de guerra dentro de la jurisdicción militar. Consulte: *"Propuesta que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código de Justicia Militar, de la Ley General de Salud y del Código Federal de Procedimientos Penales, a fin de adecuar nuestro marco jurídico a lo previsto por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional"* por las Diputadas Omeheira López Reyna y Esmeralda Cárdenas Hernández, Partido Acción Nacional, Gaceta Parlamentaria, n.º 2417-I, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/ene/20080104-I.html#ini20080104-1>.
- 1136 La propuesta presentada en la Cámara de Diputados en marzo de 2012 habría incorporado al Código Penal Federal las definiciones del Estatuto de Roma sobre crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Consulte: *"Propuesta que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, para tipificar los delitos de crímenes de guerra y crímenes de lesa"*

NOTAS FINALES

- humanidad en los términos que establece el estatuto de la Corte Penal Internacional*", Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, Partido del Trabajo, 16 de febrero de 2012, Gaceta Parlamentaria, n.º 3452-IV, (3730), <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2012/feb/20120216-IV.html#iniciativa6>.
- 1137 Consulte: Las modificaciones hechas por el Ejecutivo están disponibles en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/10/asun_2692442_20101019_1287499222.pdf. El Senado dejó que transcurrieran casi cuatro años antes de comenzar a discutir la propuesta; en abril de 2014 la descartó argumentando que existía "un procedimiento en curso para aprobar una ley federal sobre el mismo tema". Consulte la evaluación del Senado de las modificaciones del Ejecutivo, disponibles en: http://infosen.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/62/2/2014-04-24-1/assets/documentos/Dict.Justicia_Militar.23_abril_14.pdf.
- 1138 El Presidente Peña Nieto envió un nuevo conjunto de modificaciones, similares a las de Calderón en 2010, pero el Congreso no actuó. Consulte: *Sistema de Información Legislativa*, http://sil.gobernacion.gob.mx/Liberarias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=95d2c06d8ee33ba6c27c7cf3178387bf&Seguimiento=3025107&Asunto=3025072. [acceso, 5 de mayo de 2015].
- 1139 Consulte la sección sobre "Tortura y tratos inhumanos" en el capítulo dos.
- 1140 Consulte, Pacto para México, Compromisos 78 y 79, disponible en: <http://pactopormexico.org/acuerdos/seguridad-y-justicia>.
- 1141 Consulte la sección sobre "Resistencia al financiamiento de responsabilidades de las fuerzas armadas" en el Capítulo IV.
- 1142 Constitución Política de los Estados Unidos de México, Artículo 21(8). Después de las reformas de 2011 que le confirieron a las leyes convencionales (basadas en tratados) el mismo estatus que las leyes constitucionales, existe en la actualidad una clara contradicción entre el Artículo 21 y la obligación de México de cooperar incondicionalmente con la CPI, bajo la Sección 9 del Estatuto de Roma.
- 1143 Anteriormente, la Suprema Corte de Justicia era la responsable de este tipo de investigaciones. Consulte las modificaciones constitucionales del 10 de junio de 2011, disponibles en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011.
- 1144 Consulte la sección sobre la Comisión nacional de Derechos Humanos, a continuación.
- 1145 Consulte la sección "Fuentes de datos y desafíos metodológicos" en el Capítulo II.
- 1146 Medina Mora estuvo muy implicado en las violaciones a los derechos humanos en el Estado de México durante su período como secretario de Seguridad Pública durante la administración Fox. La Comisión Nacional de Derechos Humanos había dirigido a él sus recomendaciones sobre los abusos a los derechos humanos en San Salvador Atenco, en el Estado de México en mayo de 2006. (Consulte el cuadro de texto "Uso arbitrario de la fuerza en Atenco", en el Capítulo III). Medina Mora fue uno de los tres fiscales generales nombrados por el Presidente Calderón y ocupó el cargo entre diciembre de 2006 y septiembre de 2009, período durante el cual la PGR recibió el mayor número de recomendaciones de la CNDH en su historia. Consulte: <http://redtdt.org.mx/2015/02/incompatible-con-el-ejercicio-de-los-derechos-humanos-la-postulacion-de-eduardo-medina-mora-como-candidato-a-ministro-de-la-suprema-corte>. En abril de 2015, poco después de su confirmación, Medina Mora representó el voto decisivo en un fallo dividido de la Suprema Corte que mantuvo el carácter constitucional del arraigo, hecho que acentuó las dudas de los activistas de derechos humanos sobre la idoneidad de la Suprema Corte para orientar a México en la resolución de su crisis de derechos humanos y crímenes atroces. Consulte la transcripción de la sesión en: www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/14042015PO.pdf.
- 1147 El Consejo se compone del presidente de la Suprema Corte, dos representantes de la sala plenaria de la Suprema Corte, dos representantes del Senado, y un representante del presidente. El Senado no solo tiene la responsabilidad de postular a sus propios representantes, sino también de confirmar al resto de los mismos. Artículo 100 de la Constitución Federal.
- 1148 Consulte la sección sobre "Resistencia al financiamiento de responsabilidades de las fuerzas armadas" en el Capítulo IV.
- 1149 Consulte el caso de Jacinta Francisco Marcial, Alberta Alcántara Juan, y Teresa González Cornelio, acusadas de secuestrar a seis agentes de la AFI. Alberta y Teresa recuperaron su libertad en abril de 2010 después de una sentencia de la Cámara Primera de la Suprema Corte de Justicia. Consulte: <http://centroprodh.org.mx/en/?p=457>. La Suprema Corte también ha afirmado su jurisdicción en el caso de la masacre de San Fernando, emitiendo un fallo definitivo sobre el acceso a la información respecto a la investigación. Consulte: <http://fundacionjusticia.org/nuevoifai-frente-a-la-verdad>.
- 1150 Amnistía Internacional, *Fuera de control*, pág. 45.
- 1151 Puede consultar información adicional sobre las atribuciones de la CNDH, así como información sobre sus recomendaciones, en su sitio web: www.cndh.org.mx. [acceso, 1 de marzo de 2014].
- 1152 También concluyó que estas carencias no se debían a una falta de recursos, destacando que en 2007 la comisión tenía un presupuesto de 73 millones de dólares y una dotación de más de 1000 personas. Consulte Human Rights Watch, Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México: A Critical Assessment, febrero de 2008, disponible en: www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208_1.pdf. [acceso, 1 de marzo de 2014].
- 1153 El estudio concluyó que en promedio se habían hecho 664 denuncias contra la PGR cada año, entre 2004 y 2009, y sustentó sus hallazgos en un examen riguroso de una selección aleatoria de 48 de estas denuncias. See Antonio López Ugalde, *Desempeño de la CNDH en la atención de quejas contra la Procuraduría General de la República*, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), agosto de 2010, disponible en: [http://atalaya.itam.mx/Documentos_Atalya/01.%20\(2\)/02.%20\(10\)/03.%20\(24\)/01.%20\(18N\).PDF](http://atalaya.itam.mx/Documentos_Atalya/01.%20(2)/02.%20(10)/03.%20(24)/01.%20(18N).PDF). [acceso, 1 de marzo de 2014].
- 1154 Constitución Política de los Estados Unidos de México, Artículo 102(B), disponible (en español): www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf. [acceso, 1 de marzo de 2014].
- 1155 Redacción anterior del Artículo 102(B), disponible (en inglés) en: www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2007.pdf. [acceso, 1 de marzo de 2014].
- 1156 A partir de febrero de 2015, las cinco unidades de Inspección General de la CNDH contaban en su conjunto con 23 expertos médicos y ocho psicólogos, muchos de ellos capacitados específicamente para instrumentar el Protocolo de Estambul. En 2014, la CNDH realizó al menos 49 Protocolos de Estambul ante las solicitudes de las comisiones locales de derechos humanos, de las cuales al menos 20 resultaron positivas. (Los datos obtenidos de la CNDH tienen rangos de fechas y categorías de información diferentes y superpuestos respecto al trabajo de las cinco unidades, por lo que se dificulta la agregación de los mismos). En 2014, la primera unidad de Inspección General además realizó 120 de estos procedimientos a petición de los detenidos en las prisiones federales; nueve fueron positivos. Documento de la CNDH CNDH/DGSR/UE/404/2015, 27 de febrero de 2015, obtenido en respuesta a la solicitud de acceso a la información presentada por *Open Society Justice Initiative*.
- 1157 Cuando el ministro de Seguridad Pública declaró ante el Senado los motivos por los cuales su ministerio no había cumplido la recomendación de la CNDH relacionada con el caso de una víctima que presuntamente había sido torturada, desaparecida forzadamente y posteriormente ejecutada, una organización de la sociedad civil se quejó de que el ministro había mentido descaradamente. Sin embargo, el mandato de la CNDH ni obliga ni autoriza acciones adicionales en este tipo de casos. Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con un representante de la sociedad civil, Ciudad de México, 14 de febrero de

NOTAS FINALES

2013. Consulte también *Genaro García Luna lies to the Senate on the case of Jethro Ramses*, Comisión Mexicana Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 30 de noviembre de 2012, disponible en: <http://cmdpdhmx.com/2012/11/30/genaro-garcia-luna-lies-to-the-senate-on-the-case-of-jethro-ramsses>. [acceso, 1 de marzo de 2014].
- 1158 Recibió 1231 denuncias y emitió 13 recomendaciones. CNDH, Informe Anual 2008, pág. 36.
- 1159 Recibió 418 denuncias y emitió 12 recomendaciones. Número de denuncias tomado de los informes anuales de la CNDH, 2006-2014, disponibles en: www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades [acceso, 16 de enero de 2016]. El número de recomendaciones es un dato compilado a partir de diversas fuentes: Ibid; *Consideraciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas*, presentada por la CNDH durante la 8va. sesión del Comité sobre Desapariciones Forzadas, febrero de 2015, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_IFN_MEX_19449_S.pdf; estadísticas sobre atrocidades facilitadas por Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; José A. Guevara B., *México y La Corte Penal Internacional: una primera aproximación a los crímenes de lesa humanidad cometidos en el contexto de la estrategia de seguridad de la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)*, en *México y La Corte Penal Internacional* 112 (Javier Dondé Matute y José A. Guevara B., coordinadores, 2014), pp. 124 y 125; y documento CNDH/PDS/124/2013, 14 de octubre de 2013, emitido en respuesta a la solicitud de acceso a la información 00048013, disponible en: <http://infomex.cndh.org.mx/apps/>.
- 1160 Informes anuales de la CNDH, 2006-2014, disponibles en: www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades [acceso, 16 de enero de 2016].
- 1161 Recibió 143 denuncias durante el período y emitió 67 recomendaciones. Ibid.
- 1162 El Programa Atalaya ha criticado la metodología empleada por la CNDH para clasificar las denuncias de violaciones de los derechos humanos, especialmente los parámetros usados para distinguir entre tortura y tratos crueles. En 2005, el Programa Atalaya destacó que, “los expedientes abiertos por la CNDH por tortura no necesariamente representan el total de denuncias ya que [...] el Organismo suele calificar los hechos como lesiones u otro tipo de violación”. Consulte el Programa Atalaya, La tortura vista por la CNDH (diciembre de 2005), pág. 2, [http://atalaya.itam.mx/Documentos_Atalaya/01.%20\(2\)/03.%20\(25\)/14.%20\(39\)/02.%20\(90\).PDF](http://atalaya.itam.mx/Documentos_Atalaya/01.%20(2)/03.%20(25)/14.%20(39)/02.%20(90).PDF).
- 1163 Datos tomados de los informes anuales de la CNDH, 2006-2014, disponibles en: www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades [acceso, 16 de enero de 2016].
- 1164 Amnistía Internacional, *Culpables conocidos, Víctimas ignoradas*, 2012, pp. 29-30.
- 1165 Human Rights Watch, *Ni Seguridad, Ni Derechos*, noviembre de 2011, pp. 13, 82-83 y 147-148.
- 1166 La CNDH está facultada de esta manera como mecanismo para prevenir la tortura, conforme a lo establecido en los Artículos 3 y 4 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. El Protocolo Facultativo está disponible en: www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx.
- 1167 Entrevistas de *Open Society Justice Initiative* con representantes de la sociedad civil, Chilpancingo, septiembre de 2014.
- 1168 *Acusan que la CNDH violó los derechos humanos en el caso San Fernando*, Animal Político, 20 de enero de 2014, disponible en: www.animalpolitico.com/2014/01/acusan-que-la-cndh-violo-los-derechos-humanos-en-el-caso-san-fernando/#ixzz2v5v2NG21. [acceso, 5 de marzo de 2014]. Recomendación de la CNDH 80/2013 sobre la fosa común en Tamaulipas, emitida el 23 de diciembre de 2013, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2013/REC_2013_080.pdf. [acceso, 5 de marzo de 2014].
- 1169 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con un representante de la sociedad civil, Ciudad de México, 14 de febrero de 2013.
- 1170 Entrevistas de *Open Society Justice Initiative* con funcionarios de la ONU, Ciudad de México, 15 febrero de 2013.
- 1171 Amnistía Internacional, *Culpables conocidos, Víctimas ignoradas*, 2012, pp. 29-30.
- 1172 *La CNDH gasta más en sueldos que en investigación*, El Excelsior, 23 de noviembre de 2015, disponible en: www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/23/993871 [acceso, 15 de enero de 2016].
- 1173 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 2014, pág. 672, disponible en: www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2014/docs-en/Annual2014-Chap-6.pdf.
- 1174 Entrevistas de *Open Society Justice Initiative* con representantes de la sociedad civil, diciembre de 2013 y enero de 2014. Consulte también *En México, la CNDH critica al gobierno, pero ante la ONU se alinea*, Animal Político, 25 de octubre de 2013, disponible en: www.animalpolitico.com/2013/10/cndh-se-alinea-al-gobierno-ante-la-onu-pero-en-mexico-lo-critica/#ixzz2v6idhQFB. [acceso, 5 de marzo de 2014].
- 1175 Luis Raúl González Pérez fue nombrado como nuevo director de la CNDH en noviembre de 2014. Consulte el informe enviado por la CNDH al Comité sobre Desapariciones Forzadas en Michoacán: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_IFN_MEX_19449_S.pdf.
- 1176 Constitución Política de los Estados Unidos de México, Artículo 102(B), disponible en (en español): www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf. [acceso, 1 de marzo de 2014].
- 1177 UPR, Informe Nacional, México 2009, párr. 17, disponible en: http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session4/MX/A_HRC_WG6_4_MEX_1_E.PDF.
- 1178 Human Rights Watch, *Neither Rights Nor Security*, noviembre de 2011, pág. 13-14.
- 1179 Consulte: *Open Society Justice Initiative, Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*, septiembre de 2015, pp. 34-36, disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/justicia-fallida-estado-querrero-esp-20150826.pdf>.
- 1180 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Alberto Xicoténcatl, director de la ONG “Casa del Migrante”, 21 de enero de 2014. Las organizaciones de la sociedad civil criticaron públicamente al antiguo presidente de la Comisión de Derechos Humanos por su mal desempeño cuando ocupaba el cargo, incluida su falta de cooperación con las familias de los desaparecidos.
- 1181 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Blanca Sánchez, directora del Centro de Derechos Humanos “Fray Juan de Larios, A.C.”, Coahuila, 9 de enero de 2014.
- 1182 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Antonio Esparza, del Centro de Derechos Humanos “Juan Gerardi”. Coahuila, 9 de enero de 2014.
- 1183 Consulte el apéndice de este documento acerca de las fuentes de información sobre crímenes atroces y justicia para conocer las actividades de muchas de estas organizaciones individuales.
- 1184 Consulte Lauren Villagran, *The Victims' Movement in México*, (Wilson Center Working Paper Series on Civic Engagement and

NOTAS FINALES

- Public Security in México), agosto de 2013, disponible en: http://wilsoncenter.org/sites/default/files/victims_mexico_villagran.pdf [acceso el 20 de marzo de 2015].
- 1185 Consulte: Octavio Rodríguez Ferreira, *Civic Engagement and the Judicial Reform: The role of civil society in reforming criminal justice in México*, Wilson Center México Institute, agosto de 2013, disponible en: www.wilsoncenter.org/sites/default/files/rodriguez_judicial_reform.pdf.
- 1186 Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de conformidad con el párrafo 15(b) del apéndice a la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos y el párrafo 5 del apéndice a la resolución del Consejo 16/21, A/HRC/WG.6/17/MEX/3, párr. 15, disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=22280.
- 1187 Recomendación General de la CNDH 25/2016, párr. 96, 8 de febrero de 2016, disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_025.pdf.
- 1188 Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe Anual 2015, disponible en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=98#lda431>.
- 1189 Espacio de Organizaciones de la Sociedad Civil o Espacio, Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, julio de 2015, pp. 80 y 83, disponibles en: <http://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2015/07/272758468-Segundo-diagno-stico-Espacio-OSC.pdf> [acceso, 4 de febrero de 2016].
- 1190 Artículo 40 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Artículo 116 del reglamento de la ley. Esta ley está disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/conocenos/ley_CNDH.pdf, y el reglamento en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/conocenos/ReglamentoCNDH2013.pdf.
- 1191 *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf.
- 1192 Resumen de las medidas cautelares MC 312-09, disponibles en: www.oas.org/es/cidh/defensores/proteccion/cautelares.asp#inicio.
- 1193 Ibid.
- 1194 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Alberto Xicoténcatl, director de la ONG “Casa del Migrante”, Saltillo, 21 de enero de 2014.
- 1195 Una crítica de la sociedad civil publicada en 2015 concluyó que la eficacia del mecanismo se vería impedida por las carencias estructurales del mismo. Consulte: Espacio de Organizaciones de la Sociedad Civil o Espacio, *Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, julio de 2015, disponible en: <http://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2015/07/272758468-Segundo-diagno-stico-Espacio-OSC.pdf> [acceso, 4 de febrero de 2016].
- 1196 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Leopoldo Maldonado, funcionario legal, Artículo 19 en la oficina de México y Centroamérica, Ciudad de México, enero de 2014, y correo electrónico de Leopoldo Maldonado a *Open Society Justice Initiative*, 18 de febrero de 2016.
- 1197 Consulte la sección “Ocultamiento de Información sobre crímenes atroces” en el Capítulo IV.
- 1198 Por ejemplo, en el caso de las aparentes desapariciones forzadas en Michoacán, un funcionario de la SEGOB presionó a las víctimas para que ignoraran las directrices de la Comisión Mexicana de que el caso debería ser legalmente transferido del sistema militar al sistema civil. (Consulte la sección sobre “Resistencia al fincamiento de responsabilidades de las fuerzas armadas” en el Capítulo IV). Por su parte, en Guerrero, los funcionarios federales y estatales han atacado públicamente a Tlachinollan en un esfuerzo por sembrar discordia entre la organización y las familias que representan en el caso de las desapariciones de Ayotzinapa en 2014. Consulte: *Open Society Justice Initiative*, *Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*, septiembre de 2015, pág. 55, disponible en: [www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/broken-justice-mexico-guerrero-state-eng-20150826.pdf](http://opensocietyfoundations.org/sites/default/files/broken-justice-mexico-guerrero-state-eng-20150826.pdf).
- 1199 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Brenda Rangel, Querétaro, septiembre de 2015, consulte también: *A mi hermano lo mató el Ejército*, Animal Político, 27 de marzo de 2012, disponible en: www.tlachinollan.org/nota-informativa-a-mi-hermano-lo-mato-el-ejercito.
- 1200 *Intento de soborno de la Segob para “superar” Ayotzinapa*, Proceso, 13 de diciembre de 2014, disponible en: www.proceso.com.mx/390559/intento-de-soborno-de-la-segob-para-superar-ayotzinapa.
- 1201 La siguiente información fue tomada de una entrevista telefónica de *Open Society Justice Initiative* con Ana Lorena Delgadillo, Directora de la Fundación para la Justicia, 7 de marzo de 2014.
- 1202 El 2 de marzo de 2016, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia concedió un recurso de amparo a las familias de dos migrantes de Honduras que desaparecieron en tránsito hacia los Estados Unidos de América, con lo que obtuvieron acceso a una copia del expediente del caso, y fueron reconocidas parcialmente como víctimas. Consulte: *Conoce SCJN caso sobre migrantes víctimas de masacre en San Fernando*, 2 de marzo de 2016, disponible en: <http://fundacionjusticia.org/conoce-scin-caso-sobre-migrantes-victimas-de-masacre-en-san-fernando>.
- 1203 Una organización, Casa del Migrante Saltillo, había documentado 11 casos de tortura perpetrados por la policía, que involucraban a 35 víctimas, solo en 2013. Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con el personal de Casa del Migrante Saltillo, Coahuila, 21 de enero de 2014.
- 1204 Solicitud de acceso a la información 00279514 a la Procuraduría de Coahuila. La judicatura de Coahuila confirmó que entre 2006 y 2014, nunca se había producido una condena por tortura. Documento de la Judicatura UAIPPJ 157/2014, 8 de agosto de 2014, en respuesta a la solicitud de acceso a la información 00268314 presentada por *Open Society Justice Initiative*.
- 1205 Las organizaciones de la sociedad civil plantearon que la estadística no era muy útil ya que combinaba los datos de víctimas de delitos con los de personas extraviadas por motivos distintos a la delincuencia. Consulte: *En Coahuila hay unas 1,600 personas desaparecidas, según el gobierno local*, México, CNN, 15 de enero de 2012: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/01/15/en-coahuila-hay-unas-1600-personas-desaparecidas-segun-el-gobierno-local>. A mayo de 2015, la procuraduría informó que había 1808 personas que seguían desaparecidas. Documento sin título y sin fecha de la procuraduría de Coahuila, disponible en: <http://nolocalizadoscoahuila.gob.mx/estadistica2.php>. [acceso, 28 de mayo de 2015]. No está del todo claro con cuánta regularidad se actualizan las estadísticas de este sitio web. Cuando accedimos al sitio el 19 de febrero de 2014, el mismo informaba que 1666 individuos seguían desaparecidos.
- 1206 *Desapariciones en Coahuila, México, Estadísticas agosto 2013*, Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila, disponible para descarga (como documento PowerPoint) en: <http://fuundec.org/estadistica/>. [acceso, 19 de febrero de 2014]. A mayo de 2015, la organización Fray Juan de Larios había documentado 521 casos de desapariciones: 370 correspondían a

NOTAS FINALES

- individuos cuya desaparición se había denunciado en Coahuila y 151 a personas desaparecidas en otros estados. 344 de los 370 desaparecidos en Coahuila seguían sin aparecer. Existía además un patrón de participación de la policía local. Correo electrónico enviado a *Open Society Justice Initiative* por Michael Chamberlin, Fray Juan de Larios, 21 de mayo de 2015.
- 1207 Llegado mayo de 2015, cerca de 110 familias de 13 estados contaban con representación. Correo electrónico enviado a *Open Society Justice Initiative* por Michael Chamberlin, Fray Juan de Larios, 21 de mayo de 2015.
- 1208 Para 2011, las familias habían organizado un movimiento coordinador llamado *Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila*. Consulte: <http://fuundec.org>.
- 1209 *Informe del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias: Misión a México*, documento del Consejo de Derechos Humanos A/HRC/19/58/Ad.2 (20 de diciembre de 2011), disponible en: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_en.pdf.
- 1210 Human Rights Watch, *Los Desaparecidos de México, The Enduring Cost of a Crisis Ignored*, febrero de 2013, pág. 107.
- 1211 Consulte: Acuerdo por el que se crea el Grupo de Trabajo en el estado de Coahuila de Zaragoza, para el seguimiento de las recomendaciones del Grupo de Trabajo de la Organización de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias, 9 de septiembre de 2012, disponible en: <http://fuundec.org/2012/09/10/acuerdo-por-el-que-se-crea-el-grupo-de-trabajo-en-coahuila> [acceso, 28 de mayo de 2015].
- 1212 Informes del GAT disponibles en: <http://fuundec.org/gta>.
- 1213 Correo electrónico enviado a *Open Society Justice Initiative* por Michael Chamberlin, Fray Juan de Larios, 21 de mayo de 2015.
- 1214 Documento sin título y sin fecha de la procuraduría de Coahuila, disponible en: <http://nolocalizadoscoahuila.gob.mx/estadistica2.php> [acceso, 28 de mayo de 2015].
- 1215 Consulte: *El doble infierno de los GATES en Coahuila*, Milenio, 31 de mayo de 2015, disponible en: www.milenio.com/policia/gates_fuerza_especial_coahuila-baja_delincuencia_coahuila-gates_0_527347516.html y *La CDHEC exige al gobierno de Coahuila procesar a 8 GATES por tortura y asesinato*, Proceso, 3 de marzo de 2015, disponible en: www.proceso.com.mx/397415/397415-la-cdhec-exige-al-gobierno-de-coahuila-procesar-a-8-gates-por-tortura-y-asesinato.
- 1216 Si desea conocer los orígenes de la cooperación entre las familias de los desaparecidos y los fiscales en Nuevo León, y sus primeros logros, consulte: *Human Rights Watch, Mexico's Disappeared: The Enduring Cost of a Crisis Ignored*, febrero de 2013, pp. 92-106.
- 1217 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Deisy Hernández, coordinadora de proyectos, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, Monterrey, 22 de septiembre de 2014.
- 1218 Código Penal de Nuevo León, 432, modificado el 13 de diciembre de 2012, disponible en: www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/CODIGO%20PENAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf.
- 1219 Código Penal de Nuevo León, modificado el 28 de diciembre de 2012, 174, disponible en: www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/CODIGO%20PROCESAL%20PENAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf.
- 1220 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Deisy Hernández, coordinadora de proyectos, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, Monterrey, 22 de septiembre de 2014.
- 1221 De acuerdo con un documento de la CADHAC, a agosto de 2014 existían 316 casos documentados de desapariciones, incluidos 85 casos de desapariciones forzadas en Nuevo León, que involucraban a un total de 1219 personas. De estas, se habían encontrado a 87 personas, 53 de ellas con vida. 34 personas habían sido identificadas mediante muestras de ADN. Documento de CADHAC en los archivos de *Open Society Justice Initiative*.
- 1222 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Deisy Hernández, coordinadora de proyectos, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, Monterrey, 22 de septiembre de 2014.
- 1223 Entrevistas de *Open Society Justice Initiative* con un miembro de la judicatura estatal, el familiar de una víctima desaparecida que fue testigo de torturas en la procuraduría, Deisy Hernandez, coordinadora de proyectos, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, y Enrique Irazoque Palazuelos, Inspector, Comisión de Derechos Humanos de Nuevo León, Monterrey, 22-23 de septiembre de 2014.
- 1224 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Enrique Irazoque Palazuelos, Segundo Visitador, Comisión de Derechos Humanos de Nuevo León, Monterrey, 23 de septiembre de 2014.
- 1225 Solicitud de acceso a la información a la Procuraduría de Nuevo León SI2014-9203-381956 y 0082/14 a la Judicatura de Nuevo León.
- 1226 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con Enrique Irazoque Palazuelos, Segundo Visitador, Comisión de Derechos Humanos de Nuevo León, Monterrey, 23 de septiembre de 2014.
- 1227 Entrevista de *Open Society Justice Initiative* con un miembro de la judicatura estatal, Monterrey, 22 de septiembre de 2014.
- 1228 Para obtener información acerca de las fallas de PROVÍCTIMA y la Ley de Víctimas, consulte la sección "Iniciativas simbólicas poco sustantivas" en el Capítulo IV.
- 1229 Consulte: www.hchr.org.mx.
- 1230 Physicians for Human Rights, *Forensic Documentation of Torture and Ill Treatment in Mexico: An Assessment of the Implementation Process of the Istanbul Protocol Standards*, 2008, pág. 107, disponible en: https://s3.amazonaws.com/PHR_Reports/mexico-forensic-documentation-torture-2008.pdf [acceso, 16 de enero de 2016].
- 1231 Consulte la introducción al Capítulo IV para conocer más sobre cada uno de estos roles.
- 1232 Consulte la sección sobre "Críticas al mensajero" en el Capítulo IV.
- 1233 Comunicado de prensa 119/15 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 28 de octubre de 2015, disponible en: www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2015/119.asp [acceso, 16 de enero de 2016].
- 1234 Consulte: *Mexico Struggles to Clear Up 2014 Death of 43 Students*, Wall Street Journal, 5 de enero de 2016, disponible en: www.wsj.com/articles/mexico-struggles-to-clear-up-2014-death-of-43-students-1452041038 [acceso, 14 de enero de 2016].
- 1235 Por ejemplo, consulte: *La guerra de lodo contra el GIEI*, La Jornada, 15 de marzo de 2016, disponible en: www.jornada.unam.mx/2016/03/15/opinion/016a2pool; y *La Marcha por la Paz entra a Campo Marte*, Excélsior, 6 de junio de 2015, disponible en: www.excelsior.com.mx/nacional/2015/06/01/1026940.
- 1236 Consulte la sección sobre "Resistencia al fincamiento de responsabilidades de las fuerzas armadas" en el Capítulo IV.

NOTAS FINALES

- 1237 Cálculos de *Open Society Justice Initiative* basados en los reportes de 122,035 muertes por homicidio, 22,613 sentencias a nivel estatal y 83 a nivel federal. Datos obtenidos de la base en línea, disponible en: www3.inegi.org.mx/sistemas/biinegi, búsqueda de datos en defunciones por homicidio para 2010 y datos del INEGI citados en Leticia Ramírez de Alba Leal, "Índice de Víctimas Visibles e Invisibles de Delitos Graves," *México Evalúa* (agosto de 2011), pág. 32, disponible en: http://www.mexicoevalua.org/descargables/e42923_INDICE_VICTIMAS_VISIBLES_INVISIBLES.pdf. Para los años 2007 y 2008, el INEGI solo ofrece estadísticas de sentencias de homicidios. Para los años 2009-2012, se proporcionan datos de sentencias de homicidios, homicidios en razón de parentesco y feminicidios. Para los efectos de esta evaluación, el número general de sentencias de homicidios abarca todas las categorías de asesinatos de civiles registradas por el INEGI a nivel local y federal. El INEGI no especifica cuántas sentencias resultaron en condenas y cuántas en absoluciones.
- 1238 La PGR realizó 261 investigaciones de homicidios graves, que condujeron a 56 acusaciones, y 317 investigaciones de homicidios no graves, que condujeron a 38 acusaciones. Documentos oficiales SJA1/DGAJ/10912/2015 y SJA1/DGAJ/10913/2015, con fecha 1 de septiembre 2015, obtenidos a través de las solicitudes de derecho a la información 1700285315 y 1700285415 presentadas por *Open Society Justice Initiative*.
- 1239 Presentación oral por parte de funcionarios del gobierno al Comité de la ONU sobre Desapariciones Forzadas en Ginebra, 2 y 3 de febrero de 2015. Un representante de *Open Society Justice Initiative* estuvo en la concurrencia.
- 1240 *Mexico sees first conviction of soldier in disappearance*, Associated Press, 18 de agosto de 2015, disponible en: <http://bigstory.ap.org/article/3744d01c4e5245c79e1cbd4a6ce4a711/mexico-sees-first-conviction-soldier-disappearance> [acceso, 6 de enero de 2016].
- 1241 Datos tomados de los informes anuales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2006 hasta 2014, disponible en: www.cndh.org.mx/Informes_Actividades.
- 1242 Datos de la PGR proporcionados a Amnistía Internacional en respuesta a una solicitud de información pública, en junio de 2015. Consulte: *Paper Promises, Daily Impunity: Mexico's Torture Epidemic Continues*, octubre de 2015, pág. 7, disponible en: www.amnesty.org/en/documents/amr41/2676/2015/en [acceso, 6 de enero de 2016].

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE

La *Open Society Justice Initiative* (Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta) utiliza la ley para proteger y empoderar a las personas de todo el mundo. A través del litigio, la defensa, la investigación y la asistencia técnica, la Iniciativa Pro-Justicia promueve los derechos humanos y desarrolla capacidades legales de sociedades abiertas. Nuestro personal tiene su sede en Abuja, Ámsterdam, Bruselas, Budapest, La Haya, Londres, Ciudad de México, Nueva York, París y Washington, D.C.

www.JusticeInitiative.org

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

Open Society Foundations trabaja para desarrollar democracias vibrantes y tolerantes cuyos gobiernos sean responsables ante sus ciudadanos. Al trabajar con comunidades locales en más de 70 países, Open Society Foundations respalda a la justicia y a los derechos humanos, a la libertad de expresión y al acceso a la educación y la salud pública.

www.OpenSocietyFoundations.org

Desde que el Gobierno de México intensificó su guerra contra la delincuencia organizada a finales de 2006, más de 150,000 mexicanos han sido objeto de homicidios intencionales. Miles de víctimas han sido torturadas; se desconoce cuántas otras han sido desaparecidas. Atrapados entre las fuerzas gubernamentales y los cárteles de la delincuencia organizada, los mexicanos han sufrido en un país en el que las atrocidades y la impunidad imperan.

Con base en tres años de investigación, más de 100 entrevistas y documentos no antes publicados, *Atrocidades innegables* encuentra fundamentos razonables para sostener que las fuerzas gubernamentales y los miembros de los cárteles del crimen organizado han cometido en México crímenes de lesa humanidad. El informe examina exhaustivamente los motivos por los cuáles se ha logrado tan poca justicia respecto a estos crímenes atroces y concluye que las principales respuestas se encuentran en la obstrucción política.

Dada la falta de voluntad política para terminar con la impunidad, resulta necesario adoptar otras medidas. *Atrocidades innegables* propone una serie de cambios institucionales entre los que se destaca la creación de un organismo internacional de investigación, con sede en México, investido con las facultades para investigar y perseguir de forma independiente los crímenes atroces.

