

A silhouette of a person standing against a cloudy sky, holding a handgun in their right hand. The person is wearing a jacket with a fur-lined hood. The overall tone is dark and somber.

# ATROCIDADES INNEGABLES

**CONFRONTANDO  
CRÍMENES DE LESA  
HUMANIDAD EN MÉXICO**

“La posibilidad de establecer responsabilidades ante la Corte Penal Internacional 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.... De acuerdo con el derecho internacional, México tiene la obligación primaria de investigar y enjuiciar los crímenes atroces”

# 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. 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.

## RESUMEN EJECUTIVO

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 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. 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

## RESUMEN EJECUTIVO

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.

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.

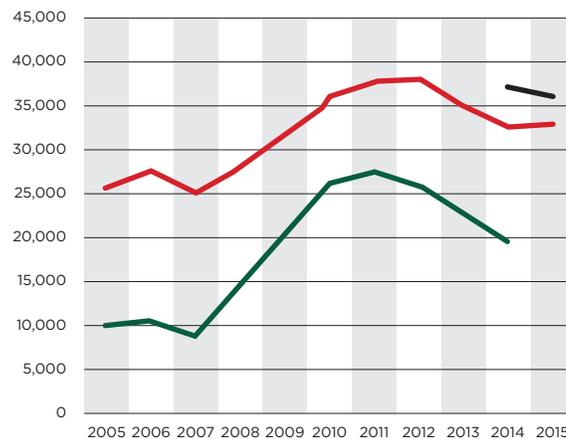
*Open Society Justice Initiative* investigó y redactó este informe junto con la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, el Centro Diocesano para 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).

## 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. Sin embargo, incluso con base en los datos parciales disponibles, resulta indudable que las atrocidades son un fenómeno generalizado en México.

## HOMICIDIO EN MÉXICO

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



**INEGI**  
Muertes totales por homicidios para casos en los cuales se especifica el año del asesinato

**SNPS**  
Averiguaciones totales de homicidio a nivel estatal

**SNPS**  
Número de víctimas totales de homicidio

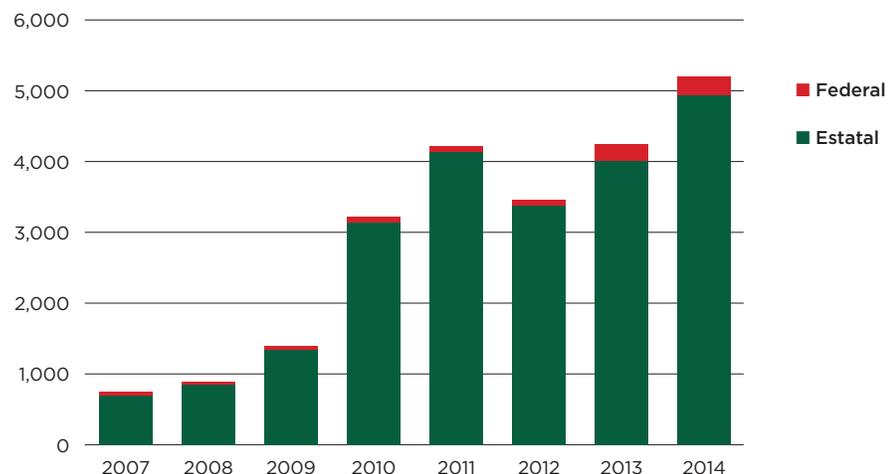
## RESUMEN EJECUTIVO

Los asesinatos reportados en México comenzaron a aumentar en 2007 cuando se instrumentó la nueva estrategia de seguridad nacional para combatir el crimen organizado. De 2007 a 2010, México fue el país con la mayor la tasa de crecimiento en homicidios dolosos. 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. Entre diciembre de 2006 y finales de 2015, más de 150,000 personas fueron asesinadas intencionalmente en México. 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 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. Los fiscales federales formularon acusaciones en solo el 16 por ciento de las investigaciones por homicidios que abrieron entre 2009 y julio de 2015.

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. 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

## INFORMACIÓN DE PERSONAS DESPARECIDAS

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



## RESUMEN EJECUTIVO

y un acceso difícil a la fiscalía, informen sobre desapariciones. Asimismo, los fiscales a menudo han reclasificado de modo inapropiado los casos que involucran 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. Esto no incluye los secuestros de migrantes en tránsito hacia la frontera con EE.UU., que cada año alcanza varios miles de personas. Del cálculo aproximado de un total de 580,000 secuestros desde finales de 2006 hasta 2014, no hay manera de saber cuántos podrían clasificarse como otras formas de desaparición criminal, incluidas las desapariciones forzadas.

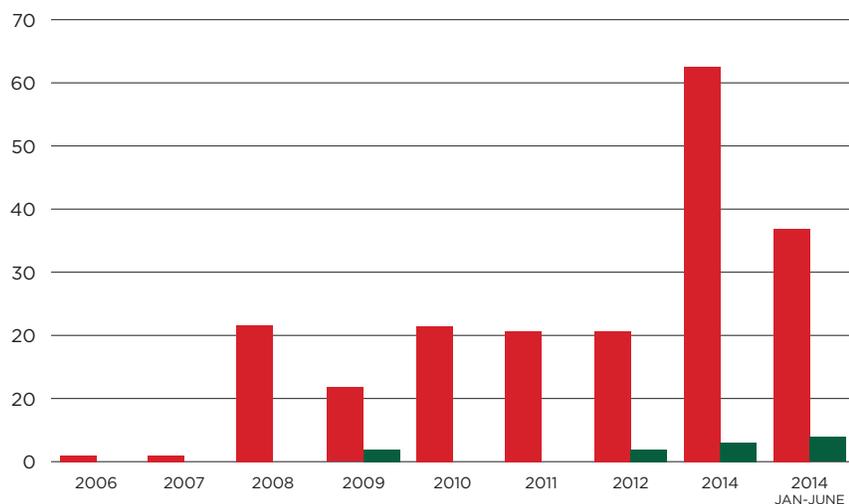
Resulta claro que la determinación de responsabilidades para estas desapariciones criminales ha sido muy escasa, y prácticamente inexistente en el caso de desapariciones forzadas; aquellas cometidas por la policía, las fuerzas armadas u otros agentes que actúan en nombre del Estado o en colusión con 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. 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.

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. La comisión recibió 9401 denuncias sobre tortura y malos tratos entre enero de 2007 y diciembre de 2015. 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

## INVESTIGACIONES FEDERALES Y FORMULACIONES DE CARGOS CON RESPECTO A LAS DESAPARICIONES FORZADAS

Información de la Procuraduría General de la República sobre las averiguaciones previas y formulación de cargos por el crimen de desaparición forzada.

- Averiguaciones por desaparición forzada
- Acusaciones por desaparición forzada



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 flagrancia, o en “casos urgentes” 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.

## 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 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

# LOS ELEMENTOS DE LOS CRÍMENES 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. 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”.

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”. 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”. 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. 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.

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.

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 muchos otros asesinatos extrajudiciales cometidos 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”.

## RESUMEN EJECUTIVO

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.

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? 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 Poca 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 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 la Corte Suprema 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.
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.

# LOS ELEMENTOS DE LOS CRÍMENES

## 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. 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.

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”. Esta línea de conducta también debe estar vinculada con un ataque generalizado y sistemático contra una población civil.

En este caso, las víctimas fueron detenidas por elementos militares, según lo admite la propia armada y es corroborado por testigos. 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.

## 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 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. 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

## RESUMEN EJECUTIVO

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 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 continuada crisis de atrocidades e impunidad, México está obligado a 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. 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 investigaciones;
- 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 Representante de la ONU debe recibir una invitación para que pueda enviar un representante a cada reunión. Por separado, cada unidad debe discutir

## RESUMEN EJECUTIVO

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 el 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 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.

“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.”



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.