



Secretaría Ejecutiva de la Red-TDT
Tel. y Fax (55) 5523 9992
redtdt@redtdt.org.mx
http://www.redtdt.org.mx

Patricio Sanz 449, Col. Del Valle, México, D. F., C. P. 03100

Observaciones al documento presentado por el Estado Mexicano ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas titulado:

“Respuesta complementaria del Gobierno de México a las Recomendaciones formuladas en el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (A/HRC/11/27)”

A. Marco normativo e institucional

1. Armonización constitucional y legislativa e incorporación de estándares internacionales¹

Dentro de las respuestas que da el gobierno mexicano con respecto a los procesos de armonización constitucional, se presenta como resultado el proyecto de reforma constitucional en materia de derechos humanos aprobada por la Cámara de Diputados y que está pendiente de dictaminar por el Senado. Respecto de esta reforma debemos señalar que el dictamen aprobado adolece de carencias fundamentales y contiene criterios regresivos y contradictorios, como son:

- En lugar de establecer el principio pro persona, en el artículo primero, de acuerdo con la aplicación de la norma más favorable a los derechos de las personas, el dictamen establece que en caso de contradicción entre la Constitución y los tratados internacionales, prevalecerá la Carta Magna. En este orden, el dictamen va en contra de las obligaciones del Estado mexicano en cuanto al derecho internacional de los tratados y desaprovecha la oportunidad de dar jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos.
- En relación con el artículo 33, éste no garantiza el derecho al debido proceso para las y los extranjeros en este país. La propuesta de reforma mantiene intacta la facultad exclusiva del Ejecutivo de hacer abandonar el territorio nacional a cualquier persona extranjera cuya presencia se juzgue “inconveniente”. Por lo tanto, no puede considerarse dicha reforma un avance, pues desconoce los derechos

¹ Recomendaciones del párrafo 93 Nos. 1 a 7

primordiales de toda persona y deja a las y los extranjeros sin posibilidades de apelación ante tales decisiones administrativas.

Debemos decir también que la reforma aprobada quedó supeditada a acuerdos mínimos entre los diferentes actores involucrados sin considerar seriamente otras propuestas, como la elaborada en 2007 por un grupo amplio de organizaciones de la sociedad civil, especialistas en derechos humanos y el acompañamiento de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Por tanto creemos que esta reforma no cumple con las recomendaciones formuladas al Estado mexicano en el sentido de garantizar que las normas internacionales tengan rango constitucional.

2. Implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos²

A lo largo de las respuestas presentadas por el gobierno mexicano, se hace referencia constante al Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012. Desde la Red TDT hemos manifestado en varias ocasiones que el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) es un programa que no cumple plenamente con las obligaciones del Estado Mexicano contraídas en la Conferencia de Viena en 1993 y que además consideramos que no podría ser el instrumento para dar seguimiento a las recomendaciones derivadas del Examen Periódico Universal (EPU) por las siguientes razones:

- Es un programa de la Administración Pública Federal (APF). Como lo establece el mismo Programa Nacional de Derechos Humanos “EL PNDH es el instrumento que impulsa la promoción y defensa de los derechos humanos en la Administración Pública Federal.”³ En este sentido mostrar al programa como instrumento para “impulsar reformas en materia de procuración e impartición de justicia militar acordes con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos adoptados por el Estado Mexicano”⁴ resulta incorrecto toda vez que no se cuenta con representantes del poder legislativo en los grupos de seguimiento y evaluación del programa o en la subcomisión de armonización de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos por lo que a pesar de que está dispuesto en el programa no se cuenta con los actores principales para lograr una reforma.
- El programa contempla acciones generales en donde se colocan líneas de acción que el gobierno federal ya realiza de por sí y que no fueron creadas con base en las necesidades identificadas en la elaboración del mismo.
- El Programa Nacional de Derechos Humanos cuenta con indicadores muy limitados que no permiten evaluar el verdadero impacto de las políticas públicas en materia de derechos humanos.
- Se hace mención en el informe del gobierno mexicano que existe una Subcomisión de Evaluación y Seguimiento del PNDH creada en 2008, sin embargo a más de seis

² Recomendación del Párrafo. 93 No. 9

³ Programa Nacional de Derechos Humanos. Pág. 7 Diario Oficial de la Federación 29 agosto 2008.

⁴ Respuesta Complementaria del Gobierno de México a las recomendaciones formuladas en el informe del grupo de trabajo sobre el Examen Periódico Universal (A/HRC/11/27)

meses de su creación esta subcomisión aun no cuenta con una metodología de trabajo ni ha iniciado trabajos propios de Evaluación y Seguimiento.

El mismo informe menciona una campaña en medios impresos para dar a conocer el Programa Nacional de Derechos Humanos a la población en general, aunque se ha solicitado información al respecto a través del sistema por acceso a la información aun no hemos tenido respuesta alguna al respecto. Las organizaciones de esta Red desconocemos la mencionada campaña.

B. Derechos civiles y políticos

1. Administración de justicia y seguridad pública

Conviene recordar que la reforma constitucional al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal desde que fue aprobada por el Congreso contiene aspectos contrarios a Derechos Humanos, como son:

- La incorporación de la figura del arraigo a la Constitución sin importar el criterio de la Suprema Corte de Justicia que la había declarado inconstitucional y tampoco distintos informes de los mecanismos de la ONU que han calificado el arraigo penal como una forma de detención arbitraria⁵ recomendando suprimirlo de la legislación nacional. Ahora se contempla un plazo de hasta 80 días de detención preventiva antes de cualquier consignación⁶.
- Conserva el régimen de la prisión preventiva “automática” para ciertos delitos. Esta norma atenta contra el principio de presunción de inocencia.
- Contempla la figura de que se de fin al procedimiento en caso de que la persona admita su culpabilidad, esto ha funcionado en otros países, sin embargo en el contexto mexicano es muy riesgoso al ver lo fuertemente arraigada que se encuentra la tortura en los cuerpos de policía.
- El establecimiento de un régimen de excepción con restricciones a las garantías básicas de debido proceso para personas acusadas de pertenecer a grupos de delincuencia organizada, lo cual no únicamente atenta contra las garantías del debido proceso, sino contra el principio de igualdad, reconocido en el artículo primero de la Constitución.

En razón de lo anterior algunos expertos señalan que la reforma penal mexicana nació junto con la contra reforma.

En el documento presentado por el gobierno mexicano se menciona la recién publicada Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la cual se destaca que establece las bases para la profesionalización del policías de los tres niveles de gobierno; sin embargo es necesario señalar que los procesos de capacitación no consideran ni participación ni monitoreo externo, sobre todo de organizaciones civiles especializadas.

⁵ Informe del Grupo de Trabajo sobre las Detenciones Arbitrarias acerca de su visita a México (27 de octubre a 10 de noviembre de 2002) E/CN.4/2003/8/Add.3, párr. 50 (criticando el arraigo); Comité contra la Tortura (2006), Conclusiones y Recomendaciones CAT/C/MEX/CO/4, párr. 15 (recomendando que desaparezca la figura del arraigo).

⁶ Artículo 16 Constitucional

A esta misma ley el Presidente Calderón ha propuesto una nueva modificación para darle participación y atribuciones a la Fuerza Armada en materia de seguridad interior y cuyo objetivo es implementar un procedimiento para declarar la existencia de una afectación a la seguridad interior. De esta iniciativa se puede destacar lo siguiente:

- El Consejo Nacional de Seguridad será el órgano encargado de evaluar la posible afectación de la seguridad interior, así como el carácter de las acciones o medidas a implementarse, lo mismo que su temporalidad.
- Con base en la decisión del Consejo el Presidente de la República emitirá la declaratoria de existencia de una afectación a la seguridad interior.
- La vigencia de la declaratoria podrá prorrogarse mientras subsistan las causas que la originaron y nunca la medida podrá ser por tiempo indefinido.
- Los supuestos que pueden implicar una afectación a la seguridad interior, son tan vagos como lo siguiente: “sublevación o el trastorno interior de una entidad federativa; las agresiones directas a las instancias o contra los integrantes del Consejo; los actos que pongan en peligro el orden y la paz pública de un municipio, entidad federativa o región, y la capacidad de las instituciones competentes para ejercer sus funciones sea insuficiente o ineficaz y los actos de extorsión colectiva que afecte a la comunidad o población”.
- La iniciativa faculta a la autoridad encargada de controlar la situación, que será el ejército, a realizar acciones como: solicitar medidas cautelares para la investigación, como cateos, detenciones, intervención telefónica. La autoridad jurisdiccional deberá aprobarlas en un plazo de 8 horas o menos.

Este proyecto de modificación de la Ley de Seguridad Nacional apunta en la dirección de ampliar y mantener la militarización que el país ha vivido durante los últimos años.

En el mismo documento del gobierno federal se menciona otra de las leyes recientemente aprobadas, la Ley de la Policía Federal y se dice que ésta “reconoce las capacidades de investigación de la policía...” Sin embargo, la ley ha sido cuestionada, por ejemplo, al facultar a la policía para hacer operaciones encubiertas sin que para ello existan los controles necesarios y dando lugar a posibles afectaciones en las garantías individuales de intimidad, inviolabilidad del domicilio y comunicaciones privadas o en el derecho de los procesados a conocer el nombre de sus acusadores. Al grado que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha interpuesto una acción de inconstitucionalidad en contra de esa ley.

Con lo anteriormente se puede decir que el proceso de reforma penal y de seguridad, actualmente apuntala los aspectos que se han considerado contrarios a derechos humanos y poco ha consolidado en lo concerniente a juicios orales y debido proceso. De hecho debemos recordar que la reforma constitucional estableció un plazo de ocho años para la implementación del nuevo sistema, de esta forma es aún el viejo sistema el que rige en nuestro país.

En México continúa⁷ vigente la figura de la denominada “cuasi flagrancia” o “flagrancia equiparada”, la cual es contraria a las normas internacionales que protegen los derechos humanos, visto que permite el perpetuarse de detenciones arbitrarias considerado que otorga una suerte de “cheque en blanco” para detener a las personas”⁸.

Además, es común encontrar un patrón violatorio de los derechos humanos más básicos, como la integridad personal y la presunción de inocencia, en la actuación de los órganos dedicados a la administración de justicia.

En una investigación realizada por ASILEGAL A.C. se documentó que en el Estado de Guerrero el 45% de las mujeres privadas de libertad en los CERESOS guerrerenses se encuentran procesadas⁹. En el Diagnóstico realizado se observó que un gran número de mujeres encarceladas hace más de 5 años están en espera de la sentencia de primer grado¹⁰. Sin embargo, de las demás detenidas “sentenciadas” muchas se encuentran sin una sentencia firme e irrevocable ya que son en espera de apelación o presentaron amparo. También en el Estado de Hidalgo, casi el 75% de las mujeres en situación de reclusión se encuentra en espera de sentencia¹¹.

Y esta situación es causada por la lentitud de los procedimientos, los cuales a veces sobrepasan 5 e incluso pueden llegar a demorar hasta 8 años antes que se dicte la sentencia de primer grado, y la continúa presencia de irregularidades procesales ignoradas por los jueces. Generalmente los tribunales de apelación son las autoridades competentes para revisar las irregularidades existentes; sin embargo en vez de analizar en el fondo del asunto y decidir sobre la situación jurídica del detenido, prefieren evidenciar las irregularidades y remitir el asunto al juzgado de primera instancia competente para que las sane. De las mismas formas actúan los jueces de amparo que en vez de decidir sobre el fondo prefieren emitir sentencia de amparo por efecto y enviar nuevamente el caso ante la misma autoridad reclamada en el juicio de amparo. De esa forma los tiempos del procedimiento se alargan hasta años y los detenidos se quedan en espera de sentencia por años, situación que afecta sus derechos fundamentales.

⁷ Varios organismos internacionales se han pronunciado sobre la inconformidad de la figura de la casi flagrancia con el Derecho internacional de los Derechos Humanos. A este respecto, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado que la ampliación del concepto de flagrancia, es responsable de aumentar las circunstancias en las cuales se pueden efectuar arrestos sin orden judicial, “implica una amenaza seria a la seguridad de las personas”. Observaciones del Comité de Derechos Humanos. México, CCPR/C/79/Add. 109, 27 julio de 1999, para. 10

⁸ Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, *Informe del Grupo de Trabajo ... cit.*, pág. 3, el cual más adelante afirma: “La consecuencia de la “flagrancia equiparada” es que permite arrestos sin orden judicial sobre la base de simples denuncias o declaraciones testimoniales, tal como el Grupo de Trabajo pudo comprobar en sus entrevistas con numerosos detenidos. Este supuesto de flagrancia es incompatible con el principio de la presunción de inocencia y genera tanto riesgos de detenciones arbitrarias como de extorsiones” Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, *Informe del Grupo... cit.*, par. 39

⁹ Asistencia Legal por los Derechos Humanos, *Construyendo libertades. Una mirada al interior de las mujeres en situación de reclusión en el estado de Guerrero, ASILEGAL, 2008*, pág. 53

¹⁰ “... se observó que... el promedio [de estancia en la cárcel en espera de sentencia] es alrededor de 2 años”, *Construyendo libertades... óp. cit.* pág. 53.

¹¹ Asistencia Legal por los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre situación de las mujeres privadas de libertad en las cárceles de Hidalgo*. Datos preliminares.

1.1. Sistema de Justicia Militar¹²

El Estado argumenta que toda resolución de un tribunal militar puede ser recurrida ante un tribunal civil, sin embargo esta afirmación es falsa respecto de quienes son víctimas de violaciones a derechos humanos cometidas por un elemento castrense. Si bien un elemento castrense que haya sido sentenciado puede recurrir toda resolución en su contra mediante los recursos ordinarios e incluso a través del amparo, las víctimas y sus representantes no tienen la posibilidad de recurrir una resolución que absuelva al soldado, que aplique una pena irrisoria o que deje el caso en la impunidad; en esto, el fuero militar no es distinto al fuero civil, por lo mismo parece doloso que el Estado sostenga lo contrario ante el Consejo de Derechos Humanos. Por otra parte, no debe pasarse por alto que el amparo constituye un medio extraordinario de control de constitucionalidad; en el fuero militar, no hay ningún recurso ordinario que permita acudir a un tribunal civil para revisar las decisiones emanadas de un órgano militar.

Las cifras presentadas con respecto a las 558 demandas de amparo en los juzgados de distrito y 400 demandas de amparo directo en los tribunales colegiados de circuito, en contra de las resoluciones de los juzgados militares y del Supremo Tribunal Militar se refieren, salvo que se pruebe lo contrario, a demandas de amparo promovidos por militares que son inculcados o procesados en la jurisdicción penal castrense.

En ese sentido, las sentencias de amparo citadas no están relacionadas con la tutela de los derechos de las víctimas, aspecto que constituye la preocupación central de las organizaciones mexicanas. En el tema que nos ocupa, para que esas cifras fueran un indicador de que la justicia militar es objeto de revisión por la justicia civil sería preciso señalar cuántos de esos juicios de amparo han sido promovidos por víctimas de violaciones de derechos humanos o por sus representantes.

Previsiblemente, esta cifra será insignificante pues son los procesados y no las víctimas quienes pueden tutelar sus derechos en el amparo. En otras palabras, para que las cifras fuesen significativas y respondieran a la preocupación específica de los ONGs, el Estado habría tenido que informar cuántos de esos amparos fueron promovidos por víctimas u ofendidos del delito; así como la relación entre denuncias presentadas por civiles respecto de las sentencias efectivamente dictadas contra castrenses en seguimiento a esas denuncias.

La publicidad de las audiencias de los juicios militares está prevista normativamente pero en la práctica enfrenta serias limitaciones. Ello en razón de que los juzgados y tribunales castrenses se encuentran dentro de las zonas y bases militares, donde el acceso es restringido al público y a los medios de comunicación. Por otra parte, la información relativa a la ubicación de los juzgados y a los jueces no es fácilmente accesible. Finalmente, los servidores públicos que laboran en las instituciones castrenses de procuración y administración de justicia tienen amplia discrecionalidad para establecer las condiciones y los alcances de la publicidad de los procesos. De esta manera, la publicidad

¹² Recomendaciones del párrafo 93 – Nos. 36 y 45; Recomendaciones del párrafo 3, 4, 5, 6 y 7

ordenada por la ley queda, en la práctica, significativamente limitada; no existe, de este modo, la misma publicidad entre la justicia civil y la castrense.

En relación a la armonización del Código de Justicia Militar a los instrumentos internacionales de derechos humanos es importante señalar que las reformas presentadas no han sido dictaminadas. Y si bien en México hay una reforma en marcha de todo el sistema de justicia, incluyendo a la justicia penal castrense, no hay certeza de que ese proceso entrañe la reducción de los alcances del fuero militar, tema fundamental en la armonización de la legislación con los instrumentos internacionales.

Según datos obtenidos por el Centro de Derechos Humanos, Miguel Agustín Pro Juárez, a través de las instancias de acceso a la información pública, entre enero de 2006 y noviembre de 2008, 500 averiguaciones previas han sido remitidas a la justicia militar por las autoridades civiles; de éstas, 381 corresponden a 2008. En el mismo período la Procuraduría General de Justicia Militar aceptó que sus agentes del ministerio público iniciaron 174 averiguaciones previas por delitos cometidos contra civiles -110 tan solo en 2008-, de las cuales únicamente 11 fueron consignadas: menos de una de cada diez.

La información recabada confirma que los abusos militares van en aumento y que, frente a ello, la justicia militar tiende a perpetuar la impunidad en casos de violaciones a derechos humanos de civiles.

1.2. Arraigo¹³

El gobierno mexicano afirma que la reforma constitucional de junio de 2008 limitó el arraigo a delitos de delincuencia organizada que son de orden federal y que lo sujetó a estrictos controles de autoridad judicial federal especializada. Ni el párrafo 8 ni el 14 del artículo 16 constitucional reformado establecen que el ámbito de aplicación de dicha figura será únicamente federal, ni que la decisión de su aplicación recaerá exclusivamente en una autoridad judicial federal. En los hechos, varias entidades federativas mantienen y aplican la figura del arraigo; en el caso de Nuevo León hasta por 90 días, en contravención de la propia reforma constitucional que limitó la figura a 80 días. En el caso de la ciudad de México, apenas el 14 de julio fue inaugurado el nuevo centro de arraigo local.

La figura del “juez de control” supone que la función de las autoridades es vigilar que no se violenten los derechos de los indiciados, pero en realidad están forzados a aplicar normas que, como el arraigo, violentan per se los derechos humanos. Los jueces de control no tienen el poder legal para no aplicar normas contrarias a estándares internacionales, porque el control de constitucionalidad difuso no es reconocido en México y tampoco pueden pedir a algún tribunal superior su intervención en el asunto, porque la cuestión de constitucionalidad no existe en el país.

¹³ Recomendaciones: Párr. 93 No. 39 y Párr. 94 No. 2

Así las cosas, en contra de la resolución que ordena el arraigo, el indiciado queda en estado de indefensión y aunque el Estado Mexicano afirma que en estos casos procede el juicio de amparo, debe notarse que el inicio de dicho proceso no evitará la aplicación de la medida si la persona ya fue detenida, porque los efectos de una posible suspensión de amparo no llegan al punto de ordenar la libertad del indiciado, sino a “ponerlo a disposición del juez de distrito” (juez de amparo), quien vigilará la detención pero no podrá ponerle fin hasta que el amparo se resuelva; este juicio generalmente dura más de 80 días, por lo que en la gran mayoría de los casos la resolución se dicta cuando el arraigo ha concluido y el juez de amparo tiene forzosamente que sobreeser “por cambio de la situación jurídica”, por lo que no existe ningún recurso eficaz en contra del arraigo.

El gobierno mexicano afirma que en la aplicación del arraigo (§21) se prohíbe toda incomunicación, intimidación o tortura, que debe informarse de los hechos que se les atribuyen, los derechos que les asisten y debe garantizarse el acceso a un abogado. En la realidad, las personas bajo arraigo no gozan de los derechos del debido proceso, de acuerdo al artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya que no se les formula una acusación al momento de su detención ni son puestas ante autoridad judicial; además, el tiempo de detención en arraigo, que va de 40 a 80 días, excede en mucho el término constitucionalmente permitido para la retención de los indiciados por el Ministerio Público, que es de un máximo de 96 horas, según el artículo 16 constitucional, párrafo décimo. El arraigo también violenta la garantía prevista en el artículo 14 constitucional, conforme a la cual nadie puede ser privado de la libertad sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; lo cual no se cumple, puesto que los arraigados son privados de la libertad sin previo juicio desahogado ante juez competente.

En la práctica, hemos registrado que el arraigo es generalmente precedido por una detención arbitraria, los arraigados no tienen acceso a abogados, no tienen contacto con su familia, son sometidos a condiciones de detención incompatibles con estándares internacionales (detención sin orden de autoridad competente, sin existencia de flagrancia, con lujo de violencia, sin comunicación al exterior) y muchas veces son sometidos a torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes; como en el caso de un grupo de policías detenidos en Nuevo León por obstrucción de la vía pública¹⁴, quienes permanecieron arraigados en las instalaciones de la Academia Estatal de Policía del 17 de junio al 1 de julio de 2009 sin que en el caso se configure el presupuesto legal de

¹⁴ En el caso en mención, según reportes de medios de comunicación, el 8 de junio de 2009 fueron detenidos 100 policías municipales de las corporaciones de Escobedo y San Nicolás de los Garza, quienes se concentraron en el cruce de las avenidas Sendero y Manuel Barragán en forma ocasional y sin la intención de cometer delitos en forma permanente o reiterada, según se deriva de las declaraciones que han hecho y han trascendido a lo medios. Algunos de dichos policías detenidos y luego arraigados fueron torturados, según reportes recibidos en la organización civil que en Nuevo León se dedica a la defensa de los derechos humanos, resultando uno de ellos con estallamiento de vísceras y otro con fractura de cráneo.

delincuencia organizada, que es el constitucionalmente exigido para la aplicación del arraigo y que la define como una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada.

De acuerdo a la descripción constitucional y definición dada por el Estado Mexicano, el arraigo es una figura que se usa para poder investigar crímenes complejos. En realidad se usa cuando la autoridad no tiene elementos suficientes para detener a la persona con apego a derecho y con respeto a sus garantías individuales. Lo que el Estado Mexicano está diciendo con su respuesta es que ante su negligencia en el uso de técnicas modernas de investigación e inteligencia, es necesario privar de la libertad a ciudadanos sólo por el hecho de ser sospechosos, sin que haya pruebas en su contra, para poder investigarlos, interrogarlos y crear un expediente que no existía antes de la privación arbitraria de la libertad, en clara violación del principio constitucional de presunción de inocencia, de la garantía de libertad personal y del derecho al debido proceso, derechos también protegidos en instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

1.3. Definición de crimen organizado¹⁵

La legislación mexicana no es acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) en lo que respecta a la definición de “grupo delictivo organizado” dado que la definición utilizada en la Constitución Mexicana no se ajusta a todos los requisitos definidos por la Convención para definir un “grupo delictivo organizado”.

En la definición de la Convención se incluye la referencia al tipo de beneficio que un grupo delictivo pretende obtener, esto último es una salvaguarda importante que está ausente en la definición utilizada en la Constitución. Esta circunstancia es preocupante si se considera que en México se han documentado casos en los que falsamente, por motivos más políticos que jurídicos, se acusa a personas inocentes e integrantes de movimientos sociales de pertenecer a la delincuencia organizada.

1.4. Fiscalía Especial sobre Movimientos Sociales y Políticos del Pasado¹⁶

El destino de la información y el trabajo desarrollado por la FEMOSPP quedó bajo la dirección de la Coordinación General de Investigaciones, dependiente de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales, competente para la investigación de los delitos fiscales, los fraudes, así como los delitos comprendidos en leyes especiales relativas al sistema financiero. La falta de especialización de esta oficina y de recursos para investigar los crímenes de Estado denota la escasa relevancia que la actual administración ha concedido al tema. En tres años, la Coordinación General de Investigaciones no sólo no ha consignado un solo caso sino que además no ha preservado el acervo de la hoy extinta FEMOSPP: prueba de ello es que PGR niegue tener entre sus

¹⁵ Recomendaciones del Párrafo 94 No. 1

¹⁶ Recomendación del párrafo 94 No. 8

archivos los materiales relacionados con el Informe de la extinta FEMOSPP *¡Que no vuelva a suceder!*

III. Combate a la tortura¹⁷

La afirmación del gobierno que la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública prohíbe el uso de tortura para personal de instituciones de seguridad no responde a las recomendaciones emitidas en el marco del Examen Periódico Universal (EPU) que hablan de medidas efectivas y eficaces para prevenir y castigar la tortura y luchar contra la impunidad.

Desde el año de 1991 en México está vigente la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, así como existen leyes estatales que definen el delito de tortura y establecen la sanción para los responsables.

Sin embargo a pesar de la existencia de la base legal no se ha podido evitar que se aplique la tortura de manera sistemática en México y por eso que las recomendaciones de varios organismos internacionales, así como de los países participantes en el EPU van en el sentido de la necesidad de la implementación eficaz de las mismas.

Uno de los graves problemas es la falta de imparcialidad en las investigaciones por tortura, debido a que es la misma instancia que supuestamente cometió el delito la que está a cargo de la investigación. El mismo problema existe en la aplicación del Protocolo de Estambul, elemento de prueba indispensable para comprobar supuestos hechos de tortura, porque son los peritos adscritos a las Procuradurías quienes llevan a cabo los exámenes.

La mayoría de las denuncias por tortura no proceden por falta de eficacia y voluntad de parte de los Ministerios Públicos y Procuradurías a la fecha existe un muy reducido número de sentencias por tortura en el país.

Impresiona la ausencia de propuestas concretas de parte del gobierno para implementar la Convención Contra la Tortura y la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y sobre todo para combatir la impunidad.

C. Combate a la discriminación y derechos de grupos específicos

1. Mujeres¹⁸

La Ley General de Acceso a la Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) es una legislación federal que establece los principios bajo los cuales debe garantizarse el respeto a las mujeres a una vida libre de violencia. A nivel de los estados la aprobación de

¹⁷ Recomendaciones del Párrafo 93 Nos. 26 a 28

¹⁸ Recomendaciones del párrafo 93- Nos. 8, 11 a 23

las leyes locales han omitido diversas disposiciones de la ley general como lo es la violencia feminicida, o bien han eliminado la figura de las ordenes de protección.

Si bien es cierto que las 32 Entidades Federativas cuentan con una legislación en los términos que previó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de violencia en su artículo 8 transitorio. Las leyes promulgadas en las entidades federativas no contienen el marco conceptual que permita reconocer:

a) Los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres. Es decir, reconocer los espacios en donde se da la violencia contra las mujeres (familiar, laboral, docente, comunidad e institucional) y que produce diferentes daños (físico, psicológico, patrimonial, económico, sexual y feminicida).

b) Mecanismos que hagan operativas las normas, así como mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y mecanismos de cooperación interinstitucional, protocolos que regulen la forma en que debe ser atendida una mujer que acude a denunciar cualquier tipo de violencia.

c) Principios rectores: de igualdad sustantiva, no discriminación, respeto a la dignidad humana y la libertad de las mujeres.

d) Ordenes de protección como un procedimiento extraordinario de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima y que son: de emergencia, preventivas y de naturaleza civil.

e) Establecer medidas de intervención en materia de: prevención, atención, sanción y erradicación para cada tipo y modalidad de violencia contra las mujeres.

Por lo que no basta con señalar cuantitativamente la promulgación de dichas leyes, es necesario hacer un estudio sobre su contenido para determinar si es armónico con la Ley General.

Existen estados como es el caso de Guanajuato, en donde se promulgó la Ley General contra la Violencia, la cual se centra en la violencia intrafamiliar desconociendo todos los otros tipos y modalidades de violencia establecido en la LGAMVLV, y el tema de violencia contra las mujeres solo es tratada en lo relativo a la prevención. El resto se refiere a todos los miembros de la familia que sufren violencia.

Por último cabe destacar que la aplicación de estas leyes está supeditada a la publicación de sus reglamentos. En la experiencia cotidiana algunos de estos reglamentos se han convertido en un mecanismo que impide el acceso a las mujeres a una vida libre de violencia. La falta de reglamentación imposibilita la capacidad de otorgar competencias y responsabilidades a cada órgano e institución de gobierno, y provoca la carencia de recursos para activarla. Esta situación es clara en el caso de las órdenes de protección, donde no se determina a la autoridad facultada para emitirlas. Un ejemplo de lo anterior es en el caso violación sexual, donde no se sanciona al responsable y se carece de un seguimiento para la protección a la víctima.

La implementación de la Norma Oficial Mexicana 046-SSA2-2005¹⁹ regula la prestación de servicios médicos a mujeres víctimas de violencia sexual e incluye los lineamientos que deben seguir las instancias de salud para prestar los servicios de interrupción del embarazo cuando éste es resultado de una violación. La implementación de la Norma se ha visto impedida ahora al producirse reformas en constitucionales en 12 entidades federativas²⁰ protegen al no nacido en sus constituciones locales.

Un claro ejemplo de lo anterior es lo sucedido en el estado de Guanajuato. El 8 de Mayo pasado fue aprobada una reforma al artículo 1 de la Constitución de Guanajuato para establecer: “Para los efectos de esta Constitución y de las leyes que de ella emanen, persona es todo ser humano desde su concepción hasta su muerte natural. El Estado le garantizará el pleno goce y ejercicio de todos sus derechos.” Impidiendo no solo la aplicación de la Norma oficial mexicana 046 sino la interrupción del embarazo en los casos de violación. Ya antes de la reforma constitucional a mujeres víctimas de violación se les ha negado incluso hasta información sobre la posibilidad de la interrupción legal del embarazo; algunas mujeres que han acudido a hospitales públicos con abortos sépticos han sido denunciadas, investigadas y sancionadas, violando el derecho a la confidencialidad. Incluso hay mujeres encarceladas por “homicidio en razón de parentesco en agravio de su hijo en gestación”.

La Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia y Trata de Personas (FEVIMTRA), es una fiscalía que carece de competencia para atraer y resolver casos de violencia contra las mujeres como el feminicidio o violaciones sexuales cometidas por los agentes del Estado. Ejemplo de lo anterior es el caso de las 26 mujeres de Atenco que fueron víctimas de actos de violencia sexual, incluso violación y otras formas de agresión sexual y violencia, durante su traslado a la cárcel de Santiaguito por parte de policías estatales. La anterior Fiscalía Especial Federal para los Delitos de Violencia contra las Mujeres llevó a cabo una investigación federal paralela a las investigaciones estatales, pero no ejerció jurisdicción directa sobre el caso y por lo tanto no dio lugar a la acción penal, dejando a las víctimas en total estado de indefensión.

La violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua sigue siendo preocupante como lo revela el informe emitido por la organización Nuestras Hijas de Regreso a Casa en donde se reporta que de enero a mayo de 2009 se registraron un total de 14 mujeres desaparecidas. Este número igualó al total de denuncias de desapariciones de mujeres en todo el 2008.

¹⁹ Cabe resaltar que esta Norma Oficial fue revisada, y se incluyó el procedimiento para la prestación de servicios de interrupción legal del embarazo debido al compromiso del Estado Mexicano en el acuerdo de solución amistosa del caso Paulina (menor que fue violada y a la que las autoridades del estado de Baja California le negaron la interrupción del embarazo). Dicho acuerdo de solución amistosa se firmó entre el Estado Mexicano y las peticionarias en la CIDH el pasado 8 de marzo de 2006.

²⁰ Baja California, Chihuahua, Campeche, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo y Sonora.

Según el informe por el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio de enero de 2007 a diciembre de 2008, se registraron más de 1,250 feminicidios en 13 entidades federativas²¹.

La información que proporciona el gobierno mexicano con respecto a los datos sobre los avances en las investigaciones de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez publicados en el informe “Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez. Se hace justicia combatiendo la impunidad” de la Procuraduría de Justicia del Estado de Chihuahua y el Gobierno del Estado de Chihuahua. En este último se comunica a la opinión pública sobre el trabajo realizado hasta la fecha para resolver los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua y en el que se cometen algunas imprecisiones y errores sobre las investigaciones realizadas con el apoyo del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) el cual comenzó a trabajar como perito consultor para la PGJE en materia de antropología forense, en julio del 2005. Hasta la fecha el EAAF ha analizado solamente 83 restos femeninos no identificados o de identificación dudosa. Sobre estos 83 restos el EAAF ha identificado hasta la actualidad a 31 de ellos, quedando 52 restos sin identificar. El propio Equipo Argentino desmintió lo publicado en el Informe de la Procuraduría:

“El informe del gobierno, en la parte relativa a casos resueltos de mujeres desaparecidas -- indica el EAAF-- sólo ha identificado a 14 mujeres que se encontraban en calidad de desaparecidas de alto riesgo, “lo cual es incorrecto, porque este equipo, aclara, ha identificado a 31 mujeres y niñas de las cuales 25 corresponden a Ciudad Juárez y 6 a la ciudad de Chihuahua, y del total 8 corresponden a revisión de identificaciones oficiales.”²²

Por su parte es necesario señalar que si bien la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez fue convertida en una Comisión nueva, existe una gran carencia con respecto a una evaluación de las tareas emprendidas por la Comisión anterior y por lo tanto de los avances con respecto a los objetivos propuestos. Es preocupante que se deleguen a la nueva Comisión las atribuciones establecidas en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, entre ellas la Declaratoria de Alerta de Género. Cabe destacar que en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se establece que para el cumplimiento de los programas e implementación de la ley no se requerirán de estructuras orgánicas adicionales²³, la creación de esta Comisión que además de ir en contra de la ley que la rige es una acción más del gobierno, donde se pretende simular, invisibilizar y desaparecer en los hechos todos los mecanismos de verificación, seguimiento y protección a los derechos humanos de las mujeres y sólo dificultar el cumplimiento de la obligación del Estado de proteger la vida y los derechos humanos de las mujeres.

²¹ Informe y Reporte “Una Mirada al Femicidio en México” Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, red de 43 organizaciones presente en 17 entidades federativas.

²² Torres, Sandra, Informe oficial de feminicidio en Chihuahua, erróneo e impreciso, CIMAC Noticias, 28 de abril de 2009, <http://www.cimacnoticias.com/site/09042908-Informe-oficial-de-37542.0.html>

²³ Artículo Sexto Transitorio de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada el 01 de febrero de 2007 en el Diario Oficial de la Federación.

2. Indígenas²⁴

Si bien Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce que la nación es pluricultural y está sustentada en los pueblos indígenas originarios, ésta no reconoce a plenitud los derechos de los pueblos indígenas. El sistema de procuración y administración de justicia, tiene como obligación contar con intérpretes y abogados que conozcan la lengua y cultura indígenas. Los procesos judiciales en donde están involucradas personas indígenas se encuentran plagados de irregularidades, desde el inicio de la investigación por parte de los ministerios públicos, hasta la administración de justicia, por parte del Poder Judicial. No solamente por la falta de intérpretes o el desconocimiento de las normas jurídicas de los pueblos indígenas, sino también porque el mismo sistema es discriminatorio a las personas indígenas, debido a que se tienen que enfrentar a un sistema judicial ajeno a su cultura y a cosmovisión del mundo.

El reconocimiento de la pluriculturalidad de México, debe de pasar por el reconocimiento de la visión de orden y justicia que tienen los pueblos indígenas, respetando sus instancias jurídicas, como un ejercicio pleno de su libre determinación.

La ausencia en el informe del Estado Mexicano del derecho a la tierra y territorio, es una clara evidencia que los intereses económicos están por encima de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. En la decisión de proyectos de desarrollo, ecoturísticos, explotación de los recursos naturales y creación de áreas naturales protegidas, el Estado no actúa de buena fe, ya que la consulta a las comunidades indígenas no se realiza de manera libre, previa e informada. Basta recordar el informe del **Relator** Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los Pueblos Indígenas, después de su visita a México en 2003.²⁵

Para el Estado Mexicano, los pueblos indígenas son vistos y tratados como objeto de programas sociales tal como se señala en el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009 – 2012 y no como sujetos de derechos colectivos que son indispensables para su existencia, su bienestar y desarrollo integral como pueblos.

D. Derechos económicos, sociales y culturales

2. Derecho al Trabajo²⁶

Con respecto a la respuesta otorgada por el gobierno con respecto a las problemáticas enfrentadas por los trabajadores jornaleros y sus familias, el gobierno mexicano ha establecido como respuesta el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA).

²⁴ Recomendaciones del párrafo 93 No. 8, 11, 48, 49, 64, 67 a 70, 73, 75 a 78

²⁵ Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a México, E/CN.4/80/Add.2

²⁶ Recomendaciones al párr. 93 No. 62 a 64

El PAJA está encaminado a proveer un servicio más participativo por medio de su programa de promoción social. Sin embargo, en 2008, las reglas de Operación del PAJA ya no estipulan que ciertos fondos hayan de ser directamente dirigidos a proyectos de desarrollo en comunidades de jornaleros, pero los comités de promoción social siguen teniendo una importancia central en la estrategia del PAJA.²⁷ Además, se ha corroborado que existe una falta de supervisión de los programas en las comunidades

Este mismo programa impulsa la construcción de Unidades de Servicios Integrales (USI) y la dotación de despensas familiares. Estos centros funcionan como centros de información, capacitación, y apoyo al tránsito migratorio en “lugares estratégicos.”²⁸ Sin embargo, todavía existe escasez de las USI en todo el país para atender a los casi tres millones de jornaleros. Además, de acuerdo a las Reglas de Operación las USI, se provee la dotación de despensas cada ciclo migratorio para familias jornaleras. Sin embargo, existen testimonios que indican que los productos integrales en las despensas no son controlados y que hay instancias en las que los jornaleros son despojados de ellos en los retenes estatales de control de productos agrícolas. Además de las despensas, estas unidades deben ayudar en la tramitación de documentos de identidad y proveer un espacio para que otros programas puedan atender a la misma población jornalera. Sin embargo, en muchos de los USI no se brinda ningún apoyo en la tramitación de documentos. La USI sí tiene un espacio para un técnico de salud para atender a problemas sencillos de salud, pero generalmente sólo está abierto hasta las 3 de la tarde de lunes a viernes mientras que la mayoría de los trabajadores pasan por la USI después de las tres.

No existe tampoco ningún mecanismo de sanciones para las compañías que no se registran con el PAJA. La única manera de reclamar una violación o acción de incumplimiento con los reglamentos del proyecto es por medio de quejas en las líneas telefónicas de SEDESOL.²⁹

A pesar de las iniciativas realizadas por el gobierno mexicano encaminadas a poner fin a la explotación infantil, la problemática no ha podido ser erradicada. Tampoco existe un análisis exhaustivo sobre la incorporación directa e indirecta de los niños migrantes en las jornadas de trabajo. En ese sentido, las causas que originan la presencia de trabajo infantil en campos agrícolas no sólo están directamente relacionadas con las necesidades económicas y de sobrevivencia de las familias jornaleras, sino también de las estrategias productivas y de administración laboral de los empleadores que han hecho uso extensivo de esta mano de obra.

Por último con lo que respecta al punto de los operativos de inspección, a pesar que el gobierno asegura que se han realizado operativos de inspección beneficiando a 23, 461 trabajadores estos esfuerzos se vuelven marginales respecto del tamaño de la población jornalera, la cual encuentra alrededor de los 3.1 millones de personas.

²⁷ Reglas de Operación 2008, Sección 5.4.

²⁸ Reglas de Operación 2008, Sección 4.5.1.2 (b)(2).

²⁹ Reglas de Operación 2008,

E. Difusión y Seguimiento de las Recomendaciones del Examen³⁰

Se hace mención entre las respuestas del gobierno mexicano que existe una Subcomisión de Evaluación y Seguimiento del PNDH creada en 2008, sin embargo a más de seis meses de su creación esta Subcomisión aun no cuenta con una metodología de trabajo ni ha iniciado trabajos propios de Evaluación y Seguimiento.

Por otra parte se menciona que será en el marco de la Subcomisión de Evaluación y Seguimiento del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 como se dará seguimiento a las recomendaciones del Examen Periódico Universal, de nueva cuenta estamos ante una opción que no consideramos adecuada por las siguientes razones.

- La Subcomisión de Evaluación y Seguimiento del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, es una instancia creada específicamente para dar seguimiento al PNDH, que como ya se mencionó es un programa que obliga solo a la Administración Pública Federal, mientras que los compromisos del Gobierno en el EPU son compromisos de Estado.
- La capacidad de las organizaciones que forman parte de esa Sub Comisión no es la suficiente para dar seguimiento a las acciones del EPU y una gran cantidad de organizaciones que participaron en el proceso EPU no participan en dicha comisión.
- El PNDH contempla temas que, por su parte en el EPU fueron rechazados por el gobierno o bien, ni siquiera se tocaron (como derechos sexuales y reproductivos) y existe el temor fundado de que estos temas sean desplazados por el seguimiento a las recomendaciones EPU.

³⁰ Recomendaciones del párrafo 93 Nos. 82 y 83