

El Cambio Inconcluso

**Avances y desaciertos en derechos humanos
durante el gobierno de Fox**

HUMAN
RIGHTS
WATCH

Copyright © 2006 Human Rights Watch
All rights reserved.
Printed in the United States of America
ISBN: 1-56432-338-2
Cover design by Rafael Jimenez

Human Rights Watch
350 Fifth Avenue, 34th floor
New York, NY 10118-3299 USA
Tel: 1-(212) 290-4700, Fax: 1-(212) 736-1300
hrwnyc@hrw.org

1630 Connecticut Avenue, N.W., Suite 500
Washington, DC 20009 USA
Tel: 1-(202) 612-4321, Fax: 1-(202) 612-4333
hrwdc@hrw.org

2nd Floor, 2-12 Pentonville Road
London N1 9HF, UK
Tel: 44 20 7713 1995, Fax: 44 20 7713 1800
hrwuk@hrw.org

Rue Van Campenhout 15,
1000 Brussels, Belgium
Tel: 32 (2) 732-2009, Fax: 32 (2) 732-0471
hrwatcheu@skynet.be

9 rue Cornavin
1201 Geneva, Switzerland
Tel: +41 22 738 04 81, Fax: +41 22 738 17 91
hrwgva@hrw.org

Poststraße 4-5
10178 Berlin, Germany
Tel. +49 30 259 306 10, Fax. +49 30 259 306 29
berlin@hrw.org

Web Site Address: <http://www.hrw.org>

HUMAN RIGHTS WATCH

Human Rights Watch se dedica a proteger los derechos humanos de toda persona, en cualquier parte del mundo.

Junto con víctimas de violaciones a los derechos humanos y defensores de estos derechos, luchamos para prevenir la discriminación, defender las libertades políticas, evitar atrocidades en tiempos de guerra y procurar justicia.

Investigamos y denunciemos violaciones a los derechos humanos, exigiendo a los responsables que rindan cuentas por sus actos.

Desafiamos a los gobiernos y a todos aquellos que detentan una posición de poder a que pongan fin a los abusos y respeten el derecho internacional de los derechos humanos.

Conminamos a la opinión pública y a la comunidad internacional a apoyar la defensa de los derechos humanos de todos.

Human Rights Watch realiza, de manera regular y sistemática, investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos en unos setenta países alrededor del mundo. Nuestra reputación, que surge de exponer oportunamente y de manera confiable estos hechos, nos ha convertido en una fuente esencial de información para aquellas personas e instituciones interesadas en los derechos humanos. Abordamos las prácticas de derechos humanos de gobiernos de cualquier tendencia política, de cualquier alineación geopolítica, y de cualquier carácter étnico u orientación religiosa. Human Rights Watch defiende la libertad de pensamiento y expresión, el debido proceso, la igualdad ante la ley y el desarrollo de una sociedad civil fuerte; documentamos y denunciemos asesinatos, desapariciones, tortura, encarcelamiento arbitrario, discriminación y otras violaciones a derechos humanos reconocidos internacionalmente. Nuestro objetivo es que los gobiernos rindan cuentas y asuman su responsabilidad si violan estos derechos.

El trabajo de Human Rights Watch empezó en 1978 con la creación de una división para Europa y Asia Central (entonces conocida como Helsinki Watch). Hoy en día cuenta con cinco divisiones que se ocupan de África, las Américas, Asia, Europa y Asia Central, y Medio Oriente y África del Norte. Human Rights Watch también cuenta con tres divisiones de estudios temáticos, sobre el uso de armas, los derechos del niño, y los derechos de la mujer. Tiene oficinas en Berlín, Bruselas, Ginebra, Londres, Los Ángeles, Moscú, Nueva York, San Francisco, Tashkent, Toronto, y Washington, D.C. Human Rights Watch es una organización independiente y no gubernamental, financiada mediante contribuciones de individuos y de fundaciones de todo el mundo. No acepta fondos gubernamentales, ni directa ni indirectamente.

El personal de la organización incluye a Kenneth Roth, Director Ejecutivo; Michele Alexander, Directora de Desarrollo y Promoción; Carroll Bogert, Directora Adjunta; Peggy Hicks, Directora de Abogacía Global; Iain Levine, Director de Programas; Dinah PoKempner, Consejera General; Aisling Reidy, Asesor Jurídico; James Ross, Asesor Jurídico; Joe Saunders, Director Adjunto de Programas; y Wilder Tayler, Director Jurídico.

Los directores de las divisiones de Human Rights Watch son Brad Adams, Asia; Joseph Amon, VIH/SIDA y Derechos Humanos; Peter Bouckaert, Emergencias; Bruni Burres, Festival Internacional de Cine; Holly Cartner, Europa y Asia Central; Richard Dicker, Justicia Internacional; Jaime Fellner, Estados Unidos; Bill Frelick, Refugiados; Arvind Ganesan, Negocios y Derechos Humanos; Steve Goose, Armas; LaShawn R. Jefferson, Derechos de las Mujeres; Scott Long, Derechos de Lesbianas, Homosexuales, Bisexuales y Transgéneros; Joanne Mariner, Terrorismo y Contraterrorismo; Peter Takirambudde, África; José Miguel Vivanco, Américas; Lois Whitman, Derechos del Niño; y Sarah Leah Whitson, Medio Oriente y África del Norte.

Los directores de abogacía de Human Rights Watch son Steve Crawshaw, Londres; Loubna Freih, Ginebra; Marianne Heuwagen, Berlín; Lotte Leicht, Bruselas; y Tom Malinowski, Washington, D.C.

Los miembros de la junta directiva son Jane Olsen, Presidenta; James F. Hoge, Jr., Vice-Presidente, Sid Sheinberg, Vice-Presidente, John J. Studzinski, Vice-Presidente; Omar Amanat, Lloyd Axworthy, David Brown, Jorge Castañeda, Dorothy Cullman, Edith Everett, Jonathan Fanton (Presidente 1998-2003), Michael Gellert, Richard Goldstone, Vartan Gregorian, Wendy Keys, Robert Kissane, Bruce Klatsky, Joanne Leedom-Ackerman, Josh Mailman, Susan Manilow, Kati Marton, Linda Mason, Barry Meyer, Joel Motley, Samuel K. Murumba, Catherine Powell, Sigrid Rausing, Victoria Riskin, Kevin Ryan, Domna Stanton, John Taylor, y Shibley Telhami.

Los miembros de la junta emérita son Roland Algrant, Lisa Anderson, Robert L. Bernstein (Presidente Fundador 1978-1997), William D. Carmichael, Adrian W. DeWind, Alice H. Henkin, Stephen L. Kass, Marina Pinto Kaufman, Peter Osnos, Kathleen Peratis, Bruce Rabb (Secretario), Orville Schell, Gary Sick, y Malcolm B. Smith.

Agradecimientos

Tamara Taraciuk, becaria Alan R. y Barbara D. Finberg en Human Rights Watch, y Daniel Wilkinson, subdirector de la División de las Américas de Human Rights Watch, son los autores de este informe. El informe fue editado por José Miguel Vivanco, director ejecutivo de la División de las Américas, Wilder Tayler, director jurídico, Joseph Saunders, director de la División de Programas, Ian Gorvin, consultor de la Oficina de Programas, María McFarland Sánchez-Moreno, investigadora para Colombia, Marianne Mollmann, directora de abogacía de la División de Derechos de las Mujeres, Michael Bochenek, subdirector de la División de los Derechos del Niño, y Adam Abelson, becario Princeton en Latinoamérica de la División de las Américas. Jennifer Nagle, Danielle Wainer y Joanna Edwards, asociadas de la División de las Américas, contribuyeron en los aspectos logísticos de las investigaciones y en la producción del informe. Joanna Klonsky, Vanessa James, Christian Wlaschütz, Helena Cárdenas, Eloise Fluet, Casey Paschoaloti, Sarah Wright, Sarah Fick, María Sarabia, Sara Milstein, Carmen Laura Martínez López, Joshu Harris y Maira Magro, pasantes en la División de las Américas, prestaron su valioso apoyo en el trabajo investigativo.

Human Rights Watch agradece a las numerosas organizaciones, funcionarios gubernamentales e individuos que contribuyeron en el desarrollo del presente informe. Agradecemos de manera especial los valiosos comentarios y consejos recibidos de Edgar Cortéz y Michel Maza de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para Todos y Todos”, y de Fabián Sánchez, Mario Solórzano, Sergio Méndez Silva y María Sirvent de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. También recibimos valiosos comentarios de Denise Dresser de la Universidad ITAM, Sergio Aguayo del Colegio de México, Andrés Rozental del COMEXI, Emilio Álvarez Icaza de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Miguel Sarre de la Universidad ITAM, Lucy Tacher de Proderecho, Ernesto Villanueva de LIMAC, Ana Luisa Ligouri de la Fundación MacArthur, Laurie Freeman de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, Benjamin Naimark-Rowse y Martin Schoenteich de Open Society Justice Initiative, así como de Paulina Vega, Pilar Noriega, Guillermo Zepeda, Bernardo León, Jan Perlin, Susana Camacho y Mariclaire Acosta. Human Rights Watch asume total responsabilidad por los errores u omisiones que se encuentren en este informe.

Manifestamos nuestro profundo agradecimiento a las numerosas víctimas y familiares de víctimas de abusos a los derechos humanos que compartieron información relativa a sus casos con nosotros.

Por último, Human Rights Watch agradece a la Fundación Ford, la Fundación William and Flora Hewlett, la Fundación Robert Field Bullock, y a Denise Dresser (integrante de la Junta Directiva de la General Service Foundation) por su generoso apoyo a nuestro trabajo en México.

Índice

I. Resumen y recomendaciones.....	1
Apertura y transparencia	2
Una nueva política exterior.....	3
La ley de transparencia.....	4
Continuas amenazas a la apertura y la transparencia	4
Rendición de cuentas y procuración de justicia	5
La Fiscalía Especial.....	6
La reforma judicial.....	7
La reconciliación entre derechos humanos y seguridad pública.....	8
Las lecciones de Ciudad Juárez	9
Recomendaciones.....	10
II. Apertura: Un nuevo enfoque en política exterior	12
La política previa de puertas cerradas	15
Un nuevo enfoque en política exterior	17
Promoción de los derechos humanos en el exterior.....	17
Apertura al escrutinio internacional	20
Esfuerzos para lograr la armonización.....	22
Ratificación de los tratados internacionales sobre derechos humanos	23
Reformas a la legislación nacional	24
La incorporación de las normas internacionales en la Constitución	25
El Programa Nacional de Derechos Humanos	26
Mecanismos para garantizar la continuidad.....	28
Recomendaciones.....	29
III. Transparencia: El fin de la cultura del secreto oficial	31
Antecedentes.....	33
Normas internacionales.....	34
La ley de transparencia	36
Primeros pasos hacia la reforma	36
La nueva ley	37
Resultados: Avances y obstáculos	41
La apertura de los archivos secretos del gobierno	56
La desclasificación de los documentos.....	56
Límites a la accesibilidad	56
La aplicación de la ley de transparencia a los archivos.....	60
Transparencia y derechos humanos	61
Recomendaciones.....	64

IV. Rendición de cuentas: La continua impunidad de las atrocidades del pasado	67
Antecedentes.....	70
Historia de los abusos.....	70
Las obligaciones de México conforme al derecho internacional.....	73
La Fiscalía Especial	75
Creación y mandato.....	75
Resultados después de cuatro años	76
Tareas pendientes	80
Obstáculos para la rendición de cuentas.....	81
Obstáculos para la verdad.....	82
Obstáculos para la justicia.....	90
Dificultades de la Fiscalía Especial.....	102
Recomendaciones.....	103
V. Procuración de justicia: Los abusos continuos que socavan la seguridad pública	107
Tortura	110
El secreto conocido de México.....	110
Incentivos para torturar.....	116
Las obligaciones de México conforme al derecho internacional.....	119
Por qué fracasaron los intentos previos para poner fin a la tortura	119
El paquete de reformas de Fox.....	123
Oposición equivocada a una reforma urgente	127
El uso excesivo de la prisión preventiva.....	128
Cómo el sistema legal limita la discreción de los jueces.....	129
Impacto sobre las condiciones carcelarias	130
Las obligaciones de México conforme al derecho internacional.....	131
El paquete de reformas de Fox.....	133
Oposición equivocada a una reforma urgente	134
Recomendaciones.....	137
VI. Un caso paradigmático: Ciudad Juárez.....	139
Chivos expiatorios: Cómo los abusos menoscaban la seguridad pública	139
El uso de la política exterior para promover cambios a nivel local.....	140
Las lecciones de Ciudad Juárez	145

I. Resumen y recomendaciones

La elección presidencial de México del 2000 constituyó un punto de inflexión decisivo en la transición del país hacia la democracia. La victoria del candidato de oposición, Vicente Fox Quesada, marcó el fin de siete décadas de gobierno de partido único. El apoyo que Fox recibió de personas de un amplio espectro político demostró que la sociedad mexicana estaba lista para el cambio.

Sin embargo, un sistema democrático requiere más que elecciones libres. La manera de elegir a los gobernantes es, por supuesto, fundamental, pero también es indispensable que, tras ser electos, éstos gobiernen democráticamente. Un requisito primordial de todo gobierno democrático es que los gobernantes rindan cuenta de sus actos a la ciudadanía y actúen dentro del marco de la ley.

El Presidente Fox heredó un sistema político cuyo rasgo distintivo fue, precisamente, la ausencia de rendición de cuentas. El viejo régimen no sólo se caracterizó por el fraude electoral, sino también por violar rutinariamente las leyes vigentes y los derechos de los ciudadanos mexicanos. La otra característica distintiva fue el encubrimiento de tales abusos al negarle a la sociedad mexicana acceso a información básica y al rechazar el escrutinio internacional de sus acciones. Luego que las elecciones del 2000 pusieran fin a décadas de gobiernos de partido único, el desafío crítico que siguió enfrentando el gobierno mexicano en su transición hacia la democracia fue cómo terminar con este patrón de conducta de violación, negación y encubrimiento.

A casi seis años de la elección de Fox, México ha avanzado considerablemente en un aspecto de este patrón de conducta, pero ha hecho muy poco por abordar eficientemente el resto. Durante la presidencia de Fox el país ha alcanzado niveles de apertura y transparencia sin precedentes—al facilitar la observación internacional de sus prácticas en materia de derechos humanos y permitir el acceso a información de interés público en poder del gobierno. Sin embargo, México no ha adoptado medidas que efectivamente enfrenten los problemas de derechos humanos que la apertura y la transparencia han ayudado a poner en evidencia. En particular, el país debe promover la rendición de cuentas por las atrocidades cometidas en el pasado y, al mismo tiempo, frenar los abusos que aún hoy siguen cometiéndose regularmente. Los esfuerzos del Presidente Fox para tratar estos problemas han sido ambiciosos en su diseño, pero, en buena parte, en la práctica no han alcanzado sus objetivos principales.

Este informe examina el estado actual de la transición mexicana hacia la democracia desde una perspectiva de derechos humanos. No aborda todos y cada uno de los graves problemas de derechos humanos que afectan al país en la actualidad. Más bien, se centra en aquellos temas que, desde nuestra perspectiva, resultan más relevantes para el desafío de promover el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de los mecanismos de rendición de cuentas: la

apertura a la observación internacional en materia de derechos humanos (capítulo 2); el acceso a la información pública en poder del estado (capítulo 3); la rendición de cuentas por los abusos cometidos en el pasado (capítulo 4); y las reformas necesarias al sistema de justicia para poner fin a los abusos que siguen ocurriendo en la actualidad (capítulo 5). El capítulo final del informe analiza uno de los casos más graves de violaciones a los derechos humanos que tuvo lugar durante los últimos años—el asesinato y “desaparición” de centenares de mujeres en Ciudad Juárez—con el propósito de demostrar cómo esta tragedia ilustra los temas del presente informe (capítulo 6).

El análisis y las conclusiones de este informe se basan en detalladas entrevistas realizadas a autoridades mexicanas de los tres partidos políticos más importantes y de los tres poderes del gobierno federal, así como de varios gobiernos estatales e instituciones autónomas. También hicimos entrevistas y consultas a representantes de organizaciones no gubernamentales, quienes han jugado un rol esencial en la promoción del cambio hacia la democracia en México, así como a abogados, periodistas, académicos y destacados miembros de la sociedad civil mexicana. Finalmente, las conclusiones también surgen de entrevistas a numerosas víctimas y familiares de víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Ahora que México se prepara para su primera elección presidencial desde el fin del gobierno de partido único, la transición del país hacia una democracia plena está lejos de haber concluido. La agenda del Presidente Fox en materia de derechos humanos ha ayudado a avanzar en algunas áreas claves de la transición. Sin embargo, la democracia mexicana aún es prisionera de las leyes e instituciones que heredó del viejo régimen. El desafío de librar al país de su legado autoritario pronto recaerá en un nuevo presidente. Para afrontar este desafío, la próxima administración deberá promover enérgicamente una agenda de derechos humanos—adoptando como propios los avances de la agenda de Fox y evitando sus desaciertos más serios.

Apertura y transparencia

Uno de los mayores obstáculos al fortalecimiento de las instituciones democráticas y de los mecanismos de rendición de cuentas en México ha sido la cultura del secreto que ha imperado, tradicionalmente, en todas las áreas del gobierno. Durante años se denegó a los ciudadanos mexicanos el acceso a la información más básica sobre las instituciones e incluso las leyes que regían su vida cotidiana. Además de vulnerar su derecho de acceso a la información pública, la falta de transparencia obstaculizó severamente la capacidad de los ciudadanos de hacer frente a las prácticas abusivas que agentes e instituciones gubernamentales habitualmente cometían en su contra.

El impacto asfixiante de esta cultura del secreto se vio agravado aún más como resultado del sistemático rechazo del gobierno a autorizar la observación internacional en materia de derechos humanos. El viejo régimen activamente desalentó y desestimó estas observaciones, aduciendo que se trataba de una intromisión foránea en los asuntos internos del estado. Incluso durante la

presidencia de Ernesto Zedillo, cuyo gobierno demostró una mayor predisposición a entablar contacto con los monitores internacionales de derechos humanos, México jamás abandonó su postura de privilegiar el discurso de la soberanía nacional por encima de la protección de los derechos básicos.

Una nueva política exterior

Uno de los primeros cambios significativos en materia de políticas públicas impulsado durante la administración Fox fue el rechazo a una interpretación radical de la doctrina de la no injerencia en los asuntos internos de los estados (que había caracterizado a la política exterior del país durante décadas). En su primer día efectivo de gobierno, el Presidente Fox firmó un acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por medio del cual México se comprometió a colaborar con esta agencia para evaluar y mejorar sus prácticas en materia de derechos humanos. Algunas semanas más tarde Fox anunció la suspensión de las amplias y estrictas restricciones para viajar que solían imponerse a defensores extranjeros de los derechos humanos que deseaban visitar México. Meses más tarde, en su primera aparición ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el secretario de Relaciones Exteriores de la nueva administración extendió una invitación permanente a los relatores de derechos humanos de las Naciones Unidas para que evaluaran la situación en el país y anunció, en el mismo discurso, un nuevo enfoque en materia de derechos humanos: México consideraría que no podría invocarse la soberanía nacional para limitar la observación internacional de los derechos humanos, ya que éstos son valores universales y absolutos.

Las palabras del secretario de Relaciones Exteriores fueron respaldadas por una serie de acciones concretas que demostraron que México se encontraba seriamente comprometido con la promoción de los derechos humanos—tanto en el exterior como a nivel interno. La administración Fox abandonó, de esta manera, la postura defensiva que caracterizó a la política exterior previa—que procuraba resguardar a México del escrutinio internacional—y la reemplazó por una política exterior pro-activa que se valía del derecho internacional de los derechos humanos como un instrumento para promover cambios a nivel interno.

Si bien la observación internacional no es, en sí misma, un requisito para que un gobierno sea democrático, la rendición de cuentas sí lo es. En muchos casos, el trabajo de los monitores internacionales ha resultado efectivo para impulsar a los estados a tomar con más seriedad la obligación de contar con mecanismos de rendición de cuentas. En el caso de México, ha complementado los esfuerzos de activistas locales de derechos humanos para aumentar la toma de conciencia pública sobre la extensión y naturaleza de los problemas de derechos humanos que afectan al país. Como sucede con cualquier vicio, el primer paso para combatirlo consiste en reconocer que existe un problema. Y en gran medida gracias a la nueva política exterior, la etapa de negación total en México parece haber quedado en el pasado.

La ley de transparencia

La apertura de México a la observación internacional pronto fue seguida por una apertura aun más radical al escrutinio interno. En el año 2002, al sancionar la “ley de transparencia”, el Congreso mexicano dio un golpe potencialmente decisivo a la tradicional cultura del secreto con la cual se manejaban los asuntos de estado. La nueva ley estableció el “principio de máxima publicidad” que esencialmente revierte la política tradicional del estado sobre la entrega de información pública. En el pasado, la publicidad constituía la excepción. En cambio, bajo la nueva ley, pasó a ser la regla. La ley también creó un mecanismo poderoso—el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)—para asegurar que se aplique el mencionado principio al interior del poder ejecutivo y estableció que las demás instituciones obligadas debían crear mecanismos similares.

La ley de transparencia puede llegar a ser el paso más importante dado por el gobierno mexicano en su transición hacia la democracia desde las elecciones del 2000. El reconocimiento por este logro corresponde a numerosos actores—desde el Presidente Fox, quien firmó la ley, hasta los legisladores de los tres partidos mayoritarios que votaron a favor de su aprobación y, fundamentalmente, a un amplio grupo de miembros de la sociedad civil que pensaron la ley y persuadieron a los dirigentes políticos que era necesaria.

La desclasificación, en el año 2002, de millones de documentos secretos que estaban guardados en los archivos del gobierno incrementó el impacto potencial de la ley. La apertura de estos documentos, ordenada por el Presidente Fox el año anterior, es comparable a una aplicación retroactiva del nuevo principio de publicidad, facilitando el acceso de periodistas, investigadores y ciudadanos a información que estaba en manos del gobierno—incluyendo una gran cantidad de documentación sobre violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado que les había sido denegada por décadas.

Continuas amenazas a la apertura y la transparencia

Si bien la ley de transparencia ha transformado la política de México sobre el manejo de la información, aún persiste un serio riesgo de que la cultura del secreto reaparezca en el futuro. Los avances logrados en la promoción de la transparencia dentro del poder ejecutivo aún no han sido replicados por los demás poderes del estado ni por las instituciones gubernamentales autónomas como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos—y la ley de transparencia no impone directamente obligaciones a los partidos políticos, que emplean enormes recursos públicos para influir en los procesos electorales y legislativos en México. Más aún, dentro del ejecutivo, el IFAI sigue siendo vulnerable a interferencias políticas y ha debido enfrentar una creciente resistencia por parte de numerosas e importantes agencias clave que se niegan a suministrar información. De la misma manera, el acceso real a los archivos desclasificados se ve severamente obstaculizado por una serie de factores, entre los cuales se encuentra la aplicación de interpretaciones amplias de los criterios para proteger la privacidad de las personas, que permite que se retengan documentos que deberían ser públicos. En síntesis, los avances

históricos logrados por México en materia de transparencia aún hoy siguen siendo muy precarios.

La apertura al escrutinio internacional no ha enfrentado el mismo tipo de obstáculos institucionales que la implementación de la ley de transparencia. Sin embargo, es probable que los avances logrados en este campo sean incluso más precarios, dado que la apertura no se encuentra reconocida por ninguna ley ni es el resultado de un consenso político formal. Constituye, en cambio, parte de la política exterior de un gobierno en particular que puede ser abandonada en el primer día de la próxima presidencia, con la misma rapidez con que fue adoptada inicialmente.

La continuidad y la profundización de los procesos de apertura y transparencia dependerán, en gran medida, de la próxima administración. A fin de garantizar que la ley de transparencia desarrolle plenamente su potencial, el nuevo presidente deberá insistir en que todas las agencias gubernamentales faciliten un amplio acceso a la información pública; deberá promover legislación que le conceda autonomía constitucional al IFAI e imponga “obligaciones de transparencia” a los partidos políticos y a otros actores no gubernamentales que reciben fondos públicos; y deberá brindar apoyo a las iniciativas de los demás poderes del gobierno federal y los órganos constitucionales autónomos, con el fin de crear mejores reglamentos para cumplir con la ley de transparencia.

En cuanto a la política exterior, la administración entrante deberá decidir si suscribirá la nueva doctrina de apertura o si retornará a la política anterior de no cooperación en materia de derechos humanos. El nuevo presidente debería rechazar la idea de invocar la noción de soberanía nacional como un valor más importante que proteger los derechos básicos, debería seguir colaborando activamente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y con otros monitores internacionales de los derechos humanos, y debería priorizar la implementación de las medidas del Programa Nacional de Derechos Humanos, actualizándolo para reflejar las circunstancias vigentes en el país.

Rendición de cuentas y procuración de justicia

Un área central en la cual la agenda de derechos humanos de la administración Fox ha resultado insuficiente ha sido sus iniciativas para abordar otro legado del viejo régimen: la habitual subordinación del estado de derecho a prácticas que se perciben como indispensables para mejorar la seguridad pública.

Las víctimas de las peores violaciones a los derechos humanos cometidos a lo largo de los años en México fueron, por lo general, individuos que el estado consideraba una amenaza a la seguridad pública—desde rebeldes armados hasta estudiantes activistas o delincuentes comunes. En sus extremos más dramáticos, este tipo de violaciones incluyó la masacre de estudiantes activistas en 1968 y 1971, así como la tortura, la ejecución y la desaparición forzada de cientos de

civiles durante la “guerra sucia” en México durante la década del ‘70 y principios de los años ‘80. El horror de estas atrocidades aumentó debido a que, durante décadas, el gobierno no investigó los casos ni enjuició a los responsables. De esta manera, la sociedad mexicana aprendió la lección más cruda sobre los límites del estado de derecho en el país: los funcionarios públicos podían eludir sus responsabilidades aún si cometían los crímenes más atroces.

Mucho más habituales que los actos de violencia política mencionados anteriormente han sido los abusos cometidos frecuentemente en todo el país por agentes estatales contra personas que sospechaban habían cometido delitos. Uno de los abusos más comunes ha sido el uso de la tortura para arrancar confesiones de los detenidos. Otro abuso ha sido el uso indebido y sistemático de la prisión preventiva, que ha resultado en el encarcelamiento durante meses de personas inocentes junto con criminales avezados.

El Presidente Fox ha adoptado dos iniciativas importantes para hacer frente a este legado de falta de estado de derecho—una de ellas destinada a poner fin a la impunidad de los abusos cometidos en el pasado y la otra a prevenir futuras violaciones. Ambas iniciativas fueron ambiciosas y esenciales. Sin embargo, por el momento, ambas están lejos de haber cumplido con sus objetivos principales.

La Fiscalía Especial

En noviembre del 2001, en respuesta a los reclamos reiterados para que se creara una comisión de la verdad encargada de investigar los abusos cometidos en el pasado, el Presidente Fox creó una institución que era potencialmente aun mejor: una fiscalía especial encargada de investigar y llevar a juicio a los responsables de tales crímenes—iniciativa que apuntaría, en otras palabras, a promover verdad y justicia.

Sin embargo, los resultados obtenidos luego de cuatro años han sido decepcionantes. La Fiscalía consiguió iniciar procedimientos penales contra, y detener al, ex jefe de la policía secreta y otros tres funcionarios públicos—un hecho que hubiera resultado impensable en México hace unos años. Sin embargo, estos logros se han visto eclipsados por una serie de importantes desaciertos. Los tribunales han rechazado todos los esfuerzos del fiscal especial para enjuiciar al ex Presidente Luis Echeverría y otros ex funcionarios por “genocidio” por las masacres de manifestantes estudiantiles. A pesar de que el fiscal especial obtuvo una decisión importante de la Suprema Corte—que autorizó el enjuiciamiento de casos de “desapariciones” ocurridos hace décadas—su oficina solamente consignó quince de los más de 600 casos que está investigando. Al momento que este informe fue enviado a imprenta, los procesos iniciados por la fiscalía no habían llevado a condena alguna.

Quizás el logro más sustancial de la Fiscalía Especial hasta la fecha, además de las consignaciones y la decisión favorable de la Suprema Corte, haya sido la elaboración de un ambicioso borrador de informe histórico sobre los abusos que actualmente están siendo investigados. Sin embargo,

este borrador de informe es, en sí mismo, la evidencia más clara de que la Fiscalía Especial podría haber hecho mucho más. El informe muestra que existe evidencia contundente en los archivos gubernamentales que compromete a ex funcionarios y militares en los crímenes de la “guerra sucia”. Incluso el autor principal del informe acepta que el documento es evidentemente incompleto ya que contiene apenas una pequeña fracción de la información que habría sido posible obtener si se hubiera realizado una investigación más completa y rigurosa. En otras palabras, el borrador de informe demuestra que la Fiscalía Especial ha logrado algunos avances en poner fin al encubrimiento oficial de las atrocidades pero podría haber logrado más.

La reforma judicial

Una de las iniciativas más ambiciosas de la presidencia de Fox ha sido la propuesta de reformar el sistema de administración y procuración de justicia para, entre otras cosas, abordar las causas principales de dos de los problemas de derechos humanos más recurrentes en el país—el uso de la tortura y el empleo indebido de la prisión preventiva.

En el caso de la tortura, la principal razón por la cual esta práctica continúa es que los agentes del Ministerio Público pueden utilizar las declaraciones obtenidas mediante la fuerza como evidencia en juicio. Para estos agentes resulta más sencillo obtener una confesión por medio de la fuerza que realizar una investigación profesional. La propuesta de reforma de Fox enfrentaría seriamente esta práctica al remover el incentivo perverso que la promueve. La reforma de la Constitución federal establecería que solamente tendrían valor probatorio aquellas confesiones rendidas directamente ante un juez. Las confesiones obtenidas por medio del uso de la fuerza en un cuarto oscuro no serían, por lo tanto, admitidas como evidencia en los procesos judiciales.

En el caso de la prisión preventiva, el problema es un sistema legal que niega a los jueces la facultad de conceder la libertad provisional a sospechosos que tienen derecho a enfrentar el juicio en su contra en libertad—es decir, aquéllos que no son un peligro para la sociedad ni son proclives a evadir la justicia. De acuerdo con la legislación vigente en la mayor parte de México, cualquier persona acusada de cometer un “delito grave” debe enfrentar el proceso en su contra privado de libertad. Con el correr de los años, las demandas populares para que el gobierno combata la criminalidad han llevado a los legisladores, tanto a nivel estatal como federal, a ampliar la lista de “delitos graves” para incluir ofensas no violentas y relativamente menores. En consecuencia, en la actualidad más del 40 por ciento de los presos mexicanos no han sido condenados por los delitos que se les imputan, y muchos de ellos permanecen encarcelados por meses junto a criminales ya condenados.

La propuesta de Fox representa un primer paso importante para reducir esta práctica abusiva a nivel federal al permitirles a jueces federales que otorguen la libertad provisional a personas acusadas de algunos “delitos graves”. La propuesta también sugiere reformar la Constitución mexicana para que ésta incluya explícitamente el principio de la presunción de inocencia de aquellos individuos que no hayan sido condenados. Esta garantía constitucional podría ser

empleada para promover cambios en los códigos de procedimientos penales estatales con el fin de reducir el uso excesivo de la prisión preventiva a nivel local.

Desafortunadamente, las reformas propuestas se encuentran paralizadas en el Congreso desde hace más de dos años y las probabilidades de que sean sancionadas en el futuro inmediato son mínimas.

La reconciliación entre derechos humanos y seguridad pública

La falta de resultados de estas dos iniciativas, que son tan diferentes, demuestra que México no ha podido integrar los derechos humanos y la seguridad pública en una agenda única y coherente. Tal vez el testimonio más elocuente del desequilibrio de estas dos prioridades sea que, en la actualidad, decenas de miles de personas acusadas de haber cometido crímenes no violentos se encuentran encarcelados al lado de delincuentes avezados, pero sólo cuatro ex funcionarios están siendo juzgados por tribunales civiles por el secuestro, tortura, muerte y desaparición forzada de cientos de personas durante el período de “guerra sucia” en México.

La creación de la Fiscalía Especial trató de corregir este desequilibrio. No haberlo logrado es, en definitiva, responsabilidad de la misma administración que la creó. Tras poner en marcha este ambicioso proyecto, la administración Fox no garantizó que la oficina contara con la credibilidad, la capacidad técnica y las facultades necesarias para alcanzar sus objetivos. Tampoco aseguró la activa colaboración de otras instituciones como la policía federal de investigaciones (que se mostró incapaz o reacia a ejecutar la mayor parte de las órdenes de arresto en estos casos) y, más importante aún, las Fuerzas Armadas mexicanas (que se negaron a cooperar seriamente con la investigación y el enjuiciamiento de estos casos).

El trabajo iniciado por la Fiscalía Especial todavía puede ser recuperado, pero para ello será necesario que el próximo presidente tome medidas concretas a fin de superar los obstáculos que han hecho imposible que, hasta el momento, se alcancen avances sustanciales. Una de estas medidas debería consistir en obligar a las Fuerzas Armadas a colaborar activamente con los investigadores y fiscales que se ocupan de estos casos. Una segunda medida sería promover legislación que otorgue a los fiscales de estos casos las facultades necesarias para obtener testimonios que provean información clave. Y, finalmente, para reforzar y complementar los esfuerzos para investigar y enjuiciar estos casos, el próximo presidente debería promover el establecimiento de una comisión de la verdad con los recursos, especialización e independencia necesarios para continuar con la investigación que inició la Fiscalía Especial.

El Congreso tiene más responsabilidad que el presidente de que las propuestas de reforma judicial no hayan sido sancionadas como ley. Sin embargo, el presidente podría haber desempeñado un rol mucho más activo para enfrentar el mayor obstáculo político que dificulta la sanción de estas leyes: la percepción equivocada y generalizada de que los derechos humanos y la seguridad pública constituyen prioridades recíprocamente excluyentes.

Quiénes se oponen a las medidas contra la tortura propuestas por Fox argumentan, por ejemplo, que éstas debilitarían a las agencias de seguridad y, por ende, favorecerían a los delincuentes. Sin embargo, esta percepción es equivocada. En vez de limitar a los fiscales, la medida sólo los obligaría a realizar mejor su trabajo. Al no poder utilizar las confesiones obtenidas mediante el uso de la fuerza, los fiscales se verían obligados a llevar a cabo investigaciones más exhaustivas para poder condenar a los delincuentes. La práctica actual—en especial la incapacidad de poner fin al uso de las confesiones forzadas—es una tragedia tanto para los derechos humanos como para la seguridad pública: los ciudadanos inocentes confiesan haber cometido crímenes en los cuales no participaron y los verdaderos criminales permanecen en libertad.

De un modo similar, quienes se oponen a las reformas que buscan restringir el uso excesivo de la prisión preventiva aducen que, al igual que las medidas para frenar el uso de la tortura, estas medidas disminuirían la seguridad. Sin embargo, como en el caso de la tortura, el uso excesivo de la prisión preventiva constituye una amenaza seria a la seguridad pública. El costo asociado al encarcelamiento de decenas de miles de presos no violentos implica una desviación de fondos públicos que podrían destinarse más provechosamente a combatir delitos violentos. También contribuye a la severa sobrepoblación de las cárceles mexicanas, lo cual, a su vez, limita la capacidad de las autoridades penitenciarias de controlar a los internos. Esto lleva a un sistema penitenciario en el cual los delincuentes menores—por no mencionar a los sospechosos que son inocentes—deben soportar meses de confinamiento bajo la influencia e incluso la supervisión de criminales avezados. El producto final es un sistema penitenciario que funciona como una escuela para delincuentes.

Desafortunadamente, resulta improbable que el Congreso apruebe estas medidas esenciales si subsiste la percepción equivocada sobre su impacto potencial en la seguridad pública. Para que México realice avances en este ámbito sus dirigentes políticos—y en especial su presidente—deberán, mediante una campaña activa, persuadir al público de que las medidas propuestas son esenciales para promover tanto seguridad pública como derechos humanos.

Las lecciones de Ciudad Juárez

De todos los problemas de derechos humanos que alcanzaron notoriedad durante la presidencia de Fox, ninguno de ellos ha tenido tanta repercusión en la prensa nacional e internacional como la respuesta del gobierno al asesinato y “desaparición” de cientos de mujeres que ocurrieron en Ciudad Juárez, Chihuahua durante la última década. Esta cobertura ha sido de crucial importancia tanto para darle mayor visibilidad a los reclamos de las víctimas en Chihuahua, como para que la población tome conciencia del problema crónico de violencia contra la mujer que afecta a México. Sin embargo, la tragedia de Ciudad Juárez también permite aprender otras lecciones importantes que están relacionadas con los temas principales de este informe (y que, hasta ahora, han pasado más desapercibidas).

Una primera lección es que la seguridad pública y los derechos humanos deberían ser entendidos como objetivos complementarios. En Chihuahua, personas inocentes fueron torturadas con el

propósito de hacerlas confesar que habían asesinado a mujeres, lo cual le permitió a los verdaderos responsables seguir en libertad. Otra lección aprendida es que abordar seriamente estas prácticas abusivas requiere reformar las deficiencias estructurales del sistema de justicia que llevó a estos abusos. Por último, una tercera lección fundamental de lo sucedido en Ciudad Juárez es que la observación internacional, junto con el activismo local, puede jugar un rol crucial en promover un cambio real en el respeto a los derechos humanos y en el fin de la impunidad. Gracias en gran medida a la combinación del escrutinio internacional con el activismo a nivel local, el estado de Chihuahua ahora está cerca de aprobar una reforma judicial que incluye medidas similares a aquellas que la administración Fox no ha logrado que se aprueben a nivel federal. En suma, el caso de Ciudad Juárez demuestra que las reformas que México necesita para que haya un progreso real en el respeto de los derechos humanos son, de hecho, posibles.

Recomendaciones

Con base en la experiencia de los últimos cinco años y medio, Human Rights Watch considera que existen cuatro políticas públicas generales que la próxima administración debería impulsar a fin de fortalecer la protección de los derechos humanos, y los avances en la transición hacia la democracia plena y en el fortalecimiento del estado de derecho en México.

1) Apertura

La próxima administración debería adoptar una política exterior que continúe promoviendo la observación internacional de los derechos humanos en México. Para ello debería adoptar las siguientes medidas específicas:

- Reconocer la universalidad de las normas internacionales sobre los derechos humanos y rechazar la noción que la soberanía nacional es más importante que la protección de los derechos humanos;
- Continuar con la colaboración activa con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y con otros monitores internacionales de los derechos humanos; y
- Seguir implementando las medidas del Programa Nacional de Derechos Humanos y trabajar junto con la sociedad civil a fin de mejorar su contenido.

2) Transparencia

La próxima administración debería promover un mayor nivel de transparencia al interior del gobierno. Para ello debería adoptar las siguientes medidas específicas:

- Ordenar a todas las entidades que forman parte del poder ejecutivo que cumplan plenamente con la ley de transparencia y maximicen el acceso a la información de interés público que se encuentra en su poder;

- Promover legislación que otorgue autonomía constitucional al IFAI y que establezca “obligaciones de transparencia” para los partidos políticos y los demás actores no gubernamentales que empleen fondos públicos; y
- Apoyar las iniciativas de los demás poderes del gobierno federal, así como de las agencias autónomas y los gobiernos estatales, tendientes a desarrollar mejores estándares de transparencia y reglamentos de implementación.

3) Rendición de cuentas

La próxima administración debería promover la rendición de cuentas y el fin de la impunidad de las atroces violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado. Para ello debería adoptar las siguientes medidas específicas:

- Ordenar a las Fuerzas Armadas que colaboren activamente con los investigadores y agentes del Ministerio Público que investigan casos de violaciones a los derechos humanos que involucran a personal militar en ejercicio y retirado, y promover legislación que impida que los casos relacionados con estos crímenes sean juzgados por tribunales militares;
- Promover leyes que confieran a los fiscales que trabajan en casos de derechos humanos la facultad de ofrecer reducciones de penas a ciertas personas a cambio de su colaboración eficaz para procesar estos casos; y
- Establecer una comisión de la verdad con la independencia y los recursos necesarios para elaborar un recuento histórico legítimo sobre los abusos ocurridos en el pasado y, más importante, para fortalecer los esfuerzos para enjuiciar a los responsables.

4) Procuración de justicia

La próxima administración debería promover activamente reformas judiciales que apunten a poner fin a los abusos que socavan la seguridad pública. Para ello debería adoptar las siguientes medidas específicas para reformar el sistema de justicia:

- Requerir que las confesiones sean rendidas ante un juez para tener valor probatorio;
- Conferir discrecionalidad a los jueces para otorgar libertad provisional a los sospechosos que no constituyen un riesgo para la sociedad ni son proclives a evadir la justicia; e
- Incorporar el principio de presunción de inocencia en la Constitución.

II. Apertura: Un nuevo enfoque en política exterior

En su primer día efectivo de gobierno en diciembre del 2000, el Presidente Vicente Fox adoptó una medida que constituiría uno de los actos más significativos de su presidencia: la firma de un acuerdo de cooperación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Según los términos del acuerdo, la administración Fox se comprometió a colaborar con la Oficina del ACNUDH a fin de evaluar y mejorar las prácticas de derechos humanos vigentes en el país. La relevancia del acuerdo no reside en los frutos que ha arrojado hasta la fecha—si bien éstos han sido ciertamente valiosos—sino que reside, más bien, en que el Presidente Fox accediera a firmar el acuerdo. Con ese acto inaugural de su política exterior, el nuevo presidente reveló que México optaba por un enfoque completamente novedoso en materia de relaciones internacionales—y, con ello, optaba también por una manera diferente de tratar los derechos humanos.

México se ha adherido a causas de derechos humanos en el pasado. Ha firmado, y en ciertos casos ratificado, una serie de tratados internacionales sobre derechos humanos. Ha brindado asilo político a refugiados que huían de los regímenes brutales de América Central, así como a los exiliados del cono sur que eran perseguidos en sus respectivos países como consecuencia de sus actividades políticas. Asimismo, los máximos dirigentes mexicanos han expresado frecuentemente su compromiso con el respeto de los derechos de sus conciudadanos.

Sin embargo, esta aceptación pública de los derechos humanos no se había traducido en un genuino respeto de los mismos a nivel interno. Aun cuando suscribía tratados, México adoptaba medidas que violaban abiertamente los principios básicos reconocidos en estos documentos. Aun cuando protegía a disidentes y opositores de otros países, México silenciaba, perseguía y en algunos casos cometía masacres contra los disidentes políticos mexicanos. Aun cuando expresaba su voluntad de proteger los derechos humanos, México basaba su política exterior en la interpretación radical de un principio que dejaba prácticamente sin efecto esta voluntad—un principio según el cual los estados y los actores internacionales no deben interferir en los asuntos internos de las naciones soberanas incluso en casos de serias violaciones a los derechos humanos.

Durante la presidencia de Ernesto Zedillo la política exterior mexicana comenzó a cambiar. México aceptó la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, extendió invitaciones a monitores internacionales para que visitaran y elaboraran informes sobre el país, e inició las negociaciones con el ACNUDH sobre el acuerdo de cooperación que posteriormente firmaría Fox. Asimismo, el gobierno demostró una creciente voluntad para discutir el tema de los derechos humanos en el exterior. En una cumbre celebrada en La Habana en 1999, por ejemplo, el Presidente Zedillo habló sobre la necesidad de mayor apertura democrática en Cuba: “Hoy más que nunca”, señaló, “la soberanía también requiere de la democracia”.

Sin embargo, incluso durante la presidencia de Zedillo, México jamás abandonó su postura de privilegiar el principio de la soberanía nacional por encima de la protección de los derechos básicos. Las fuertes declaraciones de Zedillo en La Habana fueron inmediatamente acompañadas por una declaración pública donde se señalaba que México no abandonaba su política de no injerencia en los asuntos internos de Cuba. En la práctica, las negociaciones con la Oficina del ACNUDH fueron suspendidas y se reiniciaron por el equipo de transición de Fox. La invitación de Zedillo a los monitores internacionales fue seguida por un rechazo abierto a las recomendaciones que éstos hicieron, por la expulsión de algunos defensores extranjeros de los derechos humanos y por la imposición de estrictas restricciones de viaje que limitaban la posibilidad de los extranjeros de involucrarse en los asuntos relacionados con la situación de los derechos humanos en México. En definitiva, si con Zedillo México finalmente abrió las puertas al escrutinio internacional, era solamente una apertura parcial. El gobierno aún mantenía las puertas celosamente custodiadas, siempre listo para cerrarlas de un golpe ante la más mínima percepción de riesgo.

Al asumir sus funciones, el Presidente Fox abrió las puertas de par en par. Su primera acción en materia de política exterior—la firma del acuerdo con el ACNUDH—fue seguida por otra similar: el anuncio de la remoción de las restricciones de viaje que habían sido impuestas con el fin de limitar el ingreso al país de los defensores extranjeros de los derechos humanos. Asimismo, meses más tarde, en el marco de su primera aparición ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el secretario de Relaciones Exteriores de la nueva administración, Jorge G. Castañeda, extendió una invitación permanente a los relatores de las Naciones Unidas para que evaluaran las prácticas del país en materia de derechos humanos.

Si bien esta invitación era similar a la extendida por la administración anterior, la comunidad internacional tenía razones para otorgarle más crédito a la más reciente. Junto con la invitación, el secretario de Relaciones Exteriores declaró ante la Comisión que México consideraría que no podría invocarse la soberanía nacional para limitar la observación internacional de los derechos humanos, ya que éstos son valores universales y absolutos. Además, estas declaraciones fueron respaldadas por una serie de acciones concretas. La nueva administración creó el cargo de Subsecretario para Derechos Humanos y Democracia y designó a una destacada defensora de los derechos humanos para ejercer esta función. A su vez, en el marco de la sesión de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU del 2001, los representantes de México expresaron su preocupación por la situación de los derechos humanos en Cuba y el año siguiente votaron a favor de una resolución en contra de ese país. México puso en práctica el principio de jurisdicción universal de las violaciones a los derechos humanos al autorizar la extradición de un ciudadano argentino a España para que enfrentara cargos por violaciones cometidas en Argentina hace más de dos décadas. Y, tras los hechos del 11 de septiembre del 2001, se convirtió en un vigoroso defensor de los derechos humanos en el marco de la “lucha contra el terrorismo” al votar a favor de resoluciones que condenaban las acciones de los Estados Unidos en la Bahía de Guantánamo y al abogar por la creación de un puesto al interior de la Oficina del ACNUDH para trabajar sobre los derechos humanos y el terrorismo.

En síntesis, fue la política exterior de México aquello que convenció a la comunidad internacional que el país estaba listo para enfrentar seriamente los problemas de derechos humanos. Además de la invitación del secretario de Relaciones Exteriores, también existió una lógica simple detrás de estas acciones: un país que promueve enérgicamente los derechos humanos en el exterior, en la práctica renuncia a usar la carta de la soberanía como excusa para resguardarse del escrutinio internacional de sus propias prácticas. Para aquellos gobiernos reacios a enfrentar sus problemas en materia de derechos humanos, esto representa un riesgo obvio. Sin embargo, miembros de la administración Fox lo tomaron como una oportunidad—la promoción de los derechos humanos en el exterior haría más difícil que el país ignorara estos problemas a nivel nacional.

En efecto, México no sólo consintió al escrutinio internacional, sino que en muchos casos lo buscó activamente. Luego de que las organizaciones no gubernamentales (ONGs) mexicanas denunciaran irregularidades en la investigación de la muerte de la activista de derechos humanos Digna Ochoa, la administración Fox invitó a un especialista de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para que evaluara la calidad de esa investigación. Tras las protestas por la continua impunidad de los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, el gobierno promovió activamente que monitores internacionales examinaran este problema. Asimismo, a la hora de renovar el acuerdo de cooperación con la Oficina del ACNUDH, se comprometió a un plan de acción aun más radical—el gobierno trabajaría junto con los representantes de la ONU para hacer una evaluación completa de los problemas de derechos humanos en México, que luego serviría como base de un programa nacional de derechos humanos que apuntaría a resolver estos problemas.

Al firmar el segundo acuerdo con la Oficina del ACNUDH, la administración Fox ya había logrado revertir por completo la doctrina que guió la política exterior mexicana durante décadas. Básicamente, había conseguido abandonar la postura defensiva que caracterizaba la política exterior previa y que apuntaba a resguardar a México del escrutinio internacional; y la reemplazó por una política exterior pro-activa que se valía de las normas internacionales de los derechos humanos para promover cambios al interior del país.

¿Resultó efectiva esta estrategia? ¿Generó la nueva política exterior alguna mejora en las prácticas de derechos humanos en México? La respuesta a estas preguntas, por el momento, es en parte sí, pero mayormente no. México ha firmado y ratificado tratados sobre derechos humanos muy importantes. Sin embargo, el Congreso ha insistido en incluir reservas y declaraciones interpretativas que contradicen las normas y socavan el impacto potencial de algunos de estos tratados (esto ha sucedido, por ejemplo, en los esfuerzos para juzgar a funcionarios públicos que participaron en la “guerra sucia” en el país). México también ha promulgado leyes que reflejan de manera explícita las normas internacionales en múltiples áreas, pero ha sido incapaz de establecer mecanismos de implementación adecuados para esta nueva legislación y de modificar las leyes existentes. Además, no ha conseguido aprobar dos de los proyectos de ley más importantes en este sentido—una reforma constitucional que aclararía cuál es la jerarquía de las

obligaciones jurídicas internacionales con respecto a la legislación nacional y una reforma judicial (analizada en el capítulo 5) que resolvería las graves deficiencias que afectan al sistema de justicia. México ha desarrollado un extenso Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) basado en la evaluación realizada junto con la Oficina del ACNUDH. Sin embargo, este programa no ha incorporado muchas recomendaciones esenciales que surgen de la evaluación, y aquellas que sí fueron incluidas recién ahora comienzan a implementarse.

Las ONGs mexicanas de derechos humanos, cuyo trabajo durante los últimos años ayudó a abrir el camino para este cambio en materia de política exterior, han aprovechado con éxito la apertura para que se prestara atención internacional a los casos y problemas generales en los cuales trabajan. Estos activistas locales se valieron del mayor escrutinio internacional para obtener resultados concretos, incluyendo la liberación de varios individuos encarcelados injustamente. Sin embargo, a pesar de estos éxitos, continúan enfrentándose a una profunda resistencia de ciertas autoridades a cambiar las políticas públicas y las prácticas que llevaron a violaciones a los derechos humanos.

El considerable trabajo que queda por delante para luchar contra la resistencia institucional y cambiar las prácticas y políticas actuales que limitan el ejercicio de los derechos fundamentales no recae en el ámbito de la política exterior. Ahora es necesario que los demás ministerios y poderes del estado trabajen para afrontar los problemas que han sido expuestos y analizados más exhaustivamente durante los últimos años. Sin embargo, la apertura al escrutinio internacional continuará siendo importante para darle visibilidad a los asuntos más importantes y para complementar los esfuerzos de activistas locales que buscan ejercer presión con el fin de lograr cambios.

La política previa de puertas cerradas

Los derechos humanos han sido, durante mucho tiempo, un componente importante de la política exterior. Sin embargo, hasta hace poco, ello no tenía que ver con que fueran considerados una prioridad, sino que era porque eran vistos como algo “externo” y una amenaza a los intereses del país—o, más precisamente, una amenaza a los intereses del régimen gobernante. Incluso durante la administración Zedillo, cuando la política exterior del país comenzó a cambiar, México se mantuvo generalmente reacio a promover derechos humanos a nivel internacional y rechazó firmemente las críticas de los actores internacionales sobre sus problemas de derechos humanos.

El viejo régimen se basaba en el principio de la no injerencia para justificar su política cerrada hacia el derecho internacional de los derechos humanos. Insistía en una lectura dogmática de ese principio, conforme al cual los actores internacionales (estatales y no estatales) no tenían legitimación para involucrarse en los asuntos internos de los estados. En abril de 1997, por ejemplo, poco tiempo después de que Human Rights Watch publicara un informe sobre la responsabilidad estatal en los casos de violencia rural en México, el secretario de Relaciones

Exteriores criticó la “curiosa” fecha de publicación del informe, refiriéndose a que el entonces presidente norteamericano Bill Clinton planeaba visitar el país dos semanas más tarde. Según el gobierno mexicano, cuando Human Rights Watch exhortó a Bill Clinton a hacer alusión a la necesidad de poner fin a la violencia política durante su visita al país, “[esta organización] parece olvidar que México es un país soberano y que por tanto no recibe indicaciones de gobierno extranjero alguno”.¹

La administración Zedillo también impuso restricciones a los activistas de derechos humanos que querían visitar el país. A partir de mayo de 1998, el gobierno exigió a los representantes de organismos de derechos humanos que solicitaban visas de ingreso al país la presentación de una gran cantidad de documentación, incluida una versión en español de los estatutos de sus respectivas organizaciones y cartas que dieran cuenta de su probidad moral. También debían suministrar una lista de todos los sitios a ser visitados con al menos treinta días de anticipación a la realización del viaje, lo cual impidió que los monitores de los derechos humanos efectuaran visitas a México en casos urgentes. La especificidad de los requisitos implicó que los investigadores de derechos humanos se vieran imposibilitados de viajar a localidades que no hubieran sido incluidas en sus solicitudes de visa, lo cual constituyó un serio impedimento para quienes intentaban seguir las pistas encontradas durante sus misiones de investigación.

En varias ocasiones a lo largo de 1998 se prohibió a defensores de los derechos humanos ingresar al país debido a que los funcionarios del consulado mexicano, o sus colegas en el Distrito Federal, se mostraban reacios a (o incapaces de) procesar las solicitudes de visa. Por ejemplo, una abogada del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), una organización con sede en Washington D.C., se vio obligada a cancelar su participación en un seminario sobre derechos humanos que debía coordinar. A otra persona se le concedió la visa a último momento, permitiéndole solamente realizar una pequeña parte de las tareas que había planeado llevar a cabo—y para lo cual había solicitado permiso.

Además de poner trabas al ingreso al país, México también expulsó, en numerosas ocasiones, a defensores extranjeros de los derechos humanos. En junio de 1995, tres clérigos de Argentina, España y Estados Unidos fueron expulsados por haber participado en actividades vinculadas con la defensa de los derechos humanos en Chiapas. En abril de 1997, dos miembros de la Federación Internacional de los Derechos Humanos (que habían sido invitados por ONGs mexicanas para investigar denuncias sobre violaciones a los derechos humanos en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas) fueron expulsados tras visitar una prisión en Acapulco y recibir testimonios de personas que habían sido torturadas.² En febrero de 1998, un ciudadano norteamericano que dirigía la Red de Solidaridad con México fue expulsado del país. Un grupo

¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, Boletín 134, 29 de abril de 1997.

² CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, 24 de septiembre de 1998, pág. 663. Véase también CIDH, Informe N° 49/99 - Caso 11.610, Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, 13 de abril de 1999, disponible en <http://www.cidh.org/annualrep/98span/Fondo/Mexico%2011.610.htm> (consultado en febrero del 2006).

de ONGs denunciaron más de cien casos en los cuales observadores de los derechos humanos fueron expulsados de México en 1998.³

La justificación formal para la expulsión de los extranjeros era que el artículo 33 de la Constitución mexicana autoriza al poder ejecutivo a hacer que todos los extranjeros “abandon[en] el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo”, en caso que el presidente considere que su permanencia resulta “inconveniente”. Este artículo también estipula que “los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.

Al ser cuestionado por la CIDH sobre este tema, el gobierno mexicano justificó algunas de las expulsiones señalando que los defensores extranjeros de los derechos humanos se habían “inmiscuido en los asuntos internos del país”.⁴

Un nuevo enfoque en política exterior

Promoción de los derechos humanos en el exterior

Durante la presidencia de Fox, México ha presentado numerosas iniciativas vinculadas a los derechos humanos ante las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos (OEA), incluidas propuestas relacionadas con la protección de los derechos de los migrantes, los derechos de los pueblos indígenas, los derechos de las personas discapacitadas, y el derecho de las mujeres a la tierra, la propiedad y la herencia. Por ejemplo, México ha desempeñado un rol importante en un grupo de trabajo de la ONU que ha promovido la reciente adopción de un anteproyecto para la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.⁵

En octubre del 2002, México propuso la creación de un mecanismo para supervisar el cumplimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”), el cual fue creado en el 2004.⁶ México también ha destacado la importancia de contar con un mecanismo que garantice el cumplimiento de las decisiones adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Si bien las decisiones de la Corte son legalmente vinculantes, actualmente no existe ningún mecanismo que

³ Global Exchange et al., “Extranjeros de conciencia: Campaña del gobierno mexicano contra observadores internacionales de derechos humanos en Chiapas”, abril de 1999, disponible en <http://www.globalexchange.org/countries/americas/mexico/observers/report/part1.pdf> (consultado en febrero del 2006), p. 4.

⁴ CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, 24 de septiembre de 1998, párr. 663-665.

⁵ Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, E/CN.4/2005/WG.22/WP.1/REV.4, 23 de septiembre del 2005.

⁶ El mecanismo fue adoptado en julio del 2004. Véase Secretaría de Relaciones Exteriores, *La Política Exterior Mexicana en la Transición*, (Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica, 2005), p. 225.

garantice su cumplimiento. Hasta el momento sólo existe una referencia en una resolución de la Asamblea General de la OEA sobre la necesidad de crear un mecanismo de este tipo.⁷

México ha desempeñado un rol de liderazgo crucial en la promoción de resoluciones y estándares internacionales relativos a la protección de los derechos humanos cuando los estados adoptan medidas antiterroristas. Por ejemplo, México presentó un anteproyecto de resolución, que fue adoptado de manera unánime por la Asamblea General de la ONU en diciembre del 2002, relativo a la protección de los derechos y libertades humanas en la lucha contra el terrorismo.⁸ El embajador mexicano ante la OEA presidió el grupo de trabajo encargado de redactar la Convención Interamericana contra el Terrorismo, que en junio del 2002 fue adoptada y firmada por treinta de los treinta y cuatro estados miembros de la organización.⁹

México ha promovido la creación de una estructura internacional encargada de monitorear el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de derechos humanos y la lucha contra el terrorismo. Como consecuencia de la presión ejercida por México, la dirección ejecutiva del Comité de la Lucha contra el Terrorismo de las Naciones Unidas actualmente cuenta con un experto en derechos humanos, derecho humanitario y asilo.¹⁰ México también ha promovido una iniciativa para que la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas designe a un experto independiente en materia de antiterrorismo y derechos humanos, la cual fue aprobada por consenso en abril del 2004.¹¹ En base a los informes presentados por este experto independiente, así como a los presentados por otros órganos de las Naciones Unidas, en abril del 2005 la Comisión de Derechos Humanos resolvió designar un relator especial para la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, quien cuenta con un mandato de tres años para supervisar el cumplimiento de las normas internacionales en la materia.¹²

⁷ Carta del Embajador García Moreno, representante permanente de México ante la OEA, a Human Rights Watch, 15 de marzo del 2006.

⁸ Asamblea General de la ONU, "Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo", A/RES/57/219, 27 de febrero del 2003.

⁹ Asamblea General de la OEA, "Convención Interamericana contra el Terrorismo", AG/RES. 1840 (XXXII-O/02), 3 de junio del 2002.

El artículo 15 de esta Convención señala que las iniciativas contra el terrorismo deben instrumentarse cumpliendo plenamente con el derecho internacional sobre los derechos humanos. A los efectos de asistir a los estados miembros de la OEA en el cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales correspondientes", la CIDH elaboró un informe "[para reafirmar y elaborar] la manera en que los requisitos internacionales en materia de derechos humanos regulan la conducta de los Estados en su respuesta a las amenazas terroristas". CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, OEA/ SER.L /V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de octubre del 2002, pág. 3.

¹⁰ Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas, "Intervención de la delegación de México en la Reunión del Comité de la Lucha contra el Terrorismo establecido en virtud de la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad", 4 de diciembre del 2003, disponible en http://www.un.int/mexico/2003/interv_120403.htm (consultado en marzo del 2006). Véase el organigrama de la dirección ejecutiva del Comité de la Lucha contra el Terrorismo, disponible en <http://www.un.org/sc/ctc/documents/CTEDorgchart.pdf> (consultado en marzo del 2006).

¹¹ Para mayor información véase Secretaría de Relaciones Exteriores, *La Política Exterior Mexicana en la Transición*, (Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica, 2005), p. 139-140, y 213-231.

¹² Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Resolución 2005/80, 21 de abril del 2005.

A los efectos de complementar la creación de estándares internacionales, México también ha promovido la aplicación consistente de tales estándares a todos aquellos gobiernos que cometen violaciones a los derechos humanos. Un ejemplo paradigmático fue cómo el gobierno mexicano, durante la administración Fox, decidió votar a favor de las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU que critican la situación de derechos humanos en Cuba. Tras años de abstención en las votaciones, o de votar contra las resoluciones de la Comisión sobre este asunto, México ha comenzado a votar, desde el 2002, a favor de condenar los abusos cometidos por el gobierno cubano.¹³ El gobierno mexicano también ha manifestado su preocupación sobre la situación de los derechos humanos en Cuba ante la OEA.¹⁴

Al mismo tiempo, México ha criticado las violaciones a los derechos humanos cometidas por Estados Unidos en la Bahía de Guantánamo. En abril del 2005, México fue uno de los ocho países que votaron a favor de un anteproyecto de resolución en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU que solicitaba al gobierno norteamericano que autorizara una misión imparcial e independiente, conformada por representantes de la ONU, para investigar la situación de los detenidos en la base naval norteamericana en la Bahía de Guantánamo. La resolución fue rechazada por veintidós votos contra ocho, presentándose veintitrés abstenciones.¹⁵

México fue el primer país latinoamericano en extraditar a un individuo por graves violaciones a los derechos humanos, conforme al principio de la jurisdicción universal. En el año 2001, la Secretaría de Relaciones Exteriores aprobó la extradición de Ricardo Miguel Cavallo, un oficial militar argentino acusado por tribunales españoles de genocidio, terrorismo y tortura por actos cometidos durante la dictadura militar argentina entre 1976 y 1982. Luego de una apelación en el año 2003, la Suprema Corte mexicana ratificó la extradición por los cargos de genocidio y terrorismo pero rechazó los de tortura.

México también utilizó mecanismos internacionales para defender los derechos humanos de sus ciudadanos. En enero del 2003, presentó un caso ante la Corte Internacional de Justicia contra el

¹³ México se abstuvo de votar sobre la situación de los derechos humanos en Cuba en la resolución del 2001, pero sus representantes manifestaron preocupación por la situación de los derechos humanos en Cuba, señalando que se abstenían de votar porque el texto propuesto era "selectivo, sesgado, politizado y de doble rasero". Véase "Palabras de la Embajadora Mariclaire Acosta, en relación con el proyecto de resolución de la situación de los derechos humanos en Cuba", 18 de abril del 2001, disponible en http://www.sre.gob.mx/substg/dh/onu/57cdhinterv/interven_acosta57.htm (consultado en marzo del 2006).

¹⁴ Sin embargo, el gobierno mexicano ha declarado que el Consejo Permanente de la OEA no constituye el foro apropiado para debatir el cumplimiento de los estándares de derechos humanos en Cuba dado que este país actualmente no se halla presente en dichos debates. Véase "Intervención del Embajador Miguel Ruiz Cabañas, Representante Permanente de México ante la OEA, sobre la Situación de los Derechos Humanos en Cuba ante el Consejo Permanente", 19 de mayo del 2003, disponible en <http://portal.sre.gob.mx/oea/popups/articleswindow.php?id=7> (consultado en marzo del 2006).

¹⁵ Comisión de Derechos Humanos de la ONU, "Informe sobre el Sexagésimo Primer Período de Sesiones (14 de marzo a 22 de abril del 2005), Consejo Económico y Social, Registros Oficiales, 2005, Suplemento No. 3", E/CN.4/2005/135, pp. 364-366.

gobierno norteamericano por haber violado el derecho a la notificación consular de ciudadanos mexicanos sentenciados a muerte en los Estados Unidos. En marzo del 2004, la Corte decidió que los Estados Unidos no había informado a cincuenta y cuatro ciudadanos mexicanos condenados a muerte sobre su derecho a comunicarse con los funcionarios de su consulado. Por lo tanto, la Corte ordenó que los tribunales norteamericanos efectuaran una revisión efectiva de las condenas.¹⁶

Por ultimo, México ha contribuido económicamente al sistema interamericano de derechos humanos. Más allá de las contribuciones presupuestarias a la OEA, desde el año 2001 la administración Fox ha aportado “fondos voluntarios” adicionales (225.000 dólares estadounidenses en el 2005, por ejemplo) tanto a la CIDH como a la Corte Interamericana.¹⁷

Apertura al escrutinio internacional

El repudio público de la administración Fox al uso dogmático y para beneficio propio de la doctrina de la no injerencia fue secundado por una amplia gama de medidas concretas tendientes a promover el escrutinio internacional de las prácticas de derechos humanos en el país.

Una de las medidas más significativas en este sentido fue la firma de un acuerdo de cooperación con el ACNUDH el día posterior a la asunción del Presidente Fox. El ex presidente Zedillo había firmado un memorando de entendimiento con el ACNUDH a fines de 1999, pero las negociaciones relativas al acuerdo fueron suspendidas hasta después de las elecciones del 2000. Una vez que Fox fue electo presidente, su equipo de gobierno retomó las negociaciones, que culminaron con la firma del acuerdo en diciembre del 2000.

Como resultado del acuerdo, el ACNUDH estableció una oficina en el Distrito Federal con el propósito de evaluar las deficiencias estructurales que obstaculizaban el respeto pleno de los derechos humanos en el país, así como para determinar el tipo de reformas que hacían falta para promover los cambios necesarios. Durante la primera fase de este proyecto el ACNUDH centró su atención en la formación de los funcionarios públicos y de los miembros de la sociedad civil para combatir la tortura.

La administración Fox firmó un segundo acuerdo con el ACNUDH en el 2002, dando inicio a una segunda fase de colaboración en la cual la oficina de la ONU trabajaría conjuntamente con un equipo de expertos mexicanos a los efectos de elaborar un Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Este diagnóstico, concluido en el 2003, fue una evaluación exhaustiva de la situación de los derechos humanos en el país, e hizo una serie de recomendaciones detalladas que servirían como base para un programa nacional de derechos humanos.

¹⁶ “Caso Avena y Otros Nacionales Mexicanos (México v. Estados Unidos)”, I.C.J. Rep. 128,43 ILM 581 (2004).

¹⁷ Carta del Embajador García Moreno, representante permanente de México ante la OEA, a Human Rights Watch, 15 de marzo del 2006.

A los efectos de dar seguimiento a las recomendaciones del diagnóstico, la oficina de las Naciones Unidas en México ha llevado a cabo una serie de proyectos tendientes a mejorar la situación de los derechos humanos en el país, centrándose principalmente en el problema del uso de la tortura, la necesidad de fortalecer a la sociedad civil y la protección de los derechos de los miembros de las comunidades indígenas.¹⁸

Además de colaborar con el ACNUDH, en el año 2002 México firmó un acuerdo de cooperación con la UNESCO para promover políticas públicas vinculadas a los derechos humanos, así como una cultura de respeto a los derechos humanos en el país. Asimismo, en el 2004 México firmó un acuerdo de cooperación con la Comisión Europea para aumentar el conocimiento sobre derechos humanos y los mecanismos para su protección, y para armonizar las políticas y legislación nacionales sobre derechos humanos con los estándares y obligaciones internacionales.¹⁹

La administración Fox también ha participado, de manera activa y en diferentes oportunidades, en el sistema interamericano de derechos humanos. Además de extender una invitación abierta a los relatores especiales de la OEA, México convocó, en un gesto sin precedentes, a un especialista de la CIDH para que evaluara el trabajo de la Procuraduría General de la República (PGR) en un caso de alto perfil relacionado con la muerte de la activista de derechos humanos Digna Ochoa.²⁰ Veintiún meses después de que Ochoa fue hallada sin vida en su oficina en octubre del 2001, la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal anunció que había concluido su investigación y no había encontrado evidencia que sustentara que un crimen había sido cometido. En respuesta a las críticas de la familia Ochoa y de activistas de derechos humanos en México sobre cómo se había llevado a cabo la investigación, la administración Fox decidió invitar a un extranjero para que realizara una evaluación objetiva de lo actuado. El informe resultante criticó las fallas y omisiones de la investigación llevada a cabo por la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal.²¹

La administración Fox también ha abordado de manera activa los casos presentados ante la CIDH, empujando acuerdos de soluciones amistosas en varias ocasiones. Por ejemplo, en el caso de Alejandro Ortiz Ramírez, sentenciado a cuarenta años de prisión tras ser torturado para que confesara que había cometido un homicidio, el gobierno mexicano firmó, en diciembre del

¹⁸ Véase la información suministrada por la oficina del ACNUDH en México, disponible en <http://www.hchr.org.mx/oacnudhmexico.htm> (consultado en febrero del 2006).

¹⁹ En el marco del proyecto de dos años de duración firmado con la UNESCO, el gobierno, la UNESCO y dos universidades mexicanas realizaron dos seminarios sobre derechos humanos. Como consecuencia del acuerdo con la Comisión Europea, el gobierno organizó un número de seminarios y reuniones con el fin de impulsar el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil. Secretaría de Relaciones Exteriores, *La Política Exterior Mexicana en la Transición*, (Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica, 2005), p. 136.

²⁰ La invitación extendida por el gobierno a un experto internacional se produjo en respuesta al pedido de la ONG mexicana Centro Prodh.

²¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, "Informe Especial sobre las irregularidades en la averiguación previa iniciada por la muerte de la Licenciada Digna Ochoa y Plácido", julio del 2004, p. 97.

2004, un acuerdo de solución amistosa y reconoció públicamente la inocencia del peticionario.²² Asimismo, en marzo del 2006 la administración Fox firmó un acuerdo de solución amistosa con Paulina Ramírez, a quien en 1999, cuando tenía trece años de edad, le había sido denegado el acceso a un aborto legal en su estado natal de Baja California Norte. En el acuerdo el gobierno mexicano reconoció que los derechos de Ramírez habían sido vulnerados y accedió a ofrecer reparaciones.²³

Además de interactuar con los organismos internacionales de derechos humanos, la administración Fox ha sido mucho más receptiva que cualquier otra administración al escrutinio de las ONGs. En diciembre del 2001, eliminó las restricciones de viaje impuestas en 1998 por el gobierno anterior, que apuntaban a regular el ingreso al país de los defensores extranjeros de los derechos humanos. Consecuentemente, los defensores extranjeros pudieron viajar hacia y dentro del país con mayor facilidad, y ya no fueron expulsados a raíz de su trabajo.

En términos generales, la administración Fox ha demostrado una mejor predisposición a recibir críticas y debatir las recomendaciones de los actores internacionales. Esta actitud receptiva, combinada con su activa defensa de los derechos humanos en el exterior, ha alentado a los monitores internacionales a aceptar las invitaciones a visitar el país. De hecho, el número de visitas de monitores internacionales aumentó notablemente desde la asunción de Fox. Antes del 2000, sólo cuatro monitores habían realizado investigaciones en México. Durante la presidencia de Fox, el país recibió catorce misiones investigadoras integradas por representantes de la ONU y de la OEA.²⁴

Esfuerzos para lograr la armonización

La nueva política exterior mexicana ha generado nuevos instrumentos para la promoción de los derechos humanos en el país. Entre ellos se encuentran las nuevas obligaciones estipuladas en los tratados, así como las extensas recomendaciones emitidas por los monitores internacionales sobre cómo deben implementarse tales obligaciones. Sin embargo, para que las obligaciones y

²² Secretaría de Relaciones Exteriores, *La Política Exterior Mexicana en la Transición*, (Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica, 2005), pp. 141-142.

²³ Héctor Tobar, "Abortion Settlement Awarded in Mexico; The case involving a 13-year-old rape victim is a major victory, women's groups say", [Acuerdo sobre aborto concedido en México; El caso de una víctima de violación de 13 años de edad representa una gran victoria, señalan agrupaciones de mujeres], Los Angeles Times, 8 de marzo del 2006, p. A-1.

²⁴ Los observadores internacionales que visitaron México incluyeron al ACNUDH en diciembre del 2000; el presidente de la CIDH en julio del 2001; el Relator Especial sobre la Independencia de Jueces y Abogados en mayo del 2001; representantes del Comité contra la Tortura en septiembre del 2001; la Relatora Especial sobre Derechos de la Mujer de la OEA en febrero del 2002; el Relator Especial sobre la Vivienda Adecuada en marzo del 2002; el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes en marzo del 2002; el ACNUDH en julio del 2002; el Relator Especial sobre los Trabajadores Migrantes de la OEA en julio del 2002; el Relator Especial para los Desplazados Internos en agosto del 2002; el presidente del grupo de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre Detenciones Arbitrarias en noviembre del 2002; el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas en julio del 2003; el Relator Especial para la Libertad de Expresión en agosto del 2003; y expertos internacionales de la Oficina de la ONU contra las Drogas y el Delito en octubre del 2003. Véase Programa Nacional de Derechos Humanos, p. 280.

recomendaciones tengan impacto, éstas deben ser incluidas en las actividades diarias de las instituciones estatales que tienen la autoridad para implementarlas. En este aspecto, el éxito de la administración Fox ha sido limitado.

Ratificación de los tratados internacionales sobre derechos humanos

Antes que Fox llegara al poder, el gobierno mexicano ya había ratificado algunos tratados importantes en materia de derechos humanos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño. La administración Fox ha hecho un esfuerzo por incrementar el número de instrumentos internacionales sobre derechos humanos que firmó con el fin de imponerle al estado más obligaciones sobre esta materia.

Desde el año 2000, México ha ratificado catorce tratados internacionales que protegen los derechos humanos.²⁵ Entre ellos se encuentran la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, firmada en 1969 y ratificada en el 2002; el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, firmado en septiembre del 2000 y no ratificado sino hasta el 2005; y la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, firmada en mayo del 2001 y ratificada en el 2002.²⁶

Desafortunadamente, el impacto algunos tratados se ha visto seriamente limitado por el Senado (y en al menos un caso por la administración Fox) al incluir en la ratificación ciertas reservas y declaraciones interpretativas. Por ejemplo, cuando México ratificó la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, así como cuando ratificó la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, incluyó declaraciones interpretativas que estipulan que estas convenciones sólo son aplicables a los actos cometidos después de la entrada en vigor de los tratados (esto es, después del 2002). En la práctica, como describimos detalladamente en el capítulo 4, estas declaraciones hicieron más difícil que estos instrumentos fueran utilizados para promover justicia para las víctimas de los abusos a los derechos humanos cometidos en el pasado. Del mismo modo, cuando México firmó la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas introdujo una reserva conforme a la cual los miembros de las Fuerzas Armadas acusados de desapariciones forzadas serían juzgados en tribunales militares por los actos ilícitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Esta reserva contradice el propósito del tratado e infringe el derecho internacional, en tanto los organismos internacionales han señalado en reiteradas ocasiones que

²⁵ Secretaría de Gobernación, "Informe de Ejecución del PNDH 2005", diciembre del 2005, p. 48.

²⁶ Otros tratados ratificados por México incluyen el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados, firmado en septiembre del 2000; el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía infantil, firmado en septiembre del 2000; el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, firmado en septiembre del 2003; el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, firmado en marzo del 2002; y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, firmado en marzo del 2002.

la jurisdicción militar nunca puede aplicarse a los casos vinculados a violaciones de los derechos humanos.²⁷

Reformas a la legislación nacional

La administración Fox ha promovido una serie de iniciativas legislativas tendientes a armonizar las leyes nacionales mexicanas con las obligaciones asumidas por el país a nivel internacional. En ciertos casos ha ayudado a garantizar la adopción de nuevas leyes que hacen referencia explícita a normas internacionales sobre derechos humanos. Por ejemplo, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación específicamente establece que ésta debe ser interpretada a la luz de las normas y recomendaciones dictadas por los organismos internacionales.²⁸ De manera similar, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que se discute detalladamente en el capítulo 3, estableció mecanismos para garantizar el derecho de acceso a la información pública—un derecho humano reconocido internacionalmente—en el poder ejecutivo, y determinó que otras agencias federales debían adoptar sus propias disposiciones reglamentarias para hacerlo efectivo. En algunos casos, la nueva legislación ha reflejado los esfuerzos de la administración para promover normas internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, México adoptó la Ley General de Personas con Discapacidad en el 2005, al mismo tiempo que promovía un proyecto de convención de las Naciones Unidas sobre ese tema.

Desafortunadamente, el impacto potencial de estas nuevas leyes se ha visto limitado por la incapacidad de establecer mecanismos efectivos para su implementación. Por ejemplo, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación tiene poder limitado para implementar la legislación que busca prevenir la discriminación, puesto que no puede efectuar recomendaciones o imponer sanciones. Además, dispone de un presupuesto demasiado limitado como para alcanzar un impacto amplio y efectivo a nivel nacional. Del mismo modo, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) ha promovido mejoras considerables en los niveles de transparencia y acceso a la información dentro del poder ejecutivo pero, como se describe en el capítulo 3, sigue enfrentando enormes desafíos.

Aun cuando México ha sido capaz de incorporar las normas internacionales en legislación nueva, se ha mostrado en gran medida incapaz de incorporarlas en la legislación existente.²⁹ Uno de los

²⁷ La Declaración de la ONU sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas adoptada por la Asamblea General en su resolución 47/133 del 18 de diciembre de 1992 señala en su artículo 16: "2. [Los presuntos autores de cualquiera de los actos previstos en el artículo 4] sólo podrán ser juzgad[os] por las jurisdicciones de derecho común competentes, en cada Estado, con exclusión de toda otra jurisdicción especial, en particular la militar".

²⁸ Según se establece en su artículo 6, "la interpretación del contenido de esta ley, así como la actuación de las autoridades federales será congruente con los instrumentos internacionales aplicables en materia de discriminación de los que México sea parte, así como con las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales y demás legislación aplicable".

²⁹ Un ejemplo aislado lo constituye la enmienda constitucional del año 2001 que llevó a la inclusión de la prohibición de todas las formas de discriminación, incluida la discriminación por género. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1. Enmendado el 14 de agosto del 2001).

esfuerzos más ambiciosos para garantizar la conformidad de la legislación mexicana con los estándares internacionales es la propuesta de reforma del sistema de justicia, tratada en el capítulo 5. La propuesta, presentada por el Presidente Fox en marzo del 2004, apunta a desarrollar un nuevo sistema de justicia oral y acusatorio a nivel federal. Contiene medidas específicas destinadas a erradicar los abusos generalizados a los derechos humanos en México, tales como el uso de la tortura para obtener confesiones o el uso excesivo de la prisión preventiva. Si bien el Senado aprobó parte del paquete de reformas en el 2005, dejó pendientes los elementos más importantes. Aun aquellas reformas que han sido adoptadas por el Senado deben ser ratificadas por la Cámara de Diputados y por las legislaturas estatales para adquirir fuerza de ley.

La incorporación de las normas internacionales en la Constitución

Otra posibilidad para incorporar las normas internacionales sobre derechos humanos en la legislación doméstica sería lograr que las obligaciones internacionales del estado fueran directamente aplicables y fuera posible obligar su cumplimiento a través de procedimientos legales ya existentes. De hecho, en noviembre de 1999, la Suprema Corte sostuvo que las normas contenidas en los tratados ratificados por México no sólo eran directamente aplicables, sino que tenían mayor jerarquía que las leyes federales y estatales (pero menor jerarquía que las normas constitucionales).³⁰ Sin embargo, esta decisión no es vinculante (en el sistema mexicano hacen falta cuatro decisiones más en el mismo sentido para que lo sea) y la noción que las obligaciones internacionales que surgen de los tratados sean directamente aplicables a nivel interno continúa siendo controversial y poco común.

En el 2002, la administración Fox creó una Subcomisión de Armonización a fin de promover el debate entre representantes del gobierno y de la sociedad civil sobre cómo resolver esta ambigüedad y promover la incorporación en la legislación interna de normas de derechos humanos reconocidas en los tratados internacionales ratificados por México.³¹ La solución propuesta por el grupo fue una reforma a la Constitución que les daría rango constitucional a las normas internacionales. De esta manera, las víctimas de violaciones de derechos humanos podrían solicitar el cumplimiento de estas normas a través de la presentación de juicios de amparo ante los tribunales federales. La propuesta también permitiría a las autoridades federales tener jurisdicción sobre casos que, de lo contrario, deberían ser juzgados por tribunales estatales.³²

Era una propuesta audaz. Desafortunadamente, la propia administración decidió modificarla justo antes de enviarla al Congreso (y sin consultar con los representantes de la sociedad civil que

³⁰ Suprema Corte de Justicia de México, Pleno, Tesis LXXVII/99, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, p. 46.

³¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, *La Política Exterior Mexicana en la Transición*, (Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica, 2005), p. 144.

³² Véase "Iniciativa de Decreto que Reforma diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Mexicanos", 4 de mayo del 2004, disponible en http://www.sre.gob.mx/substg/dh/doctos_pdf/IniciativaDH.pdf (consultado en febrero del 2006).

habían participado en su creación). Las modificaciones consistieron en cambiar el lenguaje de manera tal que se limitó su ámbito de aplicación a aquellas obligaciones de derechos humanos ya previstas en la Constitución mexicana.³³ Peor aun, ni siquiera esta versión que fue dramáticamente debilitada logró ser aprobada en el Congreso y se ha dejado de lado.

El Congreso sí aprobó una reforma constitucional que acompañaba esta propuesta y buscaba eliminar la pena de muerte en México. Desde que se aprobó la reforma en junio del 2005, el sistema de justicia militar y algunas legislaturas estatales también abolieron la pena de muerte.³⁴

El Programa Nacional de Derechos Humanos

Una manera concreta de garantizar la continuidad de estos esfuerzos de armonización fue la creación del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) en diciembre del 2004, que surgió del diagnóstico elaborado por el ACNUDH. El propósito del PNDH consistió en “establecer las bases de una política de Estado en materia de derechos humanos”.³⁵ Como consecuencia del lanzamiento del PNDH, cada agencia del gobierno federal creó su propia unidad de enlace encargada de implementar este programa.³⁶

Resulta difícil medir el impacto de esta iniciativa dado que la implementación de una política pública en materia de derechos humanos requiere de un plazo mucho mayor que un año. Sin embargo, es posible identificar casos donde las agencias de gobierno que ya habían comenzado a adoptar medidas para proteger los derechos humanos continuaron haciéndolo como parte del plan de acción del PNDH. Un ejemplo claro de esta armonización es la labor llevada a cabo por la PGR para combatir la tortura, que comenzó antes de la existencia del PNDH pero fue

³³ Según defensores locales de los derechos humanos, la propuesta debatida en la subcomisión habría modificado el artículo 1 de la Constitución de modo que éste señalara: “El Estado Mexicano garantizará la protección de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por éste. En la protección de estos derechos prevalecerá, en cuanto a su interpretación, lo que más favorezca al individuo”. El nuevo artículo 103 debería leer: “Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales o los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano”. En cambio, la propuesta impulsada por Fox modificó el artículo 1 del siguiente modo: “Los derechos humanos son reconocidos por esta Constitución y su protección se realizará en los términos establecidos en la misma”, y modificó el artículo 103 del siguiente modo: “Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales o los derechos humanos”.

Según diversas ONGs, otras dos diferencias cruciales tienen que ver con que habían acordado que la propuesta incluiría una prohibición explícita de la tortura y de los tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como una disposición relativa a la obligación de conceder una audiencia antes de que el poder ejecutivo pudiera expulsar a los ciudadanos extranjeros. La propuesta de Fox no incluye ninguna de estas disposiciones.

Comunicado de Prensa “Organismos de Derechos Humanos Exigen Garantías por parte del Ejecutivo Federal para Continuar el Proceso de Diálogo”, firmado por todas las ONGs que participaron de las negociaciones, 29 de abril del 2004.

³⁴ Secretaría de Gobernación, “Informe de Ejecución del PNDH 2005”, diciembre del 2005, p. 62.

³⁵ Programa Nacional de Derechos Humanos, p. 22.

³⁶ Los responsables de la implementación del PNDH optaron deliberadamente por designar a personas pertenecientes a agencias de gobierno para integrar dichas unidades de enlace a los efectos de impregnar la estructura del gobierno en su conjunto. Entrevista de Human Rights Watch a Darío Ramírez y Alexandra Haas, Secretaría de Gobernación, Distrito Federal, México, 18 de noviembre del 2005.

incorporada posteriormente a la nueva política de gobierno. En agosto del 2003, esta agencia adoptó un sistema de evaluación médica y psicológica que implementa el Protocolo de Estambul.³⁷ Tras la creación de este mecanismo a nivel federal, la PGR firmó acuerdos con varias procuradurías estatales a fin de promover su implementación a nivel estatal. En noviembre del 2005, había conseguido hacerlo en cuatro estados.³⁸

Desafortunadamente, la implementación de este mecanismo ha tenido un impacto limitado en la corroboración de alegaciones de tortura y en sancionar a los funcionarios públicos responsables de hechos de tortura. Una razón para este impacto limitado es que el protocolo fue aplicado a casos en los cuales la tortura fue cometida muchos meses (o incluso años) antes, debido a lo cual no quedaba evidencia física del abuso. Además, tal como han señalado las ONGs mexicanas, otro problema parece ser la dificultad de asegurar que quienes llevan a cabo las evaluaciones sean expertos independientes.³⁹

A los efectos de incrementar la legitimidad de las medidas propuestas, la administración Fox decidió promover la participación de la sociedad civil en el diseño del PNDH. Tal como sucedió con las negociaciones para elaborar el proyecto de reforma constitucional, el gobierno fomentó, a través de la Secretaría de Gobernación, la creación de espacios de diálogo con organizaciones de la sociedad civil con el propósito de discutir los mecanismos más apropiados para implementar el diagnóstico. Estas oportunidades de diálogo, si bien limitadas, constituyeron un avance sustancial en comparación con la secrecía que caracterizó al viejo régimen.⁴⁰ Sin embargo, algunas ONGs claves lamentaron que el gobierno no hubiera respetado las condiciones iniciales estipuladas para las consultas y que los funcionarios gubernamentales que participaron en estas reuniones carecieran de poder para tomar decisiones. Más aún, las ONGs expresaron su preocupación porque muy pocas organizaciones de la sociedad civil que no eran del Distrito Federal tuvieron la oportunidad de participar en el proceso.⁴¹

³⁷ PGR, "Dictamen Médico Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato", Acuerdo A/57/03 del 18 de agosto del 2003.

³⁸ Entrevista de Human Rights Watch a Rafael González Morales, Distrito Federal, México, 18 de noviembre del 2005. González Morales es Director del Departamento de Participación Interinstitucional, mismo que forma parte de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad.

Se dictaron varios cursos sobre el empleo de este mecanismo de evaluación que estuvieron dirigidos a los funcionarios estatales y de la PGR. Secretaría de Gobernación, "Informe de Ejecución del PNDH 2005", diciembre del 2005.

³⁹ Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos *Todos los Derechos para Todos*, "Informe de la Situación de los Derechos Humanos en México – 124º período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", 6 de marzo del 2006.

⁴⁰ Otra iniciativa para mejorar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los asuntos de gobierno fue la sanción de una ley federal en el año 2004 que apuntaba a promover las actividades de las organizaciones de la sociedad civil y su participación en el diseño de las políticas públicas. Véase "Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil", 9 de febrero del 2004.

⁴¹ Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos *Todos los Derechos para Todos*, "Documento Informativo para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Comentarios sobre el Programa Nacional de Derechos Humanos elaborado por el Gobierno Mexicano", 24 de febrero del 2005.

Mecanismos para garantizar la continuidad

La administración Fox ha adoptado algunos mecanismos destinados puntualmente a garantizar la implementación efectiva del PNDH y de las otras iniciativas paralelas que podrían afianzar la incorporación de una perspectiva de derechos humanos a la labor del gobierno mexicano. Sin embargo, estas iniciativas son muy recientes y sus resultados sólo ahora comienzan a notarse.

A fin de garantizar la continuidad de las medidas propuestas en el PNDH, a fines del 2005 el poder ejecutivo creó un Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación. Este Comité se encuentra integrado por representantes del gobierno, de la sociedad civil y de las Naciones Unidas, y tiene el mandato específico de desarrollar indicadores para medir el impacto del PNDH, así como proponer reformas para mejorarlo.⁴² El principal problema de esta iniciativa consiste en que se encuentra atada al PNDH, que oficialmente termina con la finalización de la administración Fox. Por lo tanto, el Comité podría ser abandonado por la próxima administración.

El 10 de diciembre del 2004, la Secretaría de Gobernación y todos los gobiernos estatales mexicanos firmaron un Acuerdo Nacional de Derechos Humanos. El acuerdo expresa el compromiso de las partes para promover y defender los derechos humanos, y constituye un primer paso hacia la firma de acuerdos bilaterales entre el gobierno federal y los estados a fin de promover el cumplimiento de recomendaciones del PNDH a nivel estatal.⁴³

Las iniciativas paralelas que apuntan a impulsar un mayor reconocimiento de los derechos humanos por parte de los funcionarios públicos incluyen la sanción en el Congreso, en abril del 2003, de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Sobre la base de esta ley, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de la Función Pública diseñaron un programa de formación en derechos humanos.⁴⁴ El poder ejecutivo también elaboró un Manual para Introducir la Perspectiva de Derechos Humanos en las Políticas Públicas, que reviste carácter obligatorio para todas las agencias del gobierno federal. A su vez, como parte del Programa Nacional de Educación 2001-2006, el poder ejecutivo creó el Programa de Educación en Derechos Humanos con el propósito de incluir estos derechos en varios libros de texto para la enseñanza primaria y secundaria.⁴⁵ Por último, en el 2006 las universidades mexicanas

⁴² Secretaría de Gobernación, "Informe de Ejecución del PNDH 2005", diciembre del 2005, p. 108.

⁴³ *Ibid.*, pp. 37-39.

⁴⁴ El propósito del programa consiste en que los funcionarios públicos adquieran un conocimiento más profundo en materia de derechos humanos y que sean capaces de considerar a los derechos humanos como un eje transversal al adoptar políticas públicas. En noviembre del 2005 se dictó el primer curso piloto dirigido a veintiún funcionarios públicos que cumplían tareas en la Secretaría de Gobernación. *Ibid.*, p. 45.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 49-51.

publicaron una Declaración Universitaria a Favor de una Cultura de los Derechos Humanos con el fin de incluir una perspectiva de derechos humanos en la educación superior.⁴⁶

Durante la administración Fox, el gobierno también estableció algunas estructuras permanentes—comisiones temáticas al interior del poder ejecutivo—que no dependen exclusivamente de la voluntad del presidente. Por ejemplo, el gobierno convirtió al Instituto Nacional Indigenista (INI) en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). A diferencia del INI, la CDI fue creada con el propósito de influir en el diseño de las políticas públicas. Si bien continúa trabajando en ciertos proyectos de la INI destinados a brindar asistencia a las comunidades indígenas, la CDI también trabaja en conjunto con todas las agencias del gobierno federal a fin de garantizar que múltiples políticas públicas respeten los derechos de los pueblos indígenas y la diversidad cultural.⁴⁷ Otras instituciones también apuntan a influir en el modo en que el gobierno federal aborda ciertos temas transversales, tales como la no-discriminación y los derechos de las mujeres.⁴⁸

Recomendaciones

El nuevo enfoque de México con respecto a su política exterior representa un quiebre importante con el pasado. Sin embargo, este enfoque no está previsto en la ley ni es la consecuencia de un consenso político formal. Podría, entonces, ser abandonado por la próxima administración con la misma facilidad con que fue iniciado por la actual. Si eso ocurriera, la contribución que el escrutinio internacional puede hacer en darle visibilidad a los problemas de derechos humanos del país y en generar presión para promover reformas muy necesarias disminuiría notablemente.

La próxima administración debería promover una política exterior que facilite el escrutinio internacional de la situación de los derechos humanos en México.

1) Mantener la política de apertura al escrutinio internacional

La política exterior de la próxima administración debería reconocer la universalidad de los derechos humanos y rechazar la noción que promover la soberanía nacional es más importante que proteger los derechos humanos.

⁴⁶ “Declaración Universitaria a Favor de una Cultura de los Derechos Humanos”, 8 de marzo del 2006, http://www.derechoshumanos.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=321&Itemid=74&mode=view (consultado en abril del 2006).

⁴⁷ Véase Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, “Acciones de Gobierno para el desarrollo integral de los pueblos indígenas – Informe 2003-2004”, 2005, http://cdi.gob.mx/informacion/informe_cdi_2003-2004_final.pdf (consultado en febrero del 2006).

⁴⁸ Lo hacen a través de acuerdos con otros estados y con agencias del gobierno federal, y mediante la organización de cursos y capacitación. Algunas de estas instituciones son el Consejo Nacional para Personas con Discapacidad, creado en junio del 2005; el Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES; y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Secretaría de Gobernación, “Informe de Ejecución del PNDH 2005”, diciembre del 2005, pp. 81-104.

Específicamente, la próxima administración debería repudiar el uso del principio de la no injerencia como una excusa para limitar el escrutinio internacional de los asuntos relacionados con los derechos humanos. Debería promover y facilitar las visitas y los cuestionamientos de los monitores internacionales de derechos humanos, y proveerles con la información más completa posible sobre sus prácticas de derechos humanos.

2) Mantener la oficina permanente del ACNUDH en México

La próxima administración debería asegurar que el ACNUDH continúe jugando un rol constructivo en la promoción de los derechos humanos en México a través de la firma de un nuevo acuerdo de cooperación que le permita al Alto Comisionado mantener la oficina permanente en México.

En la actualidad, la oficina del ACNUDH en México lleva a cabo en el país una serie de proyectos valiosos. Sin embargo, debido a la falta de una oficina realmente permanente, la posibilidad de participar en esfuerzos a largo plazo para mejorar la situación de derechos humanos ha sido limitada. Una presencia permanente del ACNUDH ayudaría a asegurar la continuidad de los esfuerzos existentes y haría más difícil que futuras administraciones los abandonen o se opongan a la reciente apertura al escrutinio internacional en materia de derechos humanos.

3) Priorizar la implementación de las medidas propuestas en el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH)

La próxima administración debería ordenarle a las agencias del poder ejecutivo que implementen el PNDH. La administración debería también establecer un comité interdisciplinario compuesto por representantes de instituciones gubernamentales, de la sociedad civil y de monitores internacionales para realizar una evaluación cuidadosa del PNDH. El mandato del comité debería ser actualizar y fortalecer el PNDH donde fuera necesario y crear indicadores para medir el progreso del estado en el cumplimiento de sus objetivos.

Es crucial que el gobierno mexicano asegure que un amplio abanico de representantes de la sociedad civil participe en este proceso para realzar la calidad y la legitimidad de las políticas públicas en derechos humanos que resulten de este proceso.

III. Transparencia: El fin de la cultura del secreto oficial

Si la elección del año 2000 fue la ruptura decisiva con décadas de gobierno de partido único en México, el segundo paso crucial en el proceso de transición hacia la democracia se produjo dos años más tarde con la sanción de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Mientras que la elección de un candidato de la oposición confirmó que México finalmente había cambiado el modo de selección de sus gobernantes, la nueva “ley de transparencia” demostró que estos gobernantes estaban listos para cambiar el modo de gobernar al país—por lo menos en un punto clave.

Durante las décadas de gobierno de partido único prevaleció una cultura del secreto oficial virtualmente en todas las áreas de gobierno. El problema fue evidente en los momentos de crisis nacional, tales como el terremoto de 1985 o la recesión económica de 1994, cuando las instituciones gubernamentales sistemáticamente retuvieron la información que sus ciudadanos necesitaban para hacer frente a las crisis y afrontar la recuperación. También se evidenció en asuntos más mundanos, en la medida en que el gobierno le negaba a los ciudadanos mexicanos, de manera rutinaria, el acceso a información más básica relativa a las instituciones e incluso a las leyes que regían su vida cotidiana. Tal vez más grave para el atrofiado proceso democrático fue que los periodistas no podían acceder a la información que resultaba esencial para poder informar sobre las políticas y programas de gobierno.

Durante años esta cultura del secreto fue un gran obstáculo para la promoción de los derechos humanos en México. Además de vulnerar el derecho básico de sus ciudadanos a la libertad de información, la falta de transparencia también socavó la posibilidad de miembros de la sociedad civil—e incluso de los funcionarios bien intencionados—de hacer frente a las prácticas abusivas del estado. Más aún, impidió que las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos (y sus familiares) accedieran a la información necesaria para obtener reparaciones por tales abusos.

La ley de transparencia del 2002 fue un golpe decisivo a esta cultura del secreto. Estableció un “principio de publicidad” que esencialmente revirtió la política tradicional del estado en materia de entrega de información. Mientras en el pasado constituía la excepción, conforme a la nueva ley otorgar información pasaría a ser la regla. La ley también estableció un poderoso mecanismo—el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)—destinado a asegurar la aplicación de ese principio al interior del poder ejecutivo y dictaminó, a su vez, la creación de mecanismos similares dentro de los demás poderes del estado. Como resultado, México abrió por primera vez las puertas del gobierno al escrutinio público.

La ley de transparencia fue, sin lugar a dudas, el logro más incuestionable en materia de derechos humanos durante la presidencia de Fox. El reconocimiento por este logro es atribuible a numerosos actores—desde el Presidente Fox, quien firmó la ley en cuestión, hasta los

legisladores de los tres partidos mayoritarios que votaron a favor de su aprobación y, fundamentalmente, a un amplio grupo de integrantes de la sociedad civil que concibieron la ley y persuadieron a los dirigentes políticos que era necesaria.

La desclasificación, en el año 2002, de millones de documentos secretos que estaban guardados en los archivos del gobierno incrementó el impacto potencial de la ley. El Presidente Fox autorizó esta desclasificación en el 2001 al crear una fiscalía especial para investigar los abusos contra los derechos humanos ocurridos en el pasado. La desclasificación de estos documentos es comparable a una aplicación retroactiva del nuevo principio de publicidad, facilitando el acceso de periodistas, investigadores y ciudadanos comunes a la información en manos del gobierno que les había sido denegada por décadas, incluyendo abundante documentación sobre violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado.

Tanto la ley de transparencia como la desclasificación de documentos tuvieron un impacto importante en el monitoreo de los derechos humanos en México. Han permitido que la sociedad mexicana tenga acceso a evidencia escrita sobre los abusos contra los derechos humanos cometidos en el pasado. Estos documentos no sólo corroboraron los reclamos de las víctimas y sus familiares, sino que también proporcionaron información hasta entonces desconocida.

Sin embargo, si bien la ley de transparencia transformó la manera en que México maneja su información, existen buenas razones para preocuparse por la posibilidad que la cultura del secreto se reinstale en el futuro:

- El IFAI carece de autonomía respecto del poder ejecutivo y continúa siendo vulnerable a la interferencia política;
- El IFAI ha encontrado resistencia a cumplir con la ley de transparencia por parte de varias entidades gubernamentales claves—un problema que podría agravarse si la próxima administración decide no priorizar la transparencia;
- Los avances en materia de transparencia alcanzados por el poder ejecutivo no han sido replicados por los demás poderes del estado ni por las instituciones estatales autónomas; y
- La ley de transparencia no le impone obligaciones a los partidos políticos, los cuales reciben enormes fondos públicos y desempeñan un rol decisivo en la determinación de quién puede ser candidato y qué leyes aprueba el Congreso.

Asimismo, el valor de los millones de documentos desclasificados por el Presidente Fox se ha visto severamente limitado por la diversidad de obstáculos que enfrentan las personas que llevan a cabo investigaciones en el AGN. Tales obstáculos incluyen la falta de documentos, la

deficiente administración del archivo, la falta de índices adecuados y la aplicación de interpretaciones demasiado amplias de los criterios para proteger la privacidad.

En síntesis, los avances históricos alcanzados por México en materia de transparencia siguen siendo precarios en la actualidad. Que tales avances se conviertan en logros permanentes dependerá en gran medida de las políticas y prioridades del próximo presidente. Es crucial que la próxima administración se comprometa a eliminar los obstáculos que amenazan el futuro éxito de la ley de transparencia.

Antecedentes

México dio su primer paso para poner fin a la cultura del secreto al reformar su Constitución en 1977 y reconocer que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.⁴⁹ Sin embargo, esta reforma tuvo efectos limitados en la práctica. Los intentos de ejercer el nuevo derecho constitucional fueron, por lo general, infructuosos.⁵⁰ Y la falta de transparencia continuó siendo la norma en la conducción de los asuntos de gobierno.⁵¹

⁴⁹ De acuerdo con el artículo 6 de la Constitución de México, “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”. A su vez, el artículo 8 establece que los funcionarios públicos deberán respetar el derecho de los individuos a peticionar ante agencias del gobierno. De acuerdo con el artículo 8, “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República”. En conjunto, ambos artículos garantizan el derecho de los individuos a requerir y obtener información que se encuentra en poder del gobierno. La Suprema Corte de México ha desarrollado el contenido de este derecho mediante su jurisprudencia. En 1992, estableció que el derecho de acceso a la información pública constituía una garantía social relacionada a la libertad de expresión (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis 2a. I/92, Semanario Judicial de la Federación, agosto de 1992, p. 44). En 1996, la Suprema Corte determinó que los ciudadanos tienen derecho a recibir información fidedigna del gobierno. La información suministrada por las autoridades gubernamentales no puede haber sido manipulada o encontrarse incompleta, ni estar basada en intereses específicos de grupos o individuos (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis P. LXXXIX/96, Semanario Judicial de la Federación, junio de 1996, p. 513). En el 2000, la Suprema Corte dio un paso más al establecer que el derecho de acceso a la información pública constituye una garantía individual, que sólo puede ser restringida en ciertas ocasiones en virtud de intereses nacionales y sociales y de derechos de terceros. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis P. XLV/2000, Semanario Judicial de la Federación, abril del 2000, p. 72).

⁵⁰ En 1995, por ejemplo, una organización no gubernamental solicitó al Presidente Ernesto Zedillo información relativa a su salario, sus ingresos y sus bienes, así como sobre la asignación del presupuesto presidencial. Tras aguardar un año sin recibir respuesta alguna, la organización inició acciones legales contra la Presidencia a fin de obtener la información requerida. Aunque la ONG ganó el caso, el ejecutivo no reveló toda la información requerida, y los ingresos del presidente permanecieron en secreto. Véase Sergio Aguayo y Paulina Grobet, “Las Violaciones al Derecho a la Información de los Mexicanos. La demanda de Amparo de Alianza Cívica contra la Presidencia de la República”, Alianza Cívica, 1996, pp. 5-10, 21.

⁵¹ Antes que se sancionara una ley de transparencia, el derecho de acceso a la información pública aparecía mencionado en legislación relativa a la protección del medio ambiente. En 1996, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se modificó a fin de que incluyera el derecho a la información ambiental en los artículos 159 a 159 bis 6, pro el sistema que debía implementar el acceso a la información ambiental resultó ineficaz. En 1999, el 64 por ciento de las solicitudes de información no fue atendido y el 21 por ciento no recibió respuestas satisfactorias. Isabel Bustillos y Tomás Severino, “Diagnóstico sobre acceso a la información ambiental en México. Iniciativa de Acceso México”, en el IFAI, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad* (Distrito Federal: IFAI, 2005), p. 28.

La única área donde se alcanzaron avances sustanciales en materia de transparencia fue en el manejo de las elecciones nacionales. Tras la debacle de las elecciones presidenciales de 1988, cuando pareció que el gobierno del PRI le había robado la victoria al candidato de la oposición, activistas que promovían la democracia se organizaron para promover la transparencia en el proceso electoral. Sus acciones llevaron a la creación, en 1990, del Instituto Federal Electoral (IFE), que comenzó a supervisar los gastos en las campañas electorales y la cobertura en los medios antes de las elecciones presidenciales de 1994. Si bien las elecciones de 1994 fueron más limpias que las anteriores, los observadores presenciaron “miles de irregularidades”. El propio candidato vencedor, Ernesto Zedillo, admitió que su propia elección había sido irregular y, una vez en el poder, promovió una nueva reforma electoral. La reforma, que fue aprobada en 1996, dotó a México de uno de los sistemas de votación más avanzados del mundo. En 1997 los mexicanos eligieron una mayoría opositora al Congreso y en el año 2000 definitivamente pusieron fin al control unipartidista de la presidencia.⁵²

Normas internacionales

El derecho a “buscar, recibir y difundir” información se encuentra consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁵³ Human Rights Watch entiende que este derecho debería interpretarse como un derecho de acceso tanto a la información pública como a la información que se encuentra generalmente disponible.⁵⁴

Si bien el derecho internacional sobre derechos humanos no estipula explícitamente el derecho de acceso a la información pública, existe un creciente reconocimiento internacional de que el derecho a buscar, recibir y difundir información incluye una obligación positiva por parte de los estados de permitir el acceso a información pública de manera expedita y exhaustiva.

Tanto las organizaciones regionales como internacionales han sostenido que el derecho a obtener información pública es un derecho fundamental que asiste a toda persona.⁵⁵ En las

⁵² Julia Preston y Samuel Dillon, *La apertura en México. La Construcción de una Democracia* (Nueva York: Farrar, Strauss y Giroux, 2004), pp. 237, 261, 483.

⁵³ Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículo 19 (2) del PIDCP; y artículo 13 (1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵⁴ Human Rights Watch, “Chile: Avances Frustrados. Contratiempos en la reforma sobre la libertad de expresión”, marzo del 2001.

⁵⁵ Declaración conjunta de Ambeyi Ligabo, Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y Expresión; Miklos Haraszti, Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad en los Medios de Comunicación; y Eduardo Bertoni, Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, 6 de diciembre del 2004, disponible en <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=319&IID=2> (consultado en enero del 2006). Véase también el principio 4 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su 108° período de sesiones ordinarias en octubre del 2000, disponible en <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=26&IID=2> (consultado en octubre del 2005); y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, “Civil and Political Rights, Including the Question of Freedom of Expression: The Right to Freedom of Opinion and Expression” [Derechos Civiles y Políticos, incluida la Cuestión de la Libertad de Expresión: El Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión]. Informe del Relator

Américas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) interpretó que el artículo 13 de la Convención Americana (sobre el derecho a la libertad de expresión) incluye el derecho de acceso a la información pública.⁵⁶ Más aún, es un hecho reconocido internacionalmente que el derecho de acceso a la información pública resulta de crucial importancia para garantizar el control democrático de las entidades públicas y promover la rendición de cuentas dentro del gobierno.⁵⁷

Especial, Ambeyi Ligabo, presentado con arreglo a la resolución de la Comisión 2003/42", (Nueva York: Naciones Unidas, 2003).

⁵⁶ CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, OAS/Ser.L./V/II 116, Doc. 5 rev. 1 corr. 22, octubre del 2002, pág. 281. Si bien en Europa ha prevalecido una interpretación más restringida del derecho de acceso a la información, la Corte Europea de Derechos Humanos ha interpretado que los individuos tienen derecho a obtener información en poder del gobierno en caso de que dicha información afecte su vida privada, y en consecuencia interfiera con su derecho a la privacidad y a la vida en familia. La Corte Europea también ha establecido que los gobiernos no pueden impedir que un individuo tenga acceso a información que otros deseen o tengan la intención de suministrar. Corte Europea de Derechos Humanos, "Leander v. Suecia", Caso 10/1985/96/144, febrero de 1985, pág. 48 y 74; Corte Europea de Derechos Humanos, "Gaskin v. Reino Unido", Caso 2/1988/146/200, junio de 1989, pág. 49; y Corte Europea de Derechos Humanos, "Guerra y otros v. Italia", Caso 116/1996/735/932, febrero de 1998, pág. 53 y 60.

⁵⁷ En Europa, este derecho ha sido reconocido desde principios de la década del '80. Véase Toby Mendel, "Libertad de Información: Derecho Humano protegido internacionalmente", *Derecho Comparado de la Información*, enero-junio del 2003, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoinc/cont/1/cnt/cnt3.pdf> (consultado en noviembre del 2005), pp. 13-19. En 1985 la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que la participación ciudadana efectiva y el control democrático, al igual que el debate genuino en el marco de una sociedad democrática, no pueden basarse en información incompleta. Al entender a la libertad de expresión como el derecho a expresarse y como el derecho a obtener información, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que "la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Resulta indispensable para la formación de la opinión pública. (...) En resumen, representa la forma de permitir que la comunidad, en el ejercicio de sus opciones, esté suficientemente informada. En consecuencia, puede decirse que una sociedad que no está bien informada no es verdaderamente libre". Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Colegiación obligatoria a una asociación prescrita por la ley para la práctica del periodismo (artículos 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos)", Opinión Consultiva OC-5, 13 de noviembre de 1985, pág. 70.

La Asamblea General de la OEA estableció en 2003, 2004 y 2005 que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento efectivo de una democracia, y que los estados tienen la obligación de garantizar el acceso a la información. Resolución de la Asamblea General de la OEA sobre el Acceso a la Información Pública: la Consolidación de la Democracia, AG/Res. 1932 (XXXIII-O/03), 10 de junio del 2003, disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/ag03/agres_1932.htm (consultado en octubre del 2005); Resolución de la Asamblea General de la OEA sobre el Acceso a la Información Pública: la Consolidación de la Democracia, AG/Res 2057 (XXXIV-O/04), 8 de junio del 2004, disponible en inglés en http://www.upd.oas.org/lab/Documents/general_assembly/2004/ag_res_2057_xxxix_O_04_eng.pdf (consultado en octubre del 2005); y Resolución de la Asamblea General de la OEA sobre el Acceso a la Información Pública: la Consolidación de la Democracia, AG/Res. 2121 (XXXV-O/05), 26 de mayo del 2005, disponible en inglés en <http://www.oas.org/XXXVGA/docs/ENG/2121.doc> (consultado en octubre del 2005).

La Declaración de Chapultepec, firmada por la mayoría de los jefes de estado del Hemisferio, y los Principios de Lima, avalados por los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de la OEA y la ONU, también reconocen este consenso. La Declaración de Chapultepec determina en su segundo principio que toda persona tiene derecho a buscar y recibir información, y en su tercer principio que: "Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público". Fue adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión, celebrada en el Distrito Federal el 11 de marzo de 1994 y fue suscrita por un grupo de expertos y treinta y dos representantes gubernamentales, incluido el ex presidente Carlos Salinas de Gortari. Se encuentra disponible en http://www.declaraciondechapultepec.org/declaracion_chapultepec.htm (consultado en octubre del 2005). El principio 1 de los Principios de Lima establece que el acceso a la información constituye un derecho individual y un componente necesario de cualquier sociedad democrática, y el principio 2 establece que los estados deben poner a disposición la información de forma oportuna y completa. Los Principios de Lima fueron adoptados en noviembre del 2000 por expertos en libertad de expresión y por los Relatores Especiales para la Libertad de Opinión y Expresión de la OEA y la ONU. Se encuentran disponibles en <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=158&IID=2> (consultado en octubre del 2005).

El derecho de acceso a la información se encuentra regido por el “principio de máxima publicidad”.⁵⁸ Dicho de otro modo, se presume que el gobierno siempre tiene la obligación de otorgar la información. Esta presunción sólo puede ser soslayada en circunstancias claramente definidas por la ley, en las cuales la divulgación de la información pudiera vulnerar los derechos de terceros o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral públicas.⁵⁹

La ley de transparencia

Primeros pasos hacia la reforma

La ley de transparencia fue el producto del consenso político de un amplio espectro de actores políticos, incluidos el Presidente Fox, su partido político (el PAN), y los miembros de los partidos de la oposición en el Congreso, y fue llevada a la práctica por medio de una extensa campaña realizada por los miembros de la sociedad civil mexicana.⁶⁰

El Presidente Fox había hecho alusión al acceso a la información y a la transparencia durante su campaña presidencial y, a comienzos del 2001, su administración comenzó a diseñar un proyecto

⁵⁸ El principio 1 de “El derecho del público a saber – Principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información” establece que: “toda información en poder de un órgano público deberá poder ser difundida, a menos que se den determinadas circunstancias”. Los principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información fueron adoptados en junio de 1999 por Artículo XIX, una ONG dedicada a la promoción de la libertad de expresión y el acceso a la información, en consulta con organizaciones de diferentes países. Está disponible en inglés en <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf> (consultado en octubre del 2005). Luego fue suscrito por los sistemas de derechos humanos de la OEA y de la ONU. Véase, por ejemplo, CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, OAS/Ser.L./II/116, Doc. 5 rev. 1 corr. 22, octubre del 2002, pág. 284; Informe Anual de la CIDH 1999, Vol. III; Informe de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión, capítulo II, OEA/Ser.L./II.111, Doc. 3 rev., Vol. III; y la Resolución 1999/36 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Comisión de la ONU de Derechos Humanos, 56° período de sesiones, E/CN.4/2000/63 (18 de enero del 2000), pág. 43.

⁵⁹ Artículo 19 (3) del PIDCP y artículo 13 (2) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión establece que este derecho sólo puede limitarse excepcionalmente y que las limitaciones “deben estar establecidas previamente por la ley para el caso en que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”. Principio 4 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la CIDH en su 108° período de sesiones ordinarias en octubre del 2000, disponible en <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=26&IID=2> (consultado en octubre 2005).

De acuerdo con los Principios de Johannesburgo, las restricciones deben ser “necesarias en un sistema democrático a fin de proteger el interés legítimo de la seguridad pública”. Principios 1(d) y 11 de los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información, disponible en inglés en <http://www.article19.org/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf> (consultado en octubre de 2005). [Traducción por Human Rights Watch]. Los Principios de Johannesburgo fueron adoptados en octubre de 1995 por expertos en legislación internacional, seguridad nacional y derechos humanos; y más tarde fueron reconocidos por el Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA. Véase Informe del Relator Especial Abid Hussain, según la resolución 1993/45 de la Comisión de Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 52° período de sesiones, E/CN.4/1996/39 (22 de marzo de 1996), pág. 154; y el Informe Anual 2003 de la CIDH, Vol. III, Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión, capítulo IV, OEA/Ser.L./II.118 Doc. 70 rev. 2.

⁶⁰ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Juan Francisco Escobedo, Distrito Federal, México, 19 de diciembre del 2005.

de ley sobre acceso a la información pública.⁶¹ Luego de que algunos miembros de la sociedad civil obtuvieron copia de la iniciativa gubernamental, varios actores comenzaron a evaluar y a pronunciarse sobre ella.⁶²

Más tarde, en mayo del 2001, algunos académicos, activistas, dueños de medios de comunicación y periodistas crearon un grupo, luego llamado el “Grupo Oaxaca”, con el propósito de debatir el tema del acceso a la información.⁶³ Este grupo redactó la Declaración de Oaxaca, que enumera puntos clave y necesarios para que la legislación garantice el acceso a la información.⁶⁴ Luego, el grupo redactó una propuesta legislativa y convenció a los integrantes de todos los partidos opositores que presentaran esta propuesta en el Congreso.⁶⁵

Una comisión de trabajo especial del Congreso, integrada por legisladores de los tres partidos políticos mayoritarios, representantes del poder ejecutivo y miembros del Grupo Oaxaca, evaluaron las propuestas y llegaron a un consenso sobre la mayor parte de los temas discutidos. El resultado fue la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, o “ley de transparencia”, aprobada en junio del 2002.

La nueva ley

Estructura Normativa

La ley de transparencia establece que toda la información que se encuentra en poder del gobierno es de naturaleza pública. En consecuencia, exige que los funcionarios y agencias públicas apliquen el “principio de máxima publicidad” cuando manejen información en manos del gobierno: deben presumir que la información es pública y sólo restringir su difusión si se cumplen ciertos criterios.

⁶¹ Sergio López-Ayllón, “La creación de la ley de acceso a la información en México: Una perspectiva desde el Ejecutivo federal”, en Hugo A. Concha Cantú, et. al., *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información* (Distrito Federal: UNAM, 2005), pp. 7-10.

⁶² Por ejemplo, en marzo del 2001 la Universidad Iberoamericana organizó un seminario para funcionarios de gobierno, expertos internacionales, representantes de los medios de comunicación, académicos y representantes de la sociedad civil con el propósito de debatir cuáles son los estándares que debe satisfacer la legislación relativa al acceso a la información. Véase <http://www.uia.mx/ibero/noticias/boletines/2001/CS0323.html> (consultado en octubre del 2005).

⁶³ El Grupo Oaxaca fue creado cuando un grupo de especialistas participaba en un seminario sobre el derecho de acceso a la información, celebrado en Oaxaca. El nombre del grupo fue acuñado por Ginger Thompson, corresponsal del *New York Times*, tras entrevistar a sus miembros. Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Ernesto Villanueva, presidente de LIMAC y miembro del Grupo Oaxaca, Distrito Federal, México, 24 de octubre del 2005; y entrevista telefónica de Human Rights Watch a Miguel Treviño, Grupo Reforma y miembro del Grupo Oaxaca, Distrito Federal, México, 7 de diciembre del 2005.

⁶⁴ Estos elementos eran: el reconocimiento que el derecho de acceso a la información constituye un derecho de toda persona, que dicho derecho incluye la posibilidad de obtener información que se encuentra en poder del gobierno, que los funcionarios públicos tienen la obligación de suministrar tal información, que las excepciones a este derecho deben ser mínimas, que una entidad autónoma deberá decidir en el caso que exista una disputa acerca de si cierta información debe ser pública o reservada, y que debe prever modificaciones a todas las otras leyes que contravengan este derecho. Véase disponible en <http://www.amed.com.mx/oaxaca2.php> (consultado en octubre del 2005).

⁶⁵ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Issa Luna, vicepresidente de LIMAC, Londres, Reino Unido, 24 de octubre del 2005.

La ley estipula una lista de “obligaciones de transparencia”, que exigen que toda entidad de gobierno incluya en sus sitios web información básica sobre, entre otras cosas, su estructura, personal, presupuesto y procedimientos operativos. La ley también crea mecanismos para que el ejecutivo responda a las solicitudes de información y demanda que otras entidades sujetas a esta ley también creen sus propios mecanismos para alcanzar el mismo fin.⁶⁶

La ley de transparencia impone límites en el acceso a la información pública al definir qué constituye información reservada o confidencial. Según la ley, la información puede considerarse “reservada” cuando su difusión puede comprometer la seguridad nacional; menoscabar la conducción de las negociaciones o relaciones internacionales; dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; poner en riesgo la vida, la salud o la seguridad de cualquier persona; o causar un serio perjuicio a las actividades de verificación de cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, el control migratorio, o las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos (mientras las resoluciones no causen estado). El acceso a la información “reservada” puede ser restringido por un plazo de hasta doce años.⁶⁷

La información se considera “confidencial” cuando la persona que la haya facilitado a una entidad de gobierno haya solicitado específicamente que la misma mantenga este carácter.⁶⁸ La información también será considerada “confidencial” cuando se trate de “datos personales”, que la ley define como:

La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad.⁶⁹

Conforme a la ley de transparencia los “datos personales” relativos a un individuo sólo pueden ser revelados en caso de que ese mismo individuo así lo autorice. La ley también establece el derecho de las personas a acceder a sus propios “datos personales” y a exigir a las entidades de gobierno la corrección de cualquier información errónea que se encuentre en su poder.⁷⁰

⁶⁶ Los mecanismos de implementación se discuten en la sección siguiente.

⁶⁷ Dentro del ejecutivo, el IFAI puede prolongar indefinidamente este período si los órganos obligados demuestran que las causas que originaron el período aún persisten.

⁶⁸ Artículo 18 de la ley de transparencia.

⁶⁹ Artículo 3(II) de la ley de transparencia.

⁷⁰ Véanse también los artículos 20 a 26 de la ley de transparencia.

La ley de transparencia estipula una importante excepción sobre la información relacionada con casos de derechos humanos. Concretamente, señala que “no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad”.⁷¹

Mecanismos de implementación

Dado que el poder ejecutivo ha sido el núcleo central de las prácticas del secreto durante décadas, los participantes en las negociaciones sobre la ley acordaron concentrarse en una primera instancia en la “apertura” del ejecutivo.⁷² Por consiguiente, la ley de transparencia aborda en detalle los mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos pueden obtener información que se encuentre en poder del ejecutivo.⁷³

La ley de transparencia creó el IFAI a fin de promover y regular el acceso a la información dentro del poder ejecutivo, y también creó unidades de enlace al interior de cada agencia del ejecutivo para que respondan a los pedidos específicos de información.

A su vez, la ley creó un sistema para solicitar información. Cualquier individuo, incluso aquellos que no son de nacionalidad mexicana, puede requerir la información deseada acudiendo al Centro de Atención a la Sociedad del IFAI, donde se le brinda asistencia sobre cómo solicitar la información, o acudiendo a la unidad de enlace en la agencia donde la información deseada debería estar disponible, o accediendo al Sistema de Solicitudes de Información (SISI) en Internet.⁷⁴ Si la información solicitada es denegada o si la persona que la solicita no se encuentra satisfecha con la respuesta obtenida, el interesado podrá apelar la decisión ante el IFAI o ante la unidad de enlace pertinente (que remitirá el caso al IFAI). Si la persona desea apelar la decisión del IFAI, podrá entonces llevar el caso a los tribunales.

La ley de transparencia no estableció disposiciones y mecanismos tan detallados para otras entidades gubernamentales importantes—incluyendo el poder judicial, el Congreso, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Federal Electoral (IFE)—sino que dejó que cada una de ellas desarrollara los propios.⁷⁵ Como demostramos en detalle más adelante, las

⁷¹ Artículo 14 de la ley de transparencia.

⁷² Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Juan Francisco Escobedo, Distrito Federal, México, 19 de diciembre del 2005. Escobedo es uno de los dos miembros del Grupo Oaxaca que participaron en las negociaciones en el Congreso para elaborar la versión final de la ley.

⁷³ El 11 de junio del 2003, el Presidente Fox emitió un conjunto de disposiciones reglamentarias que se aplican a las entidades federales del ejecutivo y que complementan la ley de transparencia. Véase “Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, disponible en http://www.presidencia.gob.mx/transparencia/reglamento_LFTAIPG.pdf (consultado en diciembre del 2005).

⁷⁴ El SISI otorga a los individuos la posibilidad de solicitar información y darle seguimiento a sus solicitudes vía Internet. La dirección del sitio web del SISI es <http://www.informacionpublica.gob.mx/portal.html> (consultado en octubre del 2005).

⁷⁵ Entre abril y junio del 2003, la Suprema Corte, el Consejo de la Judicatura Federal, el Senado, la Cámara de Diputados, la CNDH y el IFE adoptaron sus propias disposiciones reglamentarias. El Consejo de la Judicatura Federal y el IFE adoptaron más tarde disposiciones nuevas y mejoradas. Véase Suprema Corte Mexicana, Acuerdo 9/2003, 27 de

disposiciones y mecanismos resultantes han sido de variada calidad y han tenido diferentes niveles de éxito en lograr la apertura de estas instituciones de gobierno.

Un serio defecto de todas las disposiciones reglamentarias es que otorgan la autoridad de revisión a esencialmente las mismas personas que deben suministrar la información. En el poder judicial, por ejemplo, esta autoridad reside en una comisión especial designada por el Consejo de la Judicatura Federal (un cuerpo integrado por abogados, magistrados y ministros de la Suprema Corte), con la excepción de aquellas cuestiones vinculadas a la información que se encuentra en poder de la Suprema Corte, en cuyo caso actúa una comisión formada por la misma Corte. En el Congreso actúan comisiones integradas por legisladores de cada una de las cámaras. En el caso de las agencias autónomas: en el IFE actúa una comisión compuesta por consejeros electorales, mientras que en la CNDH las revisiones son llevadas a cabo por el primer visitador (que es quien dirige una de las áreas de investigación de la CNDH). Dado que los miembros de los diferentes cuerpos de revisión son también miembros de la misma entidad que debe suministrar la información, puede resultar difícil para los peticionarios obtener una audiencia imparcial.

En teoría, existe la posibilidad de apelar ante los tribunales las decisiones que niegan información, ya que la legislación mexicana permite presentar un recurso de amparo contra cualquier acto cometido por el gobierno federal (excepto contra los actos de la Suprema Corte).⁷⁶ Sin embargo, este procedimiento es extremadamente largo, costoso y complicado y, por lo tanto, no representa una opción viable para la mayoría de los ciudadanos mexicanos. (Existe un segundo tipo de apelación en los casos que atañen a decisiones del IFE, que pueden ser apeladas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE)).⁷⁷

mayo del 2003; Consejo de la Judicatura Federal, Acuerdo 30/2003, 12 de junio del 2003; Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores, abril del 2003, disponible en <http://www.senado.gob.mx/transparencia/content/marco/APLFT.pdf> (consultado en noviembre del 2005); Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados, mayo del 2003, disponible en http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/marco/reg_taipcd.DOC (consultado en noviembre del 2005); Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 29 de abril del 2003, disponible en <http://www.cndh.org.mx/normat/transp/transp.asp> (consultado en diciembre del 2005), y Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 9 de junio del 2003. El IFE adoptó nuevas disposiciones reglamentarias el 29 de junio del 2005, disponibles en http://www.ife.org.mx/InternetCDA/TRANSP/despliega_canal_r.jsp?nombreCanal=Reglamentos&nombreCanalPadre=Marco%20Normativo (consultado en enero del 2006). Dado que las personas involucradas en la promoción del acceso a la información al interior del Poder Judicial criticaron duramente los acuerdos adoptados por la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura en 2003, aduciendo que no habían sido lo suficientemente abiertos y que habían promovido una interpretación restringida de la ley de transparencia, se procedió a adoptar nuevas disposiciones reglamentarias para la totalidad del poder judicial el 30 de marzo del 2004 (Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental). Véase, por ejemplo, José Antonio Caballero Juárez, "La regulación sobre el acceso a la información judicial en México. Algunos comentarios sobre el estado de la cuestión", en José Antonio Caballero Juárez et. al. (eds.), *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada* (Distrito Federal: UNAM, 2005), pp. 191-192.

⁷⁶ Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/doc/20.doc> (consultada en enero del 2006).

⁷⁷ Estos casos se describen detalladamente en la sección dedicada al IFE del presente capítulo.

Resultados: Avances y obstáculos

El poder ejecutivo

Impacto positivo

Dentro del poder ejecutivo, la ley de transparencia ha tenido un impacto sustancial en el acceso a la información pública en una multiplicidad de áreas.

El cumplimiento con las “obligaciones de transparencia” de la ley ha mejorado de manera sostenida desde su entrada en vigor. De acuerdo con las evaluaciones realizadas por el IFAI, el índice de acatamiento ha aumentado de un 32 por ciento en el 2003, a un 62 por ciento en el 2004, hasta alcanzar más del 90 por ciento en el 2005.⁷⁸ Durante este período, las agencias que forman parte del ejecutivo han recibido más de cien mil solicitudes de información y han respondido a cerca del 90 por ciento de las mismas.⁷⁹

El IFAI ha desempeñado un rol crucial en presionar para que haya mayores niveles de transparencia al interior del ejecutivo. Ha recibido un número creciente de reclamos contra agencias federales que denegaban el acceso a información solicitada—de más de 600 en el 2003 a más de 2,300 en el año 2005.⁸⁰ Aproximadamente en las tres cuartas partes de estos casos el IFAI ha fallado a favor del individuo u organización peticionaria y ha decidido que la entidad gubernamental debía suministrar la información requerida.⁸¹

El IFAI ha promovido exitosamente la divulgación de una gran cantidad de información previamente inaccesible al público mexicano. Por ejemplo, ordenó a la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias suministrar información relativa a la empresa que proveyó el combustible nuclear utilizado en una planta nuclear, así como información sobre cuál era su país de origen. Exigió a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro suministrar

⁷⁸ Información suministrada a Human Rights Watch por funcionarios del IFAI.

⁷⁹ Se registraron 108.408 solicitudes de información dirigidas a agencias dependientes del ejecutivo, 101.955 de las cuales fueron presentadas vía Internet. Del número total de solicitudes, 96.451 fueron respondidas y 7.354 fueron desechadas por falta de pagos o porque las personas que solicitaron la información en cuestión no respondieron a pedidos de información adicional efectuados por el IFAI. Las instituciones que recibieron el mayor número de solicitudes de información fueron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Educación Pública, y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Todas ellas han respondido por lo menos al 83 por ciento de las solicitudes recibidas. IFAI, “Estadísticas del SISI del 24 de noviembre del 2005”. disponible en <http://www.ifai.org.mx/textos/stats.xls> (consultado en noviembre del 2005).

⁸⁰ En el 2003 se registraron 636 reclamos, en el 2004 se registraron 1.431, y en el 2005 se registraron 2.353. *Ibíd.* De acuerdo con María Marván, Comisionada Presidenta del IFAI, este incremento responde a que las solicitudes de información se han vuelto más complicadas y a que los usuarios del sistema se han percatado de que la decisión en la mayoría de los casos consiste en conceder la información que había sido denegada inicialmente. Entrevista de Human Rights Watch a María Marván, Comisionada Presidenta del IFAI, Distrito Federal, México, 17 de noviembre del 2005.

⁸¹ En el 35 por ciento de los casos, el IFAI requirió que la entidad que había denegado la información la suministrara al menos parcialmente, y en el 38 por ciento de los casos revocó por completo la decisión de la agencia y ordenó que se suministrara la totalidad de la información solicitada. En el restante 27 por ciento de los casos, el IFAI avaló la decisión de las agencias de denegar los datos requeridos. Información suministrada a Human Rights Watch por funcionarios del IFAI.

información a una persona sobre su propio registro de aportes. Intimó al Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología a informar sobre cómo asigna las becas. Y obligó a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) a informar a una postulante que no aprobó el proceso de selección para formar parte del servicio exterior mexicano sobre los resultados que ella misma y otras personas obtuvieron en tal examen.⁸²

Como consecuencia de la ley de transparencia, la sociedad mexicana gozó de un acceso sin precedentes a información necesaria para monitorear a las instituciones de gobierno y sacar a la luz hechos de corrupción. Según miembros del personal de la unidad de enlace dentro de la Secretaría de la Función Pública (SFP), por ejemplo, la obligación de publicar las vacantes y el número de empleados y sus remuneraciones hizo más sencillo identificar a los “aviadores”—esto es, funcionarios gubernamentales que no ejercen sus funciones pero que perciben sus salarios todos los meses. La nueva ley, asimismo, hizo más fácil detectar casos de corrupción en el otorgamiento de concesiones y licencias por parte de la administración pública.⁸³

La información obtenida a través del IFAI también ha sido de utilidad para exponer escándalos de corrupción sobre el uso inapropiado de fondos públicos. Por ejemplo, la organización no gubernamental mexicana FUNDAR pudo documentar la malversación de 200 millones de pesos (aproximadamente 19 millones de dólares estadounidenses) en el presupuesto federal, que habían sido destinados a combatir y prevenir el VIH/SIDA. La ONG presentó más de doscientos pedidos de información a diferentes agencias federales, incluidos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Salud, a fin de revisar el modo en que los fondos adicionales realmente fueron gastados. La información obtenida reveló que el Departamento de Salud había distribuido el aumento de los fondos entre hospitales que enfrentaban crisis presupuestarias y que no necesariamente tenían experiencia en la atención de pacientes afectados por el VIH/SIDA. Más aún, descubrieron que tres de cada siete de estos hospitales habían gastado el monto total de la asignación adicional en “servicios generales”, incluyendo servicios de seguridad, productos de limpieza y servicios bancarios.⁸⁴ Dado que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considera que los fondos fueron gastados al momento mismo de su transferencia, sus autoridades presumieron que el dinero había sido invertido en la lucha contra el VIH/SIDA, ya que los fondos habían sido destinados a tal fin. En este contexto, la información obtenida a través de los pedidos de información sobre el modo en que los fondos habían sido realmente empleados contribuyó a dar publicidad a que el presupuesto adicional destinado al combate del VIH/SIDA no estaba llegando a los pacientes que lo necesitaban de manera urgente, y puso de manifiesto las deficiencias de un sistema que permite este tipo de irregularidades en la rendición de cuentas.

⁸² Véase Ernesto Villanueva et. al, *Importancia Social del Derecho a Saber—Preguntas y Respuestas en los Casos Relevantes del IFAI* (Distrito Federal: LIMAC, 2005).

⁸³ Entrevista de Human Rights Watch al personal de la unidad de enlace de la SFP, Distrito Federal, México, 18 de enero del 2006.

⁸⁴ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Alicia Athié, FUNDAR, Distrito Federal, México, 19 de diciembre del 2005.

Otro ejemplo de la malversación de fondos públicos fue el llamado “escándalo Provida”. En enero del 2003, 30 millones de pesos del presupuesto destinados a la lucha contra el VIH/SIDA (alrededor de 3 millones de dólares estadounidenses) fueron asignados por el gobierno al Comité Nacional Provida, una ONG conservadora que se encargaría de construir diez Centros de Ayuda para la Mujer. Con el propósito de fiscalizar el modo en que estos fondos fueron empleados, seis ONGs solicitaron una copia del acuerdo por medio del cual el Departamento de Salud había otorgado los fondos a Provida, y los informes periódicos presentados por Provida sobre cómo fueron gastados estos fondos. Una compañía privada que auditó los archivos concluyó que la documentación revelaba que el 90 por ciento de los fondos habían sido empleados de manera irregular. Por ejemplo, más del 95 por ciento de los fondos incluidos en la categoría presupuestaria de “Ayuda para la Mujer” fueron utilizados en la contratación de una empresa organizadora de fiestas, cuyos directores eran los mismos que los de Provida. También se descubrieron recibos que demostraban que parte del dinero destinado a combatir el VIH/SIDA fue empleado en la compra de lapiceras *Cartier*, indumentaria para hombres y mujeres y ropa interior.⁸⁵

Obstáculos pendientes

Un aspecto clave para garantizar la efectividad de la ley de transparencia es la capacidad del IFAI de operar con independencia de las presiones políticas—especialmente cuando estas presiones provienen de las instituciones que tienen la información que debe tomar estado público. Hasta el momento, el IFAI ha sido capaz de operar sin excesiva interferencia, pero sigue siendo vulnerable a ser socavada o incluso sabotada por administraciones futuras.

Una de las causas de esta vulnerabilidad reside en el método de selección de los comisionados del IFAI. Con la estructura actual, el presidente es el único que posee la facultad de designar a los comisionados del IFAI. Si bien el Senado puede “objectar” las elecciones del presidente, en la práctica no puede impedir ninguna de las designaciones. Por lo tanto, un presidente que no estuviera comprometido con la transparencia podría designar comisionados que fueran reacios o incapaces de aplicar la ley de manera efectiva.⁸⁶

Otra causa de vulnerabilidad está relacionada con el presupuesto. En la actualidad, el IFAI presenta su propuesta de presupuesto al presidente, quien lo incorpora al presupuesto del poder ejecutivo y lo remite al Congreso para su aprobación. Hasta el momento el IFAI ha recibido un presupuesto anual de más de 200 millones de pesos (20 millones de dólares) desde el momento

⁸⁵ *Ibid.* Véase también María Vallarta Vázquez y Ma. Concepción Martínez Medina, “Demanda ciudadana: la transparencia y la rendición de cuentas. Experiencia de monitoreo de desviación de recursos públicos”, en IFAI, El derecho de acceso a la información *en México: un diagnóstico de la sociedad* (Distrito Federal: IFAI, 2005), pp.35-46.

⁸⁶ La ley de transparencia aborda parcialmente este problema potencial al establecer la duración del mandato de los diferentes comisionados. De los cinco comisionados, dos permanecerán en funciones hasta septiembre del 2006 (y podrán ser reelectos una vez más por un período de siete años); otros dos permanecerán en sus cargos hasta septiembre del 2009; y uno ejercerá su mandato hasta abril del 2011. Sin embargo, dos presidentes consecutivos que seleccionen comisionados con criterios inapropiados podrían menoscabar severamente el funcionamiento del IFAI.

de su creación.⁸⁷ Sin embargo, un presidente (o Congreso) no comprometido con el mandato de la agencia podría recortar este presupuesto en el futuro y, consiguientemente, poner en riesgo la capacidad del IFAI de llevar a cabo sus funciones.

Una última causa de vulnerabilidad reside en que las decisiones del IFAI no son vinculantes y que el IFAI carece de autoridad para sancionar a los funcionarios que se rehúsan a acatarlas. Si bien las entidades de gobierno por lo general han acatado sus decisiones hasta el momento, en aquellos casos en que no lo han hecho, quienes solicitan información han debido recurrir a los tribunales para garantizar su cumplimiento.⁸⁸ En un caso, por ejemplo, un ex-cónsul mexicano en los Estados Unidos solicitó a la SRE y a la Procuraduría General de la República copias certificadas de documentos vinculados al caso de un fugitivo mexicano en Texas (el cónsul ya disponía de copias no oficiales). Tras la negativa de ambas entidades a su solicitud, el ex-cónsul apeló al IFAI, que falló a su favor. Sin embargo, aún así, ambas entidades se rehusaron a suministrar las copias. En consecuencia, el ex-cónsul llevó el caso a los tribunales y obtuvo órdenes judiciales que intimaban a las entidades en cuestión a atender el pedido.⁸⁹

Cuando se trata de aplicar sanciones a los funcionarios que no cumplen con decisiones del IFAI, es necesario recurrir a la Secretaría de la Función Pública (SFP). Si bien los funcionarios del IFAI declaran que la SFP los ha apoyado durante la administración Fox, aún persiste una deficiencia estructural en el sistema que podría menoscabar la capacidad de la SFP de sancionar a los funcionarios que no cumplan con las instrucciones que el IFAI imparta en el futuro.⁹⁰ Estos casos son decididos por un órgano interno en cada agencia del ejecutivo. Formalmente, estos órganos dependen de la SFP pero, conforme a la ley de transparencia, el director del órgano interno de control es, al mismo tiempo, miembro del Comité de Información de la entidad, que es responsable de rever las decisiones en materia de acceso a la información adoptadas por la unidad de enlace dentro de cada oficina. Por lo tanto, en la práctica, la ley exige que esta persona potencialmente revise sus propias decisiones o las de sus colegas.

Si bien los funcionarios del IFAI insisten en que hasta la fecha nadie se ha aprovechado de tales deficiencias, también señalan que han encontrado una creciente resistencia de ciertas instituciones a cumplir con las solicitudes de información—incluyendo, en particular, a la Procuraduría General de la República y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁹¹ Otra institución que se ha mostrado reacia a colaborar con el IFAI ha sido la Secretaría de Defensa

⁸⁷ Información suministrada a Human Rights Watch por funcionarios del IFAI.

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ Entrevista telefónica a Humberto Hernández Hadad, Distrito Federal, México, 6 de diciembre del 2005. Véase, por ejemplo, la decisión por el Juez Decimosexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal en el expediente 760/2005 del 16 de agosto del 2005 y la decisión por el Juez Decimosegundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal en el expediente 801/2005 del 11 de noviembre del 2005..

⁹⁰ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a María Marván, Comisionada Presidenta del IFAI, Distrito Federal, México, 17 de noviembre del 2005.

⁹¹ *Ibíd.*

Nacional (SEDENA). Por ejemplo, en mayo del 2004 un individuo solicitó a la SEDENA información sobre el número de casos de violaciones a los derechos humanos cometidos por militares que se encontraban pendientes ante organismos internacionales. En junio del 2004 la SEDENA respondió que no existían procedimientos internacionales contra oficiales militares mexicanos. La respuesta consistió en una sola palabra: “ninguno”. La persona que solicitó la información presentó una apelación ante el IFAI, pues tenía conocimiento de al menos cuatro casos pendientes ante la CIDH. El IFAI resolvió revocar la decisión de la SEDENA e intimó a su Comité de Información a conceder acceso a la información solicitada.⁹² Si bien la resolución del IFAI señaló que cierta información sobre los casos pendientes ante la CIDH se encuentra disponible en Internet y que por lo tanto no puede ser denegada por la SEDENA, en su respuesta de octubre del 2004, la SEDENA sólo hizo referencia a dos casos.

Otro ejemplo de la resistencia de la SEDENA a brindar información ha sido documentado por el Programa Atalaya del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). En el 2003, el Programa Atalaya solicitó información sobre casos en los cuales la CNDH había firmado acuerdos con entidades federales que reconocieron su responsabilidad en casos de violaciones a los derechos humanos. Tras la negativa de ésta a abrir sus archivos, el Programa Atalaya procedió a solicitar la información a veinticuatro agencias del gobierno federal, incluyendo a la SEDENA. Los investigadores del programa Atalaya obtuvieron información de algunas de ellas, ya sea de forma directa o a través de apelaciones ante el IFAI, pero no lograron obtener información de la SEDENA.⁹³ En diciembre del 2003, el Programa Atalaya solicitó acceso a documentación sobre acuerdos entre la SEDENA y la CNDH, a lo cual la SEDENA respondió que la información debía ser solicitada a la CNDH. Tras una apelación, el IFAI resolvió que la SEDENA debía suministrar una “versión pública” de la documentación requerida.⁹⁴ Sin embargo, la SEDENA continuó negando el acceso a sus archivos y sólo suministró al Programa Atalaya un documento con información básica sobre cinco casos.

El poder judicial

La ley de transparencia y sus correspondientes disposiciones reglamentarias emitidas por la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal han aumentado los niveles de transparencia en las esferas más altas del poder judicial. Ambos órganos han cumplido con sus “obligaciones de transparencia”, publicando la información requerida en Internet y brindando respuesta a la mayor parte de las solicitudes de información recibidas.⁹⁵ La Suprema Corte también ha

⁹² Ernesto Villanueva et. al, *Importancia Social del Derecho a Saber—Preguntas y Respuestas en los Casos Relevantes del IFAI* (Distrito Federal: LIMAC, 2005), pp. 113-124.

⁹³ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Sandra Serrano, Distrito Federal, México, 1 de marzo del 2006.

⁹⁴ Decisión del IFAI en el expediente 39/04 del 4 de mayo del 2004.

⁹⁵ Hasta diciembre del 2004, la Suprema Corte había suministrado información en respuesta a 28.386 solicitudes, atendiendo aproximadamente el 100 por ciento de los pedidos. Suprema Corte de México, “El Poder Judicial de la Federación, Salvaguarda del Orden Jurídico”, Comunicado de Prensa número 701, 15 de diciembre del 2004. disponible en <http://www.scjn.gob.mx/inicial.asp> (consultado en diciembre de 2005). El Consejo de la Judicatura Federal cumple con sus “obligaciones de transparencia” en su sitio web—véase <http://www.cjf.gob.mx/acceso%5Finformacion/> (consultado en diciembre del 2005). Entre junio del 2003 y octubre del 2004 recibió 638 solicitudes de información, que

promovido la transparencia mediante la difusión de sus audiencias públicas en la televisión e Internet.

Desafortunadamente, sin embargo, en gran parte del trabajo de los jueces mexicanos prevalece la cultura del secreto.⁹⁶ Parte del problema reside en que muchos magistrados aún consideran que el acceso a la información y la transparencia corresponden a sistemas judiciales basados en el derecho consuetudinario y que, por lo tanto, resultan incompatibles con el sistema legal mexicano. Otro factor que limita el acceso a la información judicial es que las decisiones de denegar información no se ven sujetas a revisiones externas, sino apenas a revisiones de las comisiones formadas por la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal.

Un área crucial donde el acceso a la información continúa siendo un problema dentro del poder judicial es la vinculada a la obtención de copias de los fallos judiciales. Si bien actualmente algunas decisiones se publican en Internet, la mayoría de ellas no están disponibles en ese medio.⁹⁷ En algunos casos, las decisiones pueden encontrarse en ciertas bibliotecas públicas, aunque encontrarlas puede ser un proceso arduo y prolongado. En consecuencia, para los abogados e incluso los jueces es difícil localizar y conocer fallos previos que podrían ser relevantes para sus casos. Por lo tanto, existe un riesgo mayor que diferentes tribunales—o incluso diferentes jueces dentro de un mismo tribunal—adopten decisiones contradictorias sin siquiera darse cuenta.

El poder judicial también sigue negando acceso público a información que resulta de vital importancia para promover una mayor rendición de cuentas dentro de este sector, argumentando que debe considerarse información reservada o confidencial. Por ejemplo, los *curriculum vitae* y calificaciones que llevan al nombramiento de jueces no se encuentran disponibles al público. Este hecho es problemático ya que la difusión pública de las calificaciones y evaluaciones periódicas de los jueces permitiría que los ciudadanos monitorearan más eficazmente la calidad de los actores en el sistema judicial y, eventualmente, desarrollarían una mayor confianza en la institución.

incluían información sobre 1.514 temas. De estos, se suministró información en 1.062 casos, incluyendo copias certificadas de decisiones judiciales, copias de acuerdos adoptados por el Consejo de la Judicatura, los nombres de personas que desempeñaban sus funciones en determinadas agencias, y los nombres de magistrados federales que fueron sancionados durante un período de tiempo. “Informe General de Control y Seguimiento de Solicitudes Generadas por los 61 módulos de Acceso a la Información del Consejo de la Judicatura Federal”, disponible en http://www.cjf.gob.mx/acceso_informacion/presentacion/INFORMEGENERALDESOLICITUDES.pdf (consultado en diciembre del 2005).

⁹⁶ Ernesto Villanueva, “Derecho de acceso a la información en el Poder Judicial. Una aproximación al caso mexicano desde la perspectiva comparada”, en José Antonio Caballero Juárez et. al. (eds.), *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada* (Distrito Federal: UNAM, 2005), p. 181.

⁹⁷ El ministro de la Suprema Corte José Ramón Cossío le dijo a Human Rights Watch que el poder judicial se encuentra trabajando para colocar todas las decisiones en Internet y está adoptando medidas tendientes a desarrollar un sistema electrónico para buscar las decisiones. Entrevista de Human Rights Watch José Ramón Cossío, Distrito Federal, México, 17 de noviembre del 2005.

Otra información que no se encuentra disponible es la relativa al número de casos presentados ante cada tribunal, su duración promedio, el número de acusados que efectivamente son encarcelados y el porcentaje de decisiones que culminan en dictámenes de culpabilidad. Dicha información es importante para monitorear el nivel de productividad de los tribunales, así como para detectar posibles casos de corrupción.⁹⁸

El Congreso

El Congreso mexicano tradicionalmente ha trabajado de un modo oscuro, denegando información pública esencial sobre cómo votan los legisladores, los temas de discusión, los días de sesión y las razones por las cuales se adoptaron las resoluciones. La ley de transparencia ha ayudado a exponer al proceso legislativo a un mayor grado de escrutinio público, en gran medida al tener en cuenta iniciativas previas que habían resultado altamente ineficientes en la práctica.

Por ejemplo, ambas cámaras del Congreso habían adoptado sistemas de votación electrónica con el propósito de ayudar a solucionar el problema del ausentismo crónico (la Cámara de Diputados en 1998 y la de Senadores en el 2001). Sin embargo, los legisladores siguieron ausentándose durante los debates y nadie tuvo acceso a los registros de votación.⁹⁹

Otra iniciativa previa fue una ley de 1999 en la cual el Congreso se auto impuso la obligación de televisar sus debates y suministrar al público más información sobre sus actividades.¹⁰⁰ Sin embargo, esta ley no fue acompañada por ningún mecanismo de implementación y, consiguientemente, tuvo un efecto apenas perceptible.¹⁰¹

La ley de transparencia le dio vida a ambas iniciativas. A diferencia de las iniciativas previas en torno a la votación electrónica, la ley estipula “obligaciones de transparencia” más pormenorizadas acerca del tipo de información que debe suministrarse al público. Ahora es obligatorio informar sobre los registros de votación. Y a diferencia de la ley de 1999, la nueva ley y sus disposiciones reglamentarias crean un mecanismo de presión a los efectos de garantizar que el Congreso respete sus “obligaciones de transparencia” y suministre información: los individuos y organizaciones pueden solicitar información a una unidad de enlace (y apelar sus decisiones ante un comité de revisión) en cada cámara.

⁹⁸ Ernesto Villanueva, “Derecho de acceso a la información en el Poder Judicial. Una aproximación al caso mexicano desde la perspectiva comparada”, en José Antonio Caballero Juárez et. al. (eds.), *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada* (Distrito Federal: UNAM, 2005), pp. 183-185.

⁹⁹ Entrevista de Human Rights Watch a Benito Nacif, CIDE, Ciudad de México, México, 16 de noviembre del 2005.

¹⁰⁰ Véanse artículos 130-135 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, septiembre de 1999, disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/doc/168.doc> (consultado en noviembre del 2005).

¹⁰¹ Entrevista de Human Rights Watch a Benito Nacif, CIDE, Distrito Federal, México, 16 de noviembre de 2005.

Ambas cámaras del Congreso han recibido miles de solicitudes de información y las han contestado, en la mayoría de los casos, en tiempo y forma.¹⁰² En la actualidad tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados cumplen con las “obligaciones de transparencia” impuestas por la ley de transparencia al brindar un mayor grado de información en sus sitios web.¹⁰³ Sin embargo, un análisis reciente elaborado por la organización mexicana CIDE (Centro de Investigación en Docencia Económica) sobre la transparencia en ambas cámaras demuestra que el Senado sólo cumple con el 45 por ciento de sus “obligaciones de transparencia”, mientras que la Cámara de Diputados cumple con el 66 por ciento.¹⁰⁴

Un área importante en la cual el Congreso no está cumpliendo plenamente con sus “obligaciones de transparencia” es dar publicidad a los debates parlamentarios con suficiente antelación, que permita que los miembros de la sociedad civil, los periodistas y el público en general puedan monitorear las discusiones sobre legislación pendiente.¹⁰⁵ Por lo tanto, resulta más difícil generar un debate público sustantivo sobre esta legislación en el momento crítico en que está siendo tratada en el Congreso.

Otra área en que existen deficiencias en materia de transparencia—en la cual no se aplican las “obligaciones de transparencia”—se relaciona con que los legisladores no se encuentran obligados a dar a conocer los ingresos percibidos en concepto de otras actividades profesionales. Por consiguiente, puede resultar difícil o imposible detectar potenciales conflictos de interés que los legisladores puedan tener a la hora de debatir y votar proyectos de ley que afectan a las partes con quienes mantienen relaciones financieras particulares.

¹⁰² Entre junio del 2003 y octubre del 2005 el Senado recibió 4.792 solicitudes de información, 4.696 de las cuales fueron enviadas por correo electrónico. Senado de la República, “Informe de Gestión de Solicitudes de Información Recibidas 2003-2005”, octubre del 2005, disponible en http://www.senado.gob.mx/transparencia/content/informes/informe_octubre_2005.pdf (consultado en noviembre del 2005). El Senado ha respondido el 96 por ciento de estas solicitudes. Entre junio del 2004 y junio del 2005 el Senado denegó la información solicitada en seis casos (de un total de 1,763). Durante ese año se registraron seis apelaciones, cuatro de las cuales fueron presentadas por individuos que sí recibieron información pero que solicitaron que les fuera presentada en un formato diferente. Comité de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, “Informe Anual 2004-2005”, junio del 2005, disponible en http://www.senado.gob.mx/transparencia/content/informes/informe_octubre_2005.pdf (consultado en noviembre del 2005). La Cámara de Diputados recibió, entre junio del 2003 y junio del 2005, un total de 1.127 solicitudes de información. Sólo se consideró que el 0,53 por ciento de dichas solicitudes requerían información reservada. Unidad de Enlace de la Cámara de Diputados, “Transparencia en la Cámara de Diputados. Informe Anual de la Unidad de Enlace 2004-2005”, junio del 2005, disponible en <http://transparencia.diputados.gob.mx/media/informe2004-2005.pdf> (consultado en noviembre del 2005).

¹⁰² Para el caso del Senado, véase <http://www.senado.gob.mx/transparencia/content/informacion/index.htm> y para la Cámara de Diputados, véase <http://transparencia.diputados.gob.mx/index.php?node=0> (consultados en noviembre del 2005).

¹⁰³ *Ibíd.*

¹⁰⁴ Benito Nacif Hernández et. al., “Informe de Transparencia del Poder Legislativo en México”, Monitor Legislativo de CIDE, marzo del 2006, p. 3.

¹⁰⁵ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a David Dávila, FUNDAR, Distrito Federal, México, 9 de noviembre del 2005.

Tal vez la falla más notoria en la implementación de la ley de transparencia en el Congreso sea que la misma no se aplique a un componente central de la actividad legislativa en México—los grupos parlamentarios. Estos grupos, integrados por legisladores de cada partido político, reciben grandes sumas de dinero del Congreso, de acuerdo con la proporción de legisladores que tienen en cada cámara. En el 2005, por ejemplo, el presupuesto total destinado a estos grupos parlamentarios fue de 755,5 millones de pesos (más de 70 millones de dólares estadounidenses).¹⁰⁶ Cuando periodistas del periódico Reforma solicitaron información sobre cómo los grupos parlamentarios habían gastado esos fondos, el Congreso se negó a brindarla, argumentando que los partidos políticos (que no son sujetos obligados por la ley de transparencia) gastaron los fondos en cuestión.¹⁰⁷

El impacto de esta falla se ve agudizado por un problema estructural más amplio en la legislatura nacional, que menoscaba la obligación de rendir cuentas a la sociedad mexicana. En la actualidad los legisladores tienen prohibido presentarse para una reelección inmediata.¹⁰⁸ En consecuencia, el futuro de sus carreras en la función pública no depende tanto de su desempeño a los ojos de los votantes que los eligieron, sino de la voluntad de sus propios partidos de escogerlos para postularlos a nuevos cargos. El resultado de esta situación es una dinámica perversa que lleva a que los legisladores tengan más interés en rendirle cuentas a sus propios partidos que a las personas que representan.

Esta estructura socava el propósito de la ley de transparencia de dos maneras. En primer término, los legisladores tienen pocos incentivos para brindar información al público sobre sus actividades legislativas, ya que no tienen necesidad de convencer a los votantes que los mantengan en sus cargos. En segundo término, aumenta el poder y la importancia de los grupos parlamentarios, los cuales no se encuentran sujetos a las “obligaciones de transparencia” previstas en la nueva ley.

El Instituto Federal Electoral (IFE)

El Instituto Federal Electoral (IFE) ha desempeñado un rol decisivo en la transición de México hacia la democracia al garantizar elecciones libres y justas. La transparencia de esta institución es de suma importancia para asegurar que los procesos electorales continúen generando gobiernos legítimos y democráticos en el futuro.

¹⁰⁶ Andrea Merlo y Claudia Salazar, “Mantienen opaco gasto de bancadas”, *Reforma*, 8 de agosto del 2005.

¹⁰⁷ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Miguel Treviño, Grupo Reforma, Distrito Federal, México, 7 de diciembre del 2005.

¹⁰⁸ En noviembre del 2004, dos comisiones del Senado señalaron que el Congreso debería sancionar modificaciones legislativas a fin de permitir la reelección de los legisladores. Argumentaron que no existía ningún impedimento en la legislación o en la historia del país para hacerlo, y que la medida garantizaría un Congreso con mayores niveles de profesionalismo y de rendición de cuentas. Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, “Dictamen sobre la Iniciativa con Proyecto de Reformas a los Artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reelección legislativa”, 30 de noviembre del 2004.

La ley de transparencia y sus disposiciones reglamentarias han servido para consolidar las medidas que el IFE ha venido adoptando desde 1998 a los efectos de garantizar la transparencia. Por ejemplo, el IFE ya había establecido una serie de normas para la difusión de los informes que le son presentados por los partidos políticos, así como información sobre la situación financiera de los mismos.¹⁰⁹ La ley de transparencia reforzó tales normas mediante la introducción de un número de condiciones nuevas: uniformidad, estándares mínimos y la obligación de responder a solicitudes individuales de información específica.¹¹⁰

En la actualidad el IFE cumple con sus “obligaciones de transparencia” a través de la publicación de información esencial en su sitio web, incluyendo su presupuesto, los contratos que ha firmado y el monto de fondos públicos que reciben los partidos políticos.¹¹¹ En virtud de tales “obligaciones de transparencia”, el IFE actualmente está suministrando información sobre el proceso electoral del 2006 que nunca antes había alcanzado estado público. Esa información incluye datos sobre los gastos de campaña realizados por los candidatos y el número de anuncios televisivos que cada uno de ellos ha comprado.¹¹² El IFE ha atendido más de mil solicitudes de información, en su mayor parte relativas a los partidos políticos y a la agencia que se encuentra dentro del IFE y que está a cargo de fiscalizar los gastos de los partidos.¹¹³

Una de las contribuciones más importantes del IFE ha consistido en obtener información de los partidos políticos que, como se mencionó anteriormente, no se encuentran directamente cubiertos por la ley de transparencia. En el 2003, por ejemplo, un periodista solicitó que el IFE suministrara información sobre los ingresos percibidos por los dirigentes de los partidos políticos. Cuando el IFE denegó la solicitud aduciendo que no contaba con tal información en sus archivos, el periodista apeló al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE), que tiene jurisdicción para rever cualquier decisión adoptada por el IFE. El TRIFE falló a favor del periodista, señalando que su derecho a obtener información vinculada al proceso electoral a través del IFE también se extendía a la información relacionada con el manejo de fondos públicos por parte de los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.¹¹⁴ En un segundo caso presentado por el mismo periodista, el TRIFE extendió este derecho a la

¹⁰⁹ IFE, “Diagnóstico en materia de transparencia y acceso a la información pública”, 9 de julio del 2004, pp. 16-19.

¹¹⁰ Entrevista de Human Rights Watch al Consejero Electoral Andrés Albo, IFE, Distrito Federal, México, 18 de enero del 2006.

¹¹¹ Disponible en http://www.ife.org.mx/InternetCDA/TRANSP/index_a.jsp (consultado en febrero del 2006).

¹¹² Entrevista de Human Rights Watch al Consejero Electoral Andrés Albo, IFE, Distrito Federal, México, 18 de enero del 2006.

¹¹³ Información suministrada a Human Rights Watch por Rodolfo Vergara, director de la Unidad de Enlace del IFE, Distrito Federal, México, 19 de enero del 2006.

¹¹⁴ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Arturo Zárate, El Universal, Distrito Federal, México, 20 de diciembre del 2005. El TRIFE determinó que si el IFE había obtenido información vinculada a los salarios percibidos por los dirigentes de los partidos políticos al auditar tales partidos, debería contar con esa información en sus archivos (aún en el caso que la verificación haya sido efectuada en las oficinas de los partidos políticos, que fue el argumento esgrimido por el IFE). En el caso de no contar con la información, debería solicitarla a los partidos políticos y suministrarla a la persona que la requirió. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expediente SUP-JDC-041/2004, 25 de junio del 2004, disponible en <http://www.trife.org.mx/index.asp> (consultado en enero del 2006).

información para incluir los salarios percibidos por los dirigentes de los partidos políticos que habían perdido su registro.¹¹⁵ Según el periodista que presentó ambos casos, la presión sobre los partidos políticos los obligó a publicar esta información en sus sitios web incluso antes de que el TRIFE publicara sus decisiones.¹¹⁶

En un esfuerzo por cumplir con las obligaciones estipuladas en la ley de transparencia, el IFE realizó una auto-evaluación en julio del 2004, que reveló que el marco legal vigente del instituto era incapaz de garantizar de manera adecuada el acceso a la información en poder de los partidos políticos. El IFE reconoció que algunas iniciativas recientes, tales como la obligación de divulgar informes enviados por los partidos políticos y las decisiones recientes del TRIFE, habían promovido mayor transparencia de los partidos políticos. Sin embargo, reconoció el informe, estos avances no se consolidarían a menos que fueran incorporados en una nueva estructura legal.¹¹⁷

Como consecuencia de esta auto-evaluación, así como de las decisiones del TRIFE en los casos presentados por el periodista, en el año 2005 el IFE elaboró nuevas disposiciones reglamentarias de la ley de transparencia. Estas disposiciones crearon un mecanismo que permite al IFE solicitar información a los partidos políticos.¹¹⁸

Sin embargo, la efectividad de este mecanismo se ve limitada porque el IFE carece de poder para sancionar a los partidos políticos cuando éstos se rehúsan a atender los pedidos de información. La única medida de la cual dispone el IFE en esos casos es dar a conocer el incumplimiento por parte de los partidos. La amenaza de mala prensa podría representar un medio eficaz de ejercer presión (como en el ejemplo citado anteriormente). No obstante, aún no existe un modo de asegurar un acatamiento genuino y cabal de las solicitudes.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

La CNDH, la entidad autónoma encargada de “proteger, observar, promover, estudiar y divulgar” los derechos humanos en México, cuenta con un caudal de información importante y valiosa sobre las prácticas de las instituciones estatales en materia de derechos humanos. El acceso público a esta información resulta de crucial importancia por una serie de razones. En primer lugar, permite a la sociedad civil mexicana estar al tanto de los abusos a los derechos humanos que ocurren y monitorear los esfuerzos de los funcionarios electos para abordarlos. En segundo lugar, permite que los analistas políticos, los comentaristas y los votantes en general evalúen las políticas públicas desde una perspectiva de derechos humanos. Por último, el acceso

¹¹⁵ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expediente SUP-JDC-216/2004, 10 de septiembre del 2004, disponible en <http://www.trife.org.mx/index.asp> (consultado en enero del 2006).

¹¹⁶ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Arturo Zárate, *El Universal*, Distrito Federal, México, 20 de diciembre del 2005.

¹¹⁷ IFE, “Diagnóstico en materia de transparencia y acceso a la información pública”, 9 de julio del 2004, p. 127.

¹¹⁸ Artículo 28 (1) de las disposiciones reglamentarias del IFE.

público a la información que tiene la CNDH permite que la sociedad mexicana pueda monitorear el trabajo de la propia Comisión.

Antes de la sanción de la ley de transparencia, la CNDH ya constituía una de las entidades federales que divulgaba el mayor volumen de información al público. Y el caudal de información que publica en Internet ha aumentado notablemente desde que la ley federal entró en vigor.¹¹⁹

Sin embargo, aún hoy existen restricciones a la obtención de información. Tal como sucede con otras entidades estatales, la CNDH ha aplicado de manera generalizada las normas de “confidencialidad”, restringiendo así el acceso a información básica. Por ejemplo, en un caso, mientras que el IFAI declaró expresamente que toda información relacionada con los salarios percibidos por los funcionarios públicos debía ser de dominio público, la CNDH dispuso que la información concerniente a las bonificaciones salariales adicionales percibidas por los funcionarios en el Centro Nacional de Derechos Humanos (que es parte de la CNDH) revestía carácter confidencial.¹²⁰ Otro ejemplo se refiere a un pedido de información presentado por una ONG solicitando copias de los *curriculum vitae* de los miembros del Consejo Consultivo de la CNDH.¹²¹ En lugar de otorgar una versión pública de los *curriculum vitae* donde se omitieran aquella información que la CNDH consideraba que eran “datos personales”, se denegó el acceso a todo el documento.¹²²

Más aún, el acceso público a la información vinculada con la labor de la CNDH se encuentra significativamente limitado. La CNDH considera que todos los casos que está estudiando son estrictamente confidenciales.¹²³ Si bien resulta sensato limitar el acceso público a información

¹¹⁹ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Miguel Pulido, FUNDAR, Distrito Federal, México, 7 de diciembre del 2005.

¹²⁰ *Ibid.* Véase también Oficio No. C1/ST/137/05 por la CNDH, y véase, por ejemplo, la decisión del IFAI en el expediente No. 1726/05, 23 de noviembre del 2005, disponible en http://www.ifai.org.mx/resoluciones/recursos_rev/2005nov23/1726.pdf (consultado en diciembre del 2005).

¹²¹ El Consejo Consultivo es un órgano integrado por miembros de la sociedad civil. Entre otras cosas, este comité tiene la obligación de fiscalizar el presupuesto y las reglamentaciones internas de la CNDH.

¹²² Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Berenice Ortega, Academia Mexicana de Derechos Humanos, Distrito Federal, México, 20 de diciembre del 2005.

¹²³ De acuerdo con el artículo 9 de las disposiciones reglamentarias de la CNDH en materia de transparencia: “De conformidad con el artículo 4 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de acuerdo a lo establecido en la fracción I del artículo 14 de la ley, se considera información reservada la información o documentación que obre en los expedientes de queja, de orientación, de remisión, de seguimiento de recomendación y de impugnación que se tramiten en la Comisión”.

De acuerdo con el artículo 4 de la Ley sobre la CNDH: “El personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia”.

De acuerdo con el artículo 48 de la Ley sobre la CNDH: “La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o algún particular. Si dichas pruebas le son solicitadas, discrecionalmente determinará si son de entregarse o no”.

De acuerdo con el artículo 78 del reglamento interno de la CNDH: “Las investigaciones que realice el personal de la Comisión Nacional, los trámites de procedimiento que se lleven a cabo en cada expediente de queja, así como la documentación recibida por la autoridad y los quejosos, se manejará dentro de la más absoluta reserva, en los términos de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 4o. de la Ley. En todo caso, las actuaciones se ajustarán a lo previsto

delicada vinculada a investigaciones en curso, la CNDH aplica este principio de confidencialidad de una manera tan absoluta que incluso a los individuos que han presentado quejas específicas se les niega acceso a sus propios expedientes. Por ejemplo, en 2005 la CNDH señaló que “la información que se encuentra en los expedientes en trámite de la CNDH se considera reservada”, y le denegó a una persona el acceso a su propio expediente (vinculado a la violación de su derecho a la salud, su derecho a la información y sus derechos reproductivos como resultado de una esterilización forzada).¹²⁴

La obtención de información sobre casos que ya han sido concluidos también puede resultar difícil.¹²⁵ Las disposiciones reglamentarias de la CNDH sobre la ley de transparencia permiten que su personal reserve período de doce años información vinculada a casos que ya han sido concluidos por un.¹²⁶ La información completa sólo se encuentra disponible en el caso de las recomendaciones, pero, en un promedio estimado entre los años 2003 y 2005, estos casos representan menos del 1 por ciento de todos los casos concluidos.¹²⁷ Muchos más casos son resueltos, por ejemplo, mediante acuerdos entre la CNDH y la agencia estatal, donde la agencia acepta su responsabilidad.

Cuando en el año 2003 el Programa Atalaya del ITAM solicitó acceso a los expedientes de un caso concluido, la CNDH lo denegó, argumentando que la Ley sobre la CNDH y sus disposiciones reglamentarias de la ley de transparencia la autorizaban a considerar que esa

en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y al Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional. Lo anterior, sin perjuicio de las consideraciones que en casos concretos se puedan formular a través de las recomendaciones, las declaraciones y los informes anuales o especiales. Cuando se solicite el acceso o copias de información que obre dentro de los expedientes tramitados ante la Comisión Nacional por una persona que hubiere tenido la calidad de quejoso o agraviado en dicho expediente, podrá otorgársele ésta previo acuerdo suscrito por el Visitador General, siempre y cuando se satisfagan los siguientes requisitos: I. El trámite del expediente se encuentre concluido, y II. El contenido del expediente, no sea susceptible de clasificarse como información reservada o confidencial, en términos de lo dispuesto por los artículos 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”.

¹²⁴ Carta del Comité de Información de la CNDH a un individuo que solicitaba información, 4 de agosto del 2005 (se omite información adicional que permita identificar a la persona).

¹²⁵ Programa Atalaya del ITAM y La Ronda Ciudadana, “Análisis de la CNDH en 2004”, febrero del 2006, p. 45. De acuerdo con el artículo 125 de sus disposiciones reglamentarias, la CNDH puede concluir casos por varias razones.

¹²⁶ Artículo 10 de las disposiciones reglamentarias de la CNDH en materia de transparencia.

¹²⁷ Cuando la CNDH evalúa la evidencia presentada con una queja y concluye que existió una violación a los derechos humanos, procede a formular una recomendación. Cada recomendación incluye una descripción de los hechos del caso y de la evidencia analizada por la CNDH, un análisis de las violaciones a los derechos humanos, y recomendaciones específicas para que las agencias del gobierno actúen. Las recomendaciones formuladas por la CNDH son luego publicadas; y la CNDH cuenta con un mecanismo de monitoreo por medio del cual evalúa el cumplimiento de las recomendaciones por parte de las agencias de gobierno. Véanse artículos 128 a 139 de las reglas de procedimiento de la CNDH.

De acuerdo con los informes anuales de la CNDH, de los 3.342 casos concluidos en 2003, sólo 22 fueron recomendaciones (0,65 por ciento); de los 3.800 casos concluidos en el 2004, sólo 39 fueron recomendaciones (1,02 por ciento); y de los 4.717 casos concluidos en el 2005, sólo 28 fueron recomendaciones (0,59 por ciento). Información disponible en <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/informes.htm> (consultado en abril del 2006).

información era reservada.¹²⁸ Seguidamente, el Programa Atalaya presentó un recurso de amparo, cuestionando la constitucionalidad de las disposiciones reglamentarias. Unas semanas antes de que la Suprema Corte decidiera la apelación, y dos años después de la solicitud original, la CNDH concedió el acceso a los expedientes mencionados en el recurso de amparo. En febrero del 2006, la Suprema Corte decidió que el caso se había convertido en una cuestión abstracta y no se pronunció acerca de la constitucionalidad de las leyes cuestionadas.¹²⁹

Si bien la CNDH aporta cierta información en su informe anual sobre la cantidad de casos que estudia, tal información suele ser amplia e imprecisa. En consecuencia, resulta imposible saber cuáles son los asuntos de derechos humanos que son presentados y evaluados por la Comisión, cuáles son los funcionarios y agencias gubernamentales acusadas de violar los derechos humanos, qué casos decide concluir y por qué razones, qué ocurre con los casos concluidos, y de qué modo responden las autoridades gubernamentales a la mayoría de los casos y decisiones de la CNDH.

Las instituciones estatales

La ley de transparencia sólo se aplica a las entidades federales.¹³⁰ Por consiguiente, cada uno de los treinta y un estados mexicanos y el Distrito Federal debían sancionar su propia ley de transparencia para aplicarla a las entidades estatales. En noviembre del 2005, veintisiete estados y el Distrito Federal, al igual que algunas municipalidades, ya contaban con leyes de transparencia.¹³¹

Sin embargo, el impacto positivo de la existencia de estas leyes se ha visto limitado por una serie de factores. La mayor parte de las leyes y mecanismos locales de implementación no promueven niveles de transparencia tan altos como los de la ley federal. En algunos estados, el acceso a la información es discrecional y las instituciones supervisoras son ineficaces.¹³²

¹²⁸ Carta firmada por Graciela Sandoval Vargas de la Secretaría Técnica del Comité de Información de la CNDH en referencia al expediente 2003/3-T, 28 de julio del 2003.

¹²⁹ La apelación no genera efecto alguno sobre otros pedidos de información; esto es, la próxima vez que una persona u organización solicite este tipo de información a la CNDH, si fuera denegada, deberán presentar sus casos ante los tribunales y aguardar su resolución.

¹³⁰ Hubiera sido posible crear una ley "general" (que obligaría automáticamente a los gobiernos estatales a cumplir con la ley), pero quienes negociaron la creación de la ley decidieron, en cambio, aprobar una ley "federal", creyendo que ésta llevaría a la aprobación de una serie de leyes estatales que seguirían el modelo establecido por el gobierno federal. Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Juan Francisco Escobedo, Distrito Federal, México, 19 de diciembre del 2005.

¹³¹ Los veintisiete estados son Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. A nivel local, existen leyes de transparencia en ayuntamientos localizados en Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Guanajuato y Sinaloa. Véase la lista de leyes municipales publicadas por el IFAI, disponible en <http://www.ifai.org.mx/test/eym/municipal.htm> (consultado en diciembre del 2005).

¹³² Un análisis comparativo exhaustivo de leyes sancionadas antes de octubre del 2005 demostró que las mejores leyes eran las de Campeche, el Distrito Federal, Morelos, Sinaloa y Baja California. Las que obtuvieron peores resultados en la evaluación fueron las de Tlaxcala, Aguascalientes, Puebla, Nuevo León y Veracruz. Ernesto Villanueva et. al, *Derecho de Acceso a la Información Pública en México – Indicadores Legales* (Distrito Federal: LIMAC, 2005), pp. 4 y 35.

En muchos de los estados, las leyes de transparencia no se aplican a todas las entidades del gobierno. Algunas, por ejemplo, exceptúan al poder judicial por completo o no establecen mecanismos efectivos de implementación al interior del poder judicial. En consecuencia, la mayoría de los poderes judiciales estatales en México generalmente siguen siendo poco transparentes, resultando difícil acceder a la información que se encuentra en su poder.¹³³ Dado que la mayoría de los casos son juzgados en las jurisdicciones locales, la falta de acceso a la información judicial a nivel estatal resulta extremadamente perjudicial para la apertura y la transparencia en México.

Otro problema recurrente es el costo de las copias, que en muchos estados resulta prohibitivamente alto. Si bien el IFAI ha señalado que cada copia no debe costar más que cincuenta centavos de peso, menos del 10 por ciento de los estados imponen un límite similar. En casos extremos, como en Michoacán, cada copia cuesta más de dieciséis pesos.¹³⁴ En aquellos estados donde no se suministra información de manera electrónica, el elevado costo de las copias claramente limitará el acceso a la información de las personas que no pueden afrontar tales costos.

Una de las razones que explican la debilidad de las leyes estatales es la falta de una sociedad civil organizada capaz de promover la aprobación e implementación efectiva de legislación en materia de transparencia. Como se explicó previamente, la participación activa de grupos de sociedad civil resultó decisiva en la aprobación de la ley federal. Sin embargo, en muchos estados hacen falta campañas de promoción más activas.¹³⁵

El IFAI ha ayudado a los estados a enfrentar algunos de estos obstáculos a través de la elaboración de un análisis comparativo de las leyes estatales y mediante el establecimiento de una oficina dedicada a promover la cooperación con los gobiernos locales.¹³⁶ Su iniciativa más reciente es el Sistema de Información México (INFOMEX), financiado por el Banco Mundial. INFOMEX se encuentra abierto a todas las entidades estatales que decidan participar en él, y su propósito consiste en crear un sistema destinado a obtener información de las entidades gubernamentales estatales a través de Internet. En febrero del 2005, trece estados y el Distrito Federal ya habían firmado acuerdos con el IFAI para participar en esta iniciativa.¹³⁷

¹³³ José Antonio Caballero Juárez, "La regulación sobre el acceso a la información judicial en México. Algunos comentarios sobre el estado de la cuestión", en José Antonio Caballero Juárez et. al. (eds.), *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada* (Distrito Federal: UNAM, 2005), p. 202.

¹³⁴ Ernesto Villanueva, "El precio del derecho a saber", *Proceso*, 4 de febrero del 2006.

¹³⁵ David Sobel et. al., "The Federal Institute for Access to Public Information in Mexico and a Culture of Transparency", [El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en México y una Cultura de Transparencia], Proyecto para los Estudios de Comunicación Global de la Escuela Annenberg para las Comunicaciones de la Universidad de Pennsylvania, febrero del 2006, p. 31.

¹³⁶ Disponible en <http://www.ifai.org.mx/test/eym/edos.htm> (consultado en diciembre del 2005).

¹³⁷ Los estados son Colima, Nuevo León, Durango, Coahuila, Guanajuato, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa. David Sobel et. al., "The Federal Institute for Access to Public Information in Mexico and a Culture of Transparency", [El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en México

La apertura de los archivos secretos del gobierno¹³⁸

La desclasificación de los documentos

En noviembre del 2001, el Presidente Fox decidió “abrir” los archivos de gobierno que contenían información relacionada a los abusos contra los derechos humanos cometidos en el pasado. Específicamente, el presidente ordenó a la Secretaría de Gobernación que depositara en el Archivo General de la Nación (AGN) toda la documentación producida por dos agencias ya extinguidas que habían llevado a cabo tareas de vigilancia interna y operativos de seguridad—la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (IPS). El presidente también ordenó a la Secretaría de Gobernación recolectar y depositar en el AGN la documentación procedente de otras agencias del gobierno, incluyendo la SEDENA, que contenían información relacionada con la “guerra sucia” en México.¹³⁹ En junio del 2002, estas órdenes fueron ejecutadas y cerca de 80 millones de documentos fueron depositados en el AGN.

Estos expedientes contienen información detallada sobre las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el período de la “guerra sucia”, así como datos acerca de la estructura operativa y el *modus operandi* de las instituciones que las llevaron a cabo. La disponibilidad de esta información corrió el velo de secreto que envolvía al aparato de seguridad y le permitió a la sociedad mexicana entender mejor el funcionamiento interno del viejo régimen. Los periodistas pudieron investigar y obtener información sobre lo ocurrido en esos años. Las víctimas de violaciones a los derechos humanos y sus familiares pudieron revisar los expedientes sobre ellos elaborados por las agencias del gobierno. Finalmente, fue posible documentar una parte de la historia mexicana que, hasta aquel entonces, se había basado mayormente en testimonios.

La mayor parte de esta información se conserva en las primeras dos galerías del AGN. La primera galería contiene documentos de la DFS y la segunda contiene documentos de la IPS. (La segunda galería incluye documentos provenientes de diferentes agencias subordinadas a la Secretaría de Gobernación, incluidas la DFS y la SEDENA.)

Límites a la accesibilidad

La administración de los archivos

Para obtener documentos, los investigadores deben presentar solicitudes escritas específicas al personal del archivo, incluyendo una lista de los temas de interés, para luego aguardar que los

y una Cultura de Transparencia], Proyecto para los Estudios de Comunicación Global de la Escuela Annenberg para las Comunicaciones de la Universidad de Pennsylvania, febrero del 2006, p. 31.

¹³⁸ Partes de esta sección fueron publicadas originalmente en Human Rights Watch, “Justicia en peligro: La primera iniciativa seria de México para abordar los abusos del pasado podría fracasar”, *Informe de Human Rights Watch*, vol 15, no. 4 (B), julio del 2003.

¹³⁹ Orden del Presidente de la República, México, 27 de noviembre del 2001, Capítulo 3, “De la apertura de los Archivos Institucionales”.

documentos relevantes sean recabados. La determinación acerca de qué documentos son relevantes compete al personal del archivo—por lo general, al director de la colección en cuestión, que es en definitiva el responsable de determinar qué documentos son entregados a los investigadores.

Esta disposición resulta particularmente problemática en el caso de la colección de la DFS, puesto que el funcionario a cargo de la misma parece tener absoluta discreción con respecto al tipo de información que suministra a los investigadores. Estas decisiones no se someten a ningún tipo de revisión. En el 2003, una investigadora solicitó fotografías que habían sido tomadas en una manifestación estudiantil en 1968 y el director de la colección se rehusó a entregarle las notas que se encontraban junto con cada fotografía. Cuando lo intimó a que indicara el fundamento legal para esa negativa, el funcionario sólo respondió que se trataba de una decisión personal. Seguidamente desprendió las fotografías de las páginas a las cuales se encontraban adosadas y únicamente entregó las imágenes.¹⁴⁰ Según un artículo periodístico, el entonces director del AGN reconoció esta autoridad para tomar este tipo de decisiones, aduciendo que la persona a cargo tenía “absoluta discreción” para determinar qué documentos podían ser consultados por los investigadores.¹⁴¹

El hecho de otorgar a una sola persona la completa discreción acerca de qué documentos pueden ser consultados por los investigadores resulta problemático por varias razones. Una de ellas es que esta persona podría resultar vulnerable a la presión de quienes pudieran estar interesados en impedir la difusión de materiales comprometedores. Otra es que la persona podría verse tentada de abusar de su autoridad para denegar acceso a documentos que deben ser de dominio público. En la actualidad este riesgo es particularmente marcado en el caso de los archivos de la DFS dado que el director de esta colección fue un empleado de la DFS durante décadas.

La excesiva amplitud en la aplicación de criterios para proteger la privacidad

Los documentos que fueron enviados al AGN contienen una gran cantidad de información que incluye “datos personales” y, por consiguiente, no pueden ser dados a conocer al público. Desafortunadamente, no existen lineamientos precisos que ayuden al personal del archivo a determinar qué información debe permanecer confidencial y de qué modo deben manejarse los documentos que contienen este tipo de información. En consecuencia, por lo general se les deniega a los investigadores el acceso a documentos que no contienen datos personales, o que fácilmente podrían ser dados a conocer en una “versión pública” (en la cual los datos personales son tachados).

¹⁴⁰ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Kate Doyle, Distrito Federal, México, junio del 2003. Kate Doyle, “‘Forgetting is not Justice’ Mexico Bares Its Secret Past”, [El Olvido no es Justicia: México Revela su Pasado Secreto], *World Policy Journal*, verano del 2003, p. 71.

¹⁴¹ Darío Fritz, “El AGN cierra puertas”, *Revista Milenio*, 7 de octubre del 2002, p. 39.

Por ejemplo, a una investigadora se le denegó inicialmente el acceso a un expediente porque éste contenía datos personales y, por lo tanto, sólo podía ser divulgado con la autorización expresa de los familiares del individuo involucrado.¹⁴² Una vez que la investigadora obtuvo la autorización necesaria, se le concedió el acceso al expediente y descubrió que, si bien éste contenía algunos documentos con datos personales, también incluía otros que deberían haber sido de libre acceso. Por ejemplo, uno de ellos era un documento de la DFS que describía un enfrentamiento entre miembros de una organización insurgente y funcionarios públicos en el cual cinco civiles resultaron muertos y dos detenidos.¹⁴³ Los únicos elementos en el documento que podían constituir información personal eran los nombres de los muertos y los detenidos; el personal del archivo podría haber preparado fácilmente una versión pública del documento tachando esos nombres.¹⁴⁴

Sin embargo, también se debe ejercer un especial cuidado a la hora de proveer una “versión pública” de un documento que contiene información privada. Según los investigadores entrevistados por Human Rights Watch, en los casos en que el AGN efectivamente ofreció una versión pública de ciertos expedientes, se suprimió tanta información que el texto final se volvió inútil para sus investigaciones.¹⁴⁵

La falta de índices

Otro obstáculo importante para acceder a los documentos guardados en el AGN tiene que ver con que más del 50 por ciento de las colecciones no tiene índices ni catálogos. Tal como señaló una investigadora con mucha experiencia, la apertura de los archivos sin el suministro de índices es “casi como hacerlos inaccesibles”.¹⁴⁶

Cuando investigadores estudian asuntos relacionados con los derechos humanos en las dos galerías pertinentes del AGN, no tienen modo de saber dónde buscar la información que resulta relevante para sus investigaciones—o de saber si el personal del archivo les está suministrando toda la información que en efecto debería darles. La primera galería cuenta con un catálogo, pero el público no puede acceder a la totalidad del mismo, y la mayor parte de la información en la segunda galería ni siquiera cuenta con índices.¹⁴⁷ Por lo tanto, ni siquiera el personal del

¹⁴² La investigadora no podía obtener una autorización de la persona cuyos datos personales estaban siendo protegidos porque la persona había fallecido.

¹⁴³ El documento en cuestión es el D.F.S.-14-II-74.

¹⁴⁴ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Adela Cedillo, Distrito Federal, México, 2 de febrero del 2006.

¹⁴⁵ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Susana Zavala Orozco, Distrito Federal, México, 17 de noviembre del 2005, y entrevista telefónica de Human Rights Watch a Adela Cedillo, Distrito Federal, México, 19 de diciembre del 2005.

¹⁴⁶ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Kate Doyle, Distrito Federal, México, junio del 2003.

¹⁴⁷ La galería número uno es extremadamente organizada: el personal dispone de fichas que indican qué información se encuentra en cada caja y dónde localizarla. Pero no existe una lista de cuántas fichas hay o de qué fichas refieren a qué temas. La información está completamente catalogada, pero el catálogo no se encuentra a entera disposición del público. Por lo tanto, los investigadores deben solicitar información sobre un tema al personal de estagalería, y se les hace entrega de aquellas fichas que el personal considera pertinentes a la investigación que están llevando a cabo. Dado los problemas de gestión mencionados anteriormente, especialmente la discreción absoluta concedida al personal

archivo sabe cuál es la información contenida en al menos el 60 por ciento de las cajas que se encuentran a su cargo.¹⁴⁸

La imposibilidad de saber qué información se encuentra disponible y cómo hallarla ha desalentado a muchos investigadores de recurrir al AGN para sus investigaciones. Un periodista le dijo a Human Rights Watch, por ejemplo, que había pasado dos semanas en el AGN revisando entre 1,500 y 2,000 expedientes, de los cuales sólo el 5 por ciento resultó de utilidad para su investigación. El periodista estaba convencido de que con un índice apropiado, habría hallado los documentos relevantes en un plazo de tiempo muchísimo menor.¹⁴⁹

Documentos que faltan

Otro aspecto preocupante del material desclasificado es que parece haber lagunas en la documentación entregada al AGN. Por ejemplo, un periodista descubrió una serie de documentos en el AGN que hacen referencia a una ceremonia celebrada en la prisión militar Campo Militar Número Uno el día 2 de octubre de 1979. La ceremonia fue organizada por los militares “en memoria de los caídos en cumplimiento del deber el 2 de octubre de 1968 en la Plaza Tlatelolco”, y existía una orden de invitar a los miembros del “Batallón Olimpia” a esa ceremonia. No existe referencia en ningún otro documento a la existencia del Batallón Olimpia.¹⁵⁰ Sólo existe un documento de la SEDENA que reconoce que hubo diecinueve oficiales militares heridos, pero no hay referencia alguna a militares caídos en ese incidente.

Otro ejemplo de una laguna evidente en el material del archivo son los informes de la DFS sobre el Comité Nacional Pro Defensa de Presos Desaparecidos, Perseguidos y Exiliados, que más tarde se conoció como el Comité Eureka. Si bien la “guerra sucia”, la represión y la vigilancia por parte del gobierno a las organizaciones civiles continuaron, y los archivos de la DFS en la

del archivo acerca de qué información debe suministrarse, la existencia de un catálogo que no puede ser consultado en su totalidad por los investigadores resulta inútil a los efectos limitar la arbitrariedad en el suministro de información. En este contexto, únicamente el personal del archivo conoce el “panorama completo”. La galería número dos contiene más de 3.000 cajas, de las cuales sólo 600 se encuentran indexadas. Entrevista de Human Rights Watch a Dulce María Liahut Baldomar, directora del Archivo Histórico Central del AGN, Distrito Federal, México, 20 de enero del 2006. Las cajas enviadas al AGN por la SEDENA se encuentran entre las 600 indexadas, pero el índice es rudimentario y simple y no incluye información detallada sobre el contenido de cada archivador. Por lo tanto, cuando los investigadores desean consultar la información en esta galería deben revisar todas las cajas, una por una, a los efectos de determinar si contienen información útil para sus investigaciones.

¹⁴⁸ David Sobel et. al., “The Federal Institute for Access to Public Information in Mexico and a Culture of Transparency”, [El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en México y una Cultura de Transparencia], Proyecto para los Estudios de Comunicación Global de la Escuela Annenberg para las Comunicaciones de la Universidad de Pennsylvania, febrero del 2006, p. 36.

¹⁴⁹ Entrevista de Human Rights Watch a Jorge Carrasco, Revista Proceso, Distrito Federal, México, 18 de noviembre del 2005.

¹⁵⁰ Jacinto R. Munguía, “La ceremonia del 2 de octubre de 1969: Los inexistentes muertos del Batallón Olimpia”, *La Revista*, 27 de septiembre del 2004, pp. 14-19.

primera galería contienen información hasta el año 1985, los informes de la DFS sobre este Comité cesan misteriosamente a comienzos de 1979.¹⁵¹

La facultad de la Fiscalía Especial para reservar información¹⁵²

La Fiscalía Especial tiene la autoridad para separar información que está utilizando para sus investigaciones e impedir el acceso de investigadores independientes a la misma. Actualmente existen trescientos expedientes que no pueden ser consultados por el público.¹⁵³

Al separar información sobre investigaciones que ya han sido concluidas, la Fiscalía Especial ha dificultado aun más el acceso de los investigadores a información que debe ser de dominio público. Por ejemplo, una investigadora recientemente intentó obtener información de las cajas sobre dos casos de “desapariciones” (de Ignacio Salas Obregón y de Jesús Piedra Ibarra) que se encuentran en el AGN. A pesar de que el fiscal especial ya concluyó sus investigaciones y presentó los casos ante la justicia, la información continúa reservada por la Fiscalía Especial, y por lo tanto se mantiene totalmente inaccesible al público.¹⁵⁴

La aplicación de la ley de transparencia a los archivos

Dado que el AGN es una entidad federal, el IFAI tiene facultades para supervisar sus acciones en materia de transparencia. De acuerdo con el IFAI, desde enero del 2005 el archivo cumple cabalmente con sus “obligaciones de transparencia”.¹⁵⁵ Sin embargo, varios investigadores experimentados señalaron a Human Rights Watch que la ley federal, en rigor, no ha contribuido tanto como hubiera podido a incrementar los niveles de acceso a la información contenida en el AGN.¹⁵⁶

Los lineamientos elaborados por el IFAI y el AGN en materia de administración de los archivos no llevaron a la creación de un índice de la documentación en el AGN que fuera útil. Y las interpretaciones del IFAI sobre la ley de transparencia no han sido aplicadas por el personal del AGN. Por ejemplo, la ley de transparencia establece que la información sobre la investigación de casos de graves abusos a los derechos humanos o crímenes de lesa humanidad no puede ser clasificada como información reservada. El IFAI ha interpretado que, en estos casos, ni siquiera

¹⁵¹ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Adela Cedillo, Distrito Federal, México, 2 de febrero del 2006.

¹⁵² La Fiscalía Especial se creó por el Presidente Fox para procesar los casos de abusos de los derechos humanos cometidos durante la “guerra sucia” en México y se describe en más detalle en el capítulo 4 de este informe.

¹⁵³ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Dulce María Liahut Baldomar, Distrito Federal, México, 20 de enero del 2006.

¹⁵⁴ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Adela Cedillo, Distrito Federal, México, 2 de febrero del 2006.

¹⁵⁵ Véase <http://www.ifai.org.mx/evaluacion/anexo.xls> (consultado en diciembre del 2005).

¹⁵⁶ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Ángeles Magdaleno, Distrito Federal, México, 16 de noviembre del 2005; entrevista telefónica de Human Rights Watch a Susana Zavala Orozco, Distrito Federal, México, 17 de noviembre del 2005; y entrevista telefónica de Human Rights Watch a Jacinto Munguía, LIMAC, Distrito Federal, México, 7 de diciembre del 2005.

la averiguación previa de una investigación penal puede considerarse información reservada.¹⁵⁷ Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el personal del archivo mantiene inaccesible al público la información sobre casos de derechos humanos, incluso después de que la Fiscalía Especial haya concluido sus investigaciones.

El personal del archivo no sólo clasifica cierta información como reservada tras el pedido de la Fiscalía Especial, sino que también niega el acceso a investigadores a otra información vinculada con estos asuntos. Cuando una investigadora sostuvo que debía concedérsele acceso a los expedientes del archivo para poder investigar casos de “desapariciones” ocurridas durante la “guerra sucia” que afectó al país, puesto que la información sobre los abusos contra los derechos humanos cometidos en el pasado no podía considerarse reservada, la directora del archivo le respondió que sólo las “autoridades competentes” podían llevar a cabo tales investigaciones.¹⁵⁸ Aunque la directora se comprometió a consultar al IFAI si esta interpretación de la ley de transparencia era correcta, la investigadora señaló a Human Rights Watch que el personal del AGN no se volvió a comunicar con ella por este tema.¹⁵⁹ Y, si bien la directora del archivo le mencionó a Human Rights Watch que ni ella ni el personal a su cargo sabían cuándo clasificar un crimen como de lesa humanidad, tampoco habían requerido lineamientos al IFAI sobre cómo resolver esta cuestión.¹⁶⁰

Transparencia y derechos humanos

La ley de transparencia y la apertura de los archivos secretos de gobierno han permitido que muchas personas en México ejercieran un derecho humano fundamental: el derecho de acceso a la información pública. Mediante el ejercicio de este derecho los individuos han sido capaces de desenmascarar las prácticas abusivas del pasado. Al otorgar elementos para afianzar la rendición de cuentas, este derecho ha operado como un mecanismo para consolidar la democracia en México.

Quienes han intentado documentar los abusos a los derechos humanos cometidos durante la “guerra sucia” sostienen que se ha producido un cambio sustancial en los últimos años. Antes

¹⁵⁷ La decisión del IFAI fue consecuencia de una solicitud de información presentada por la ONG LIMAC (Libertad de Información – México A.C), que requirió a la Procuraduría General de la República (PGR) una copia de una investigación llevada a cabo por la Fiscalía Especial relacionada con la posible comisión de genocidio durante la “guerra sucia” mexicana. La Fiscalía Especial respondió que, dado que ya habían presentado el caso ante un juez, no disponían de una copia del expediente requerido. En septiembre del 2004, la ONG apeló ante el IFAI. En su decisión, el IFAI revirtió la decisión de la PGR de denegar información, aduciendo que se estaba investigando la posible comisión de genocidio, que es un crimen de lesa humanidad. El IFAI ordenó a la PGR que suministrara una versión pública de la investigación donde no se divulgara información personal a los efectos de proteger la privacidad de las víctimas y los acusados. Ernesto Villanueva et. al, *Importancia Social del Derecho a Saber–Preguntas y Respuestas en los Casos Relevantes del IFAI* (Distrito Federal: LIMAC, 2005), pp. 77-93. La PGR finalmente suministró los datos solicitados por la ONG, dando así publicidad a información hasta entonces desconocida.

¹⁵⁸ Carta de Dulce María Liahut Baldomar, directora del Archivo Histórico Central del AGN, a Adela Cedillo, 18 de abril del 2005.

¹⁵⁹ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Adela Cedillo, Distrito Federal, México, 19 de diciembre del 2005.

¹⁶⁰ Entrevista de Human Rights Watch a Dulce María Liahut Baldomar, Distrito Federal, México, 20 de enero del 2006.

de la sanción de ley de transparencia y de la apertura de los archivos, la sociedad mexicana contaba con testimonios que relataban lo sucedido durante la “guerra sucia”. Ahora es posible obtener evidencia que corrobora tales testimonios. Por ejemplo, en febrero del 2002, el periódico mexicano El Universal publicó por primera vez fotografías que demostraban que manifestantes estudiantiles habían sido masacrados por las fuerzas de seguridad el día 2 de octubre de 1968. Estas doce fotografías con imágenes de cuerpos mutilados y cráneos aplastados constituyeron, de acuerdo con destacados ciudadanos mexicanos entrevistados por El Universal, evidencia sobre la campaña del gobierno contra los disidentes, así como del encubrimiento de estas actividades.¹⁶¹

Además de corroborar los testimonios existentes, el acceso a los documentos del gobierno ha arrojado nueva luz sobre los abusos cometidos en el pasado. Ha permitido, por ejemplo, comprender el modo en que el gobierno financió las actividades de la “guerra sucia” a través de documentos en los cuales sucesivos presidentes autorizaron que gastos “excepcionales” de la DFS y de la IPS fueran empleados en comisiones “confidenciales”.¹⁶² Los documentos desclasificados también arrojaron luz sobre las relaciones entre los medios de comunicación y el gobierno mexicano durante la “guerra sucia”. Un investigador descubrió, por ejemplo, documentos que revelan que los dueños de los medios de comunicación expresaron sus preferencias al gobierno sobre qué presidente debía reemplazar a Díaz Ordaz en 1969. Otros documentos revelan el modo en que el gobierno utilizaba la provisión de papel para controlar las publicaciones de los periódicos.

En ciertas ocasiones el IFAI ha demostrado ser un buen aliado de los investigadores que buscan información sobre violaciones a los derechos humanos. Por ejemplo, la información suministrada por la PGR a la ONG mexicana LIMAC (luego que ésta fuera solicitada a través del IFAI) reveló datos desconocidos sobre la masacre estudiantil de 1971.¹⁶³ Por primera vez, el pueblo leyó sobre la existencia de la Operación Viejo, en la cual participaron 250 policías y agentes del servicio secreto. La función de éstos consistió en cercar el lugar donde ocurrieron los hechos, a efectos de facilitar la masacre llevada a cabo por el grupo paramilitar llamado Los Halcones. Ésta y otra documentación utilizada por la Fiscalía Especial brindaron evidencia sobre la estrecha colaboración entre Los Halcones y las fuerzas de seguridad mexicanas en esa fecha. Después de obtener esta información, la ONG la publicó en su sitio web y en diferentes artículos periodísticos.¹⁶⁴ Esta publicidad permitió la divulgación de información de interés público, así como la posibilidad de evaluar la labor de la Fiscalía Especial con respecto a cómo se intentó lograr justicia para las víctimas de la masacre.

¹⁶¹ Kate Doyle, “Forgetting is not Justice’ Mexico Bares Its Secret Past”, [El Olvido no es Justicia: México Revela su Pasado Secreto], *World Policy Journal*, verano del 2003, pp. 66-67.

¹⁶² Jacinto R. Munguía, *Historia Confidencial: Las nóminas secretas de gobernación* (Distrito Federal: LIMAC, 2004), pp. 21-24.

¹⁶³ Ernesto Villanueva et. al, *Importancia Social del Derecho a Saber—Preguntas y Respuestas en los Casos Relevantes del IFAI* (Distrito Federal: LIMAC, 2005), pp. 77-93.

¹⁶⁴ Jacinto R. Munguía, “Las claves del genocidio”, *La Revista*, 14 de febrero del 2005, pp. 52-56.

El IFAI ha tomado una serie de decisiones importantes instando a ciertas entidades dentro del ejecutivo a suministrar información al público. Sin embargo, algunas instituciones, tales como la SEDENA, no han sido muy receptivas. Por ejemplo, en el 2004, un periodista solicitó información a la SEDENA relacionada con la “guerra sucia”. Específicamente, pidió la lista de prisioneros militares entre 1973 y 1976 y la lista de los civiles detenidos entre 1972 y 1976 en el Campo Militar Número Uno, y los nombres del director, el subdirector y el jefe de la guardia de la prisión entre 1970 y 1982. La SEDENA suministró el nombre del director, pero sostuvo que no existió ni un subdirector ni un jefe de guardia en aquel momento. También respondió que jamás hubo civiles en dicha prisión, y que no podía proveer información sobre prisioneros militares puesto que se trataba de información reservada y confidencial con el propósito de proteger su privacidad.

Tras la apelación presentada por el periodista, el IFAI llevó a cabo una investigación y descubrió que la Fiscalía Especial había iniciado varias investigaciones relacionadas con civiles que presuntamente habían estado detenidos en prisiones clandestinas en el Campo Militar Número Uno, y que la CNDH había descubierto que cuatro civiles aparecían mencionados en la nómina de prisioneros del Campo Militar Número Uno. Por consiguiente, el IFAI resolvió revocar la negativa de la SEDENA a suministrar información sobre la existencia de civiles en esa prisión militar, y señaló que si la información no se encontraba disponible, la SEDENA debía seguir los procedimientos legales establecidos por la ley de transparencia para informar sobre la no existencia de la misma. Respecto de la información sobre el personal militar detenido, el IFAI determinó que no puede ser considerada reservada ya que no pone en riesgo la vida, la seguridad o la salud de ningún individuo.¹⁶⁵

Tras la resolución del IFAI, la SEDENA informó al periodista que suministraría la nómina de los prisioneros militares detenidos en el Campo Militar Número Uno, pero que no disponía de expedientes con información sobre prisioneros civiles detenidos en ese centro.¹⁶⁶ Sin embargo, el periodista pudo hallar más tarde un documento en los archivos de la DFS en el AGN, firmado por Luis de la Barreda Moreno (entonces director de la DFS), que incluía una nómina de cuarenta y un civiles detenidos por los militares, y en el cual específicamente dice que uno de ellos iba a ser enviado al Campo Militar Número Uno.¹⁶⁷

En algunos casos sigue resultando imposible obtener la información que se encuentra en poder de ciertas agencias de seguridad si no se cuenta con su colaboración. El Centro de Información y Seguridad Nacional (CISEN) denegó el acceso a decenas de miles de expedientes elaborados por la policía política del PRI, aduciendo ante el IFAI que se trataba de “expedientes

¹⁶⁵ Resolución del IFAI relacionada al expediente 901/04, 4 de noviembre 2004.

¹⁶⁶ Carta enviada por el Gral. Div. Dem. Humberto Alfonso Guillermo Aguilar, presidente del Comité de Información de la SEDENA, a Juan Veledíaz Álvarez, 15 de febrero del 2005.

¹⁶⁷ Entrevista de Human Rights Watch a Juan Veledíaz, Distrito Federal, México, 19 de enero del 2006. Veledíaz hizo referencia al documento D.F.S.-6-IX-72.

reservados”. Aun en el caso que se concediera a una persona el permiso de consultar la información en poder del CISEN, a ésta le resultaría imposible encontrarla. Según un estudio elaborado al comienzo de la administración Fox, el CISEN no constituye una institución sino una serie de sistemas de espionaje interconectados. Se ocupa de compilar información vinculada a operaciones de inteligencia, intervenciones telefónicas, cuentas de tarjetas de crédito, correspondencia y actividades personales; pero la información se encuentra en sitios diferentes y sólo el personal interno del CISEN cuenta con los códigos necesarios para acceder a la totalidad de la información. De acuerdo con el fallecido Adolfo Aguilar Zinser, que se desempeñó como consejero de seguridad nacional del Presidente Fox, “los hilos sólo pueden jalarlos quienes los conocen, y el gobierno de Fox no se atrevió a tomar el control del CISEN y ése es uno de sus grandes errores”. Por consiguiente, concluyó que “el CISEN sigue sirviendo a grupos y personas del viejo régimen”.¹⁶⁸

En síntesis, los mexicanos actualmente cuentan con niveles sin precedentes de acceso a documentos que arrojan luz sobre las prácticas abusivas del estado. Sin embargo, muchas veces resulta innecesariamente difícil localizar la información relevante. Además, instituciones gubernamentales claves continúan obstaculizando—y a veces haciendo imposible—que se obtenga documentación crucial.

Recomendaciones

México ha logrado avances sin precedentes en los últimos años en la promoción de la transparencia y del acceso a la información. Sin embargo, el progreso en este área sigue siendo precario aún hoy. A fin de garantizar la continuidad y profundización de estos avances, la próxima administración debería hacer todo lo posible para eliminar los obstáculos que siguen socavando la ley de transparencia.

1) Ordenar a las entidades del poder ejecutivo que cumplan plenamente con la ley de transparencia

El presidente debería aclararle de manera enfática a todas las instituciones del poder ejecutivo que deben cumplir plenamente con sus “obligaciones de transparencia” y colaborar activamente con los individuos que soliciten información que se encuentra en su posesión.

La administración debería ordenar a todas las entidades del ejecutivo que adopten medidas que aseguren un sistema de archivo apropiado. Debería brindar apoyo a los esfuerzos del IFAI para promover una mejor gestión de los archivos a través de la asignación de fondos especiales para crear oficinas de documentación dentro de cada entidad y por medio de cursos de capacitación adecuados al personal que trabajará en estas oficinas.

¹⁶⁸ Antonio Jáquez, “Inteligencia sin control”, *Proceso*, Número 1464, 21 de noviembre del 2004.

La próxima administración debería prestar especial atención a mejorar el acceso a los documentos en el AGN. Específicamente, deberá remover los complicados procedimientos que los investigadores deben seguir para solicitar información. Debería destinar fondos de manera inmediata para que un grupo integrado por historiadores y archivistas desarrollen un índice de toda la información disponible en los archivos, comenzando por las dos primeras galerías (que contienen información valiosa sobre los abusos a los derechos humanos cometidos en el pasado). Por último, debería ordenar a la PGR que exija a los fiscales que, al sacar documentos del archivo por períodos de tiempo prolongados, los reemplacen con copias y los devuelvan a la brevedad al dominio público.

2) Trabajar conjuntamente con el Congreso a fin de mejorar el marco legal en materia de transparencia y acceso a la información

A fin de evitar la interferencia política del ejecutivo en la labor del IFAI, la próxima administración debería trabajar con el Congreso para reformar la Constitución y otorgarle autonomía constitucional al IFAI.

Como una agencia constitucional autónoma, el IFAI podría tener la capacidad de sancionar a los funcionarios públicos que no cumplen con sus decisiones. También tendría la autoridad para revisar todas las decisiones de todas las instituciones federales sobre acceso a la información (incluso fuera del ejecutivo). Presentaría su propia propuesta de presupuesto directamente al Congreso, en vez de depender del ejecutivo para hacerlo. Y el Congreso, en vez del presidente, podría nombrar a los comisionados del IFAI.

Si el IFAI fuera una agencia constitucional autónoma, todas las agencias gubernamentales sujetas a la ley tendrían, automáticamente, legitimación para apelar las decisiones sobre acceso a la información emitidas por el IFAI. Una posible complicación que podría surgir fácilmente es que las agencias gubernamentales abusen del proceso de apelación con el fin de desincentivar la presentación de solicitudes legítimas de información. Por lo tanto, al establecer al IFAI como una agencia constitucional autónoma, también sería necesario adoptar medidas para limitar apelaciones infundadas y frívolas de sus decisiones por parte de otras entidades gubernamentales.

Para mejorar la rendición de cuentas en el empleo de fondos públicos, la próxima administración debería promover una reforma a la ley de transparencia para extender el alcance de su aplicación a los partidos políticos y a otras entidades que gastan fondos públicos. Tal enmienda resulta crucial para mejorar la rendición de cuentas en las actividades que revisten carácter público— desde la participación de los partidos políticos en las elecciones hasta la prestación de servicios públicos por actores privados.

3) Promover más transparencia en otras entidades federales y estatales

La próxima administración debería fomentar y apoyar activamente las iniciativas destinadas a crear mejores estándares de transparencia y disposiciones reglamentarias al interior de las demás ramas del gobierno federal, así como de las agencias autónomas y los gobiernos estatales.

Para promover la aplicación uniforme de las normas de transparencia y el derecho de acceso a la información en todas las agencias gubernamentales y autónomas, la próxima administración debería trabajar junto con el Congreso para incorporar el “principio de máxima publicidad” (y otros estándares específicos que surjan de la ley federal de transparencia) en la Constitución.

IV. Rendición de cuentas: La continua impunidad de las atrocidades del pasado¹⁶⁹

Uno de los ejemplos más claros de la falta de rendición de cuentas del viejo régimen mexicano son las atrocidades cometidas contra manifestantes estudiantiles, insurgentes armados y otros actores considerados amenazas para la seguridad nacional. En sus extremos más dramáticos, estas violaciones incluyeron las masacres de manifestantes estudiantiles en 1968 y 1971, así como la tortura, ejecución o desaparición forzada de cientos de civiles durante la “guerra sucia” que afectó al país en la década del ‘70 y principios de los ‘80. De acuerdo con el derecho internacional, México tiene la obligación de investigar y procesar estos crímenes. Sin embargo, durante tres décadas no lo hizo.

El impacto de no investigar estos crímenes y procesar a los responsables fue profundo. Cientos de víctimas de tortura padecieron durante años importantes traumas psicológicos, al tiempo que sus torturadores permanecían en libertad, sin castigo e incluso siendo recompensados por el estado. Miles de familiares soportaron la angustia de no conocer el destino de sus seres queridos “desaparecidos”, y durante ese tiempo los sucesivos gobiernos se rehusaban a facilitar la información que podría haber aliviado su dolor. Asimismo, si bien la violencia no tuvo un impacto directo sobre la gran mayoría de los mexicanos, obligó a la sociedad en su conjunto a aprender la lección más cruda sobre los límites del estado de derecho en el país: el régimen que los gobernaba estaba dispuesto a cometer—and era capaz de eludir su responsabilidad con respecto a—los crímenes más atroces.

Durante décadas las víctimas del régimen, sus familiares y diversos miembros de la sociedad civil exigieron que se pusiera fin a esta situación de impunidad histórica. Durante su campaña presidencial del 2000, Vicente Fox respondió a esta demanda proponiendo la creación de una comisión de la verdad que acabaría con el encubrimiento de estos crímenes. Luego, tras un año en ejercicio de sus funciones, anunció que en lugar de crear una comisión independiente había ordenado a su procurador general que creara una fiscalía especial para investigar estos casos.

La iniciativa fue el resultado de un acuerdo alcanzado entre los miembros de la administración que habían propuesto una comisión de la verdad y otros que se oponían a ella. Sin embargo, al menos en teoría, la iniciativa ofrecía la posibilidad de obtener logros aún mayores que los esperados por los promotores de una comisión de la verdad. La fiscalía especial no sólo investigaría y documentaría los crímenes cometidos en el pasado, sino que también procesaría a los responsables. En otras palabras, buscaría alcanzar tanto verdad como justicia.

¹⁶⁹ Partes de este capítulo fueron originalmente publicadas en Human Rights Watch, “Justicia en peligro: La primera iniciativa seria de México para abordar los abusos del pasado podría fracasar”, *Un informe de Human Rights Watch*, vol. 15, no. 4 (B), julio del 2003.

No obstante, los resultados obtenidos luego de cuatro años han sido profundamente desalentadores. La Fiscalía Especial consiguió iniciar procedimientos penales contra, y detener al, ex-jefe de la policía secreta y otros tres funcionarios de seguridad—un hecho impensable en México hasta hace poco tiempo. También obtuvo un importante fallo de la Suprema Corte que impide que estos y otros funcionarios se basen en la prescripción de los delitos para evitar ser procesados en casos de víctimas “desaparecidas” cuyos paraderos permanecen desconocidos.

Sin embargo, estos logros se han visto eclipsados por la falta de otros resultados. La Fiscalía Especial ha iniciado investigaciones penales en más de seiscientos casos de desapariciones forzadas, pero consignó sólo quince de ellos. La Fiscalía obtuvo órdenes de aprehensión contra doce ex-funcionarios, pero sólo seis fueron arrestados y sólo cuatro están siendo juzgados en tribunales civiles. La acción más ambiciosa llevada a cabo por el fiscal especial—su intento de conseguir el procesamiento del ex-presidente Luis Echeverría—fue rechazada por los tribunales. Y, al momento de redactar el presente informe, los procesos iniciados por la fiscalía no habían concluido en ninguna condena.

Quizás el logro más sustancial de la Fiscalía Especial, además de las consignaciones y el fallo favorable de la Suprema Corte, ha sido la elaboración de un ambicioso borrador de informe sobre la historia de los crímenes que están siendo investigados. (La versión final de ese documento no había sido publicada cuando este informe de Human Rights Watch fue enviado a la imprenta). El informe preliminar sistematiza la nueva evidencia obtenida en los archivos secretos abiertos por Fox en el 2002 y la complementa con las declaraciones de testigos nuevos y previos para construir, de esta manera, la crónica más detallada hasta la fecha sobre el rol del estado—y en particular de los militares—en numerosas violaciones atroces a los derechos humanos.

Sin embargo, este informe preliminar es, en sí mismo, la evidencia más clara de que la Fiscalía Especial podría haber hecho mucho más. Según su autor principal, el informe contiene apenas una pequeña fracción de la información que habría recabado si se hubiera realizado una investigación más rigurosa. A pesar de ello, el informe revela que existe una gran cantidad de evidencia en los archivos de gobierno que compromete a ex-funcionarios y oficiales militares—un volumen de documentación que nunca existió en países como Argentina y Chile, donde los agentes del Ministerio Público han sido capaces de procesar muchos crímenes similares. Dado el tipo de evidencia que actualmente se encuentra disponible, México debería lograr avances similares en la promoción de la rendición de cuentas por los abusos a los derechos humanos cometidos en el pasado.

La Fiscalía Especial debía proveerle al estado mexicano los medios necesarios para cumplir con su obligación de investigar los abusos cometidos en el pasado. Sin embargo, corre el riesgo de hacer lo contrario. La creación de una entidad “especial” puede sencillamente haber facilitado la evasión de responsabilidad por parte de las instituciones “regulares” del sistema judicial—

dejando en manos de la nueva oficina hacer el trabajo que éstas últimas deberían haber realizado y haciéndola responsable de la falta de resultados sustanciales.

Sin embargo, que la Fiscalía Especial no haya obtenido resultados más sustanciales es, en última instancia, responsabilidad de la propia administración Fox. Tras poner en marcha esta ambiciosa iniciativa, la administración no garantizó que la oficina contara con los recursos, la credibilidad y los poderes necesarios para alcanzar sus objetivos. Tampoco aseguró la activa colaboración de otras instituciones, tales como la Agencia Federal de Investigación (AFI), que se mostró incapaz o reacia a ejecutar la mayor parte de las órdenes de aprehensión obtenidas por el fiscal especial.

La institución que demostró la menor disposición para colaborar con la Fiscalía Especial fue aquella que, potencialmente, podría haber hecho la mayor contribución: las Fuerzas Armadas mexicanas. Si bien la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) ha desclasificado documentación importante de la época de la “guerra sucia”, no ha hecho virtualmente nada para ayudar a los investigadores a comprender los documentos o a encontrar evidencia en los expedientes que fueron abiertos al público, o a obtener información que pareciera faltar en estos expedientes. Más aún, los agentes del Ministerio Público militar han insistido en abrir casos contra oficiales en los tribunales militares por crímenes que están siendo investigados por el fiscal especial, potencialmente sabotando los esfuerzos para procesar estos crímenes en los tribunales ordinarios, donde deben juzgarse los casos de derechos humanos.

Poco tiempo antes de que este informe fuera enviado a imprenta, la administración Fox anunció, inexplicablemente, su intención de cerrar la Fiscalía Especial en el término de semanas. Esto significaría, esencialmente, aceptar el fracaso del primer intento serio del país para promover la rendición de cuentas por estas atrocidades. De todas formas, independientemente de que la Fiscalía Especial cierre, la obligación de México de completar el trabajo que ésta inició—esto es, poner fin a los años de impunidad por estos delitos—seguirá siendo tan urgente como siempre. Y del mismo modo en que el Presidente Fox heredó de sus predecesores toda la responsabilidad por esta situación de impunidad continua, el próximo presidente la heredará de Fox.

Human Rights Watch considera que el trabajo iniciado por la Fiscalía Especial aún puede ser rescatado, pero sólo si se toman medidas firmes para superar los obstáculos, detallados en el presente capítulo, que han entorpecido hasta el momento la investigación y el procesamiento de estos crímenes. Estas medidas deberían incluir ordenarle a las Fuerzas Armadas que colaboren plenamente con los agentes del Ministerio Público civil, promover legislación que incremente las herramientas a disposición de estos agentes y, finalmente, establecer una comisión de la verdad capaz de fortalecer los esfuerzos para procesar a los responsables de estos crímenes.

Antecedentes

Historia de los abusos

El 2 de octubre de 1968, en el barrio de Tlatelolco del Distrito Federal, las tropas gubernamentales abrieron fuego contra una protesta estudiantil, matando e hiriendo a centenares de manifestantes y estableciendo lo que sería el *modus operandi* para manejar amenazas contra la clase dirigente política en los años posteriores: la violencia represiva acompañada de la negación y el silencio oficial.

No se realizó ninguna investigación seria de la “Masacre de Tlatelolco”—ni de la “Masacre de Corpus Christi” que tuvo lugar tres años después, en la cual manifestantes estudiantiles fueron atacados por matones reclutados, entrenados y armados por el gobierno.

En la década siguiente, el gobierno mexicano cometió reiterados y sistemáticos abusos contra los derechos humanos de opositores y disidentes políticos, en lo que pasaría a conocerse como la “guerra sucia” del país. Los ataques eran contra los grupos armados y sus simpatizantes, reales o presuntos, así como contra activistas estudiantiles y otras personas que participaban en protestas, aunque nunca se involucraran en la lucha armada. Sus métodos incluyeron la tortura, las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas, acompañados con frecuencia de un grado extremo de brutalidad y un total desprecio por la vida humana.

Por ejemplo, un residente de Atoyac de Álvarez, Guerrero, describió a Human Rights Watch cómo había sido detenido por el Ejército en 1974, siendo retenido por dos semanas durante las cuales permaneció con los ojos vendados y fue sometido a un régimen diario de torturas, que incluían quemaduras con cigarrillos y descargas eléctricas en sus testículos. Sus captores exigían que confesara su participación en el asesinato de varios soldados—un delito que asegura no haber cometido. Se resistió a las presiones, incluso cuando algunos de sus compañeros de prisión fueron asesinados a golpes—pero finalmente se rindió cuando lo amenazaron con que matarían a su familia si se negaba a firmar la confesión.¹⁷⁰

Otras personas tuvieron un destino aún peor. José Ignacio Olivares Torres, líder guerrillero de Guadalajara, fue capturado por la Dirección Federal de Seguridad (DFS) en enero de 1974. Tres días más tarde su cuerpo apareció en una calle de su ciudad natal, con signos de tortura que incluían agujeros en sus rótulas hechos con clavos al rojo vivo. Su rostro se encontraba tan

¹⁷⁰ Entrevista de Human Rights Watch a una víctima de tortura, Atoyac de Álvarez, Guerrero, 24 de mayo del 2003. Muchas de las personas entrevistadas, incluidas las víctimas, los familiares de las víctimas y los funcionarios de la Fiscalía Especial, prefirieron hablar a condición de que se mantuviera su anonimato.

desfigurado que su familia sólo pudo identificarlo por su dentadura y por una cicatriz causada por una operación previa.¹⁷¹

Cientos de personas fueron detenidas por las fuerzas de seguridad y jamás se volvió a saber de ellas. Durante 1974, un avión de la fuerza aérea realizó vuelos nocturnos regulares en las cercanías de una base militar de Guerrero para arrojar cuerpos al Océano Pacífico. Según ex-oficiales de la fuerza aérea que participaron en los operativos, a los prisioneros se les disparaba en la cabeza antes de subirlos al avión, aunque algunos todavía estaban vivos al momento de ser lanzados por la puerta de carga.¹⁷²

La violencia dejó profundas heridas en las víctimas y sus familias. Una víctima de tortura señaló a Human Rights Watch que, como consecuencia de los duros golpes recibidos en la cabeza mientras se encontraba detenido, jamás pudo volver a trabajar y debió ser mantenido por sus hijos a lo largo de las tres últimas décadas.¹⁷³ Otra víctima manifestó sufrir ataques de ansiedad que le impidieron completar sus estudios universitarios, ya que le resultaba imposible concentrarse en sus estudios después de haber sido torturado.¹⁷⁴

Los familiares de los “desaparecidos” sufrieron un destino especialmente cruel—el de esperar en vano durante años la noticia que les permitiera enterrar a sus muertos e iniciar el proceso de duelo. El grado de crueldad se vio agravado por la negativa del gobierno mexicano a facilitarles información sobre qué había sucedido con sus familiares—o de llevar a juicio a los responsables.

Human Rights Watch habló con docenas de personas en Atoyac de Álvarez, Guerrero, quienes recordaron los meses y años de desesperación y angustia padecida cuando visitaban dependencias gubernamentales, bases militares y prisiones en busca de sus seres queridos. Eran maltratados donde quiera que fueran y en ciertos casos fueron amenazados con represalias si continuaban su búsqueda.

Una residente de Atoyac describió cómo, a mediados de la década del ‘70, tras meses de buscar un hijo que había sido detenido por soldados, consiguió una entrevista con el comandante de la base militar local. El oficial le dijo que regresara a su casa y esperara a su hijo. “Entonces regresé a mi casa y esperé”, recordó, “pero no podía aguantarlo. Estaba a punto de enloquecerme. Quería llorar. Quería gritar. Quería correr. No podía comer. No podía dormir.

¹⁷¹ Entrevista de Human Rights Watch a Amalia Olivares, Distrito Federal, 26 de mayo del 2003. Fotografía de las piernas de Olivares en la que se aprecian las perforaciones producidas por clavos se publicaron en Darío Fritz, “La ejecución de Sebas”, *Milenio*, 7 de octubre del 2002, p. 38.

¹⁷² Testimonio de testigos presenciales en el documento de la Procuraduría General de Justicia Militar (PGJM), “Averiguación Previa SC/034/2000/IV-E-BIS”.

¹⁷³ Entrevista de Human Rights Watch a una víctima de tortura, Atoyac de Álvarez, Guerrero, 24 de mayo del 2003.

¹⁷⁴ Entrevista de Human Rights Watch a una víctima de tortura, Atoyac de Álvarez, Guerrero, 24 de mayo del 2003.

Así que le recé a Dios para que me diera paz para esperar. Y esperé día y noche. Y nunca he dejado de esperar”.¹⁷⁵

Otra residente de Atoyac describió cómo su familia había insistido reiteradamente ante la PGR para obtener información sobre el caso de su hermano, quien fue detenido por soldados en 1974 y a quién nunca se volvió a ver.¹⁷⁶ Cinco años más tarde, la PGR respondió con un documento en que le afirmaba que su hermano había vivido una “vida desordenada”, pidiendo dinero prestado a prostitutas y provocando disputas con sus proxenetas. La nota señalaba que había sido detenido por “varios individuos” que le exigieron la devolución de dinero tomado de un burdel.¹⁷⁷ La familia intentó refutar esta versión de los hechos entregándole a la PGR una serie de cartas de autoridades locales y ex-empleados que atestiguaban la buena conducta de la persona, así como de su situación económica relativamente buena (para desmentir el argumento que había solicitado dinero prestado a prostitutas).¹⁷⁸ Sin embargo, nunca recibieron aclaración alguna del gobierno, hasta que, en el 2001, un informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos confirmó que su hermano efectivamente había sido víctima de una desaparición forzada perpetrada por soldados.¹⁷⁹

Otra residente describió el modo en que, en 1998, junto con un grupo de familiares de “desaparecidos”, presentaron sus casos ante la Procuraduría General de Atoyac de Álvarez. Cuando el agente del Ministerio Público a cargo conoció la naturaleza de sus demandas les dijo que no podía recibirlos y abandonó la oficina. Unos minutos más tarde, un automóvil lleno de soldados se estacionó frente a la oficina, aparentemente montando guardia frente a la puerta de entrada. Los familiares esperaron durante varias horas y finalmente consiguieron que otro agente del Ministerio Público aceptara su caso cuando un periodista de la televisión se presentó y comenzó a filmar la situación. No obstante, el caso languideció en la fiscalía durante meses.¹⁸⁰

En 1999, tras años de reclamos de los familiares de las víctimas y de grupos nacionales de derechos humanos, la PGR finalmente inició una investigación sobre los casos de “desapariciones” en Atoyac de Álvarez. Sin embargo, en el 2000, la PGR resolvió que no tenía jurisdicción sobre estos casos y los trasladó al sistema de justicia militar—el mismo sistema que no había investigado ni enjuiciado los abusos cometidos por el personal militar.

¹⁷⁵ Entrevista de Human Rights Watch a un familiar de una víctima, Atoyac de Álvarez, Guerrero, 24 de mayo del 2003.

¹⁷⁶ Entrevista de Human Rights Watch a Elezar Peralta, Atoyac de Álvarez, Guerrero, 25 de mayo del 2003.

¹⁷⁷ Documento sin título de la Procuraduría General de la República, 23 de marzo de 1979.

¹⁷⁸ Carta de Alejandrina Santiago al procurador general, 23 de marzo de 1979.

¹⁷⁹ Documento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) “EXP. CNDH/PDS/95/GRO/S00237.000, Caso del Sr. Peralta Santiago Lucio”.

¹⁸⁰ Entrevista de Human Rights Watch a Tita Radilla Martínez, Atoyac de Álvarez, Guerrero, 24 de marzo del 2003.

En noviembre del 2001, treinta y tres años después de la masacre de Tlatelolco, todavía no se habían realizado intentos serios para enjuiciar éstas u otras violaciones a los derechos humanos cometidas durante ese período.

Las obligaciones de México conforme al derecho internacional

México ha ratificado una serie de tratados internacionales que prohíben las violaciones a los derechos humanos, incluidas la tortura, las detenciones arbitrarias, las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas.¹⁸¹ La obligación del gobierno mexicano conforme a estos tratados consiste no sólo en prevenir las violaciones, sino también en investigarlas y llevarlas a juicio cuando se produzcan.

El segundo conjunto de obligaciones constituye en parte un corolario del primero, y refleja que no hay prevención efectiva sin investigación y castigo.¹⁸² También se deriva del derecho a un remedio legal, que los tratados conceden a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos señala, por ejemplo, que todo individuo tiene “derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que lo ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales”.¹⁸³ La Corte Interamericana sobre Derechos Humanos ha declarado que este derecho impone a los estados la obligación de ofrecer recursos legales efectivos a las víctimas.¹⁸⁴

Además de la obligación de investigar y enjuiciar, los estados tienen la obligación de informar al público sobre las violaciones ocurridas. Esta obligación se deriva también, en parte, del deber de los estados de prevenir futuras violaciones. Tal como ha afirmado la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos (CIDH), “toda la sociedad tiene el irrenunciable derecho de conocer

¹⁸¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ratificado por México el 23 de marzo de 1981; Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por México el 24 de marzo de 1981; Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, ratificada por México el 23 de enero de 1986; Convención Interamericana para Prevenir y Castigar la Tortura, ratificada por México el 22 de junio de 1987; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, ratificada por México el 9 de abril del 2002.

¹⁸² Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha declarado que “el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares”. Corte IDH, Paniagua Morales *et al.*, Sentencia del 8 de marzo de 1998, pág. 173.

¹⁸³ Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De manera similar, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura exige a los Estados que tomen “medidas efectivas para prevenir y sancionar, además [de la tortura], otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el ámbito de su jurisdicción” (artículo 6). También exige que los Estados Partes garanticen que “toda persona que denuncie haber sido sometida a tortura en el ámbito de su jurisdicción el derecho a que el caso sea examinado imparcialmente” y que “sus respectivas autoridades procederán de oficio y de inmediato a realizar una investigación sobre el caso y a iniciar, cuando corresponda, el respectivo proceso penal” (artículo 8). Además, el PIDCP dispone el derecho de las personas a interponer un recurso judicial efectivo contra las violaciones de los derechos humanos (artículo 2(3)).

¹⁸⁴ Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia del 29 de julio de 1988, pág. 166, 174, 176. Véase también Corte IDH, Caso Loayza Tamayo, sentencia del 27 de noviembre de 1998, pág. 169.

la verdad de lo ocurrido, así como las razones y circunstancias en las que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que esos hechos vuelvan a ocurrir en el futuro”.¹⁸⁵

El estado está especialmente obligado a facilitar información a los familiares de las víctimas de desapariciones forzadas. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha declarado que la angustia extrema infligida a los familiares de los “desaparecidos” los convierte también en víctimas directas de la violación.¹⁸⁶ Al no informar a los familiares sobre el paradero de los “desaparecidos”, el estado deja de cumplir con sus obligaciones básicas.¹⁸⁷ Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la obligación de los estados de ofrecer reparaciones a las víctimas de los abusos se traduce en una obligación de facilitar información a los familiares sobre lo ocurrido con las personas “desparecidas”.¹⁸⁸

Dado este deber de informar, el deber de investigar las violaciones debe ser entendido como un deber distinto al de llevarlas a juicio. Según la Corte Interamericana:

El deber de investigar... subsiste mientras se mantenga la incertidumbre sobre la suerte final de la persona desaparecida. Incluso en el supuesto de que circunstancias legítimas del orden jurídico interno no permitieran aplicar las sanciones correspondientes a quienes sean individualmente responsables de delitos de esta naturaleza, el derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos, representa una justa expectativa que el Estado debe satisfacer con los medios a su alcance.¹⁸⁹

¹⁸⁵ “Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Informe Anual de la Comisión Americana de Derechos Humanos 1985-86, OEA/Ser. L/V./ II.68, Doc. 8, rev. 1, 26 de septiembre de 1986, capítulo V, p. 205.

¹⁸⁶ El Comité de Derechos Humanos de la ONU articuló este principio en el caso *Quinteros v. Uruguay*, en el que concluyó que la madre de una persona “desaparecida” tenía derecho a una compensación por ser víctima del sufrimiento causado que el estado no le facilitara información. Caso No. 107/1981. “El Comité comprende la angustia y el estrés causados a la madre por la desaparición de su hija y la continua incertidumbre respecto a su destino y su paradero. La peticionaria tiene el derecho a saber qué le ha ocurrido a su hija. En este sentido, ella también es una víctima de las violaciones al Pacto sufridas por su hija, en particular, del artículo 7”.

¹⁸⁷ Véase Diane Orentlicher, “Settling Accounts: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime” en *Yale Law Journal* No. 100, 1990; Naomi Roht-Arriaza (comentario), “State Responsibility to Investigate and Prosecute Grave Human Rights Violations in International Law”, *California Law Review* No. 78, 1990; y José Zalaquett, “Confronting Human Rights Violations Committed by Former Governments: Principles Applicable and Political Constraints”, en *State Crimes: Punishment or Pardon*, Aspen Institute Justice and Society Program, Nueva York, 1989.

¹⁸⁸ La Corte ha declarado que los padres tienen derecho a obtener reparaciones por el sufrimiento que les ha provocado la desaparición forzada de un hijo. Esta obligación no se satisface simplemente con la oferta de una indemnización monetaria. Tiene que incluir también poner fin al estado de incertidumbre e ignorancia en relación con el destino y el paradero de las personas desaparecidas. Corte IDH, Caso *Aloeboetoe*, Reparaciones (artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), sentencia del 10 de septiembre de 1993, párr. 76.

¹⁸⁹ Corte IDH, Caso *Velásquez Rodríguez*, sentencia del 29 de julio de 1988, párr. 181.

Por último, es importante señalar que no basta cualquier tipo de investigación para cumplir con esta obligación. La CIDH ha concluido que: “cuando el Estado permite que las investigaciones las dirijan los órganos potencialmente implicados, la independencia y la imparcialidad se ven claramente comprometidas”.¹⁹⁰ El resultado es una “impunidad de facto”, que “supone la corrupción del estado de derecho y viola los principios de la Convención Americana”.¹⁹¹

La Fiscalía Especial

Creación y mandato

El 27 de noviembre del 2001, tras décadas de ocultamiento y negación, el estado mexicano reconoció oficialmente los actos de violencia política cometidos por sus fuerzas de seguridad durante la “guerra sucia” de la década del ‘70 y comienzos de los ‘80. En una ceremonia pública celebrada en el Distrito Federal, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) presentó un informe de tres mil páginas sobre los abusos oficiales cometidos durante esa época.¹⁹² El informe se basaba fundamentalmente en información obtenida de los archivos secretos del gobierno sobre más de quinientas personas que habían sido reportadas como “desaparecidas”. En el documento se confirmaba que al menos 275 de ellas habían sido detenidas, torturadas y ejecutadas por fuerzas de seguridad estatales.

Tras la presentación del informe de la CNDH, el Presidente Fox anunció la creación de una Fiscalía Especial encargada de investigar y procesar los abusos cometidos en el pasado por las fuerzas de seguridad del estado contra disidentes y grupos opositores.¹⁹³ También ordenó al procurador general que estableciera un “Comité de Apoyo”, integrado por “ciudadanos públicamente reputados y con experiencia en el poder judicial o en la promoción de los derechos humanos”, encargado de prestar asistencia al fiscal especial en las investigaciones, y ordenó a la Secretaría de Gobernación que creara un “comité interdisciplinario” para desarrollar una propuesta de reparaciones a las víctimas de los abusos.

La orden del ejecutivo que creó la Fiscalía Especial ordenaba específicamente a la SEDENA que suministrara a esa fiscalía cualquier información relevante vinculada a los casos que serían investigados. También instruía a la Secretaría de Gobernación que abriera los archivos secretos del gobierno que contuvieran información relacionada a estos abusos, con el fin de ponerlos a disposición de la Fiscalía Especial y del público en general.

¹⁹⁰ Informe Anual de la CIDH 1995, Informe N° 10/95 (Caso 10.580. Manuel Stalin Bolaños Quiñónez), Ecuador, pág. 48.

¹⁹¹ Informe Anual de la CIDH 2000, Informe N° 53/01 (Caso 11.565. Ana, Beatriz y Celia González Pérez), México, pág. 81, citando el Informe Anual de la CIDH 1995, Informe N° 10/95 (Caso 10.580. Manuel Stalin Bolaños Quiñónez), Ecuador, pág. 48.

¹⁹² CNDH, “Informe Especial Sobre las Quejas en Materia de Desapariciones Forzadas Ocurredas en la Década de los 70 y Principios de los 80”.

¹⁹³ “Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado”. Acuerdo del Presidente de la República, México, 27 de noviembre del 2001. El nombre oficial de la fiscalía es Fiscalía Especial Para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado.

En pocas semanas, el procurador general designó a un jurista académico, Ignacio Carrillo Prieto, para ocupar el cargo de fiscal especial, y hacia mediados de enero del 2002 la Fiscalía Especial ya se encontraba en funcionamiento. Los quince agentes del Ministerio Público que la integraron fueron divididos en tres secciones. La primera se ocuparía de los casos de desapariciones forzadas que ya habían sido investigados por la CNDH, así como de otros casos similares ocurridos durante la “guerra sucia”. La segunda sección estaría encargada de examinar las masacres de manifestantes estudiantiles ocurridas en 1968 y 1971.¹⁹⁴ La tercera exploraría otros abusos no contemplados por las dos anteriores (sin un plazo específico).

Además de estas secciones, la Fiscalía Especial estableció un centro de documentación encargado de recopilar información relevante de los documentos confidenciales que el gobierno pronto desclasificaría, así como de otros archivos oficiales. También se creó un equipo de dos personas encargado de desarrollar un programa de atención psicológica para las víctimas y los familiares de las víctimas de abusos cometidos en el pasado.

Resultados después de cuatro años

La Fiscalía Especial ha realizado importantes avances en sus intentos de poner fin a la impunidad oficial en México. Sin embargo, sus logros fueron escasos y se han visto eclipsados por desaciertos significativos en diferentes áreas.¹⁹⁵

Casos de masacres

Los desaciertos más notorios de la Fiscalía Especial estuvieron vinculados con los dos crímenes más emblemáticos del viejo régimen—las masacres de manifestantes estudiantiles de 1968 y 1971. Actualmente, uno de estos casos se encuentra efectivamente cerrado; el otro apenas permanece abierto.

La Fiscalía Especial comenzó a trabajar en los dos casos después de que en el 2002 la Suprema Corte le ordenara a la PGR su investigación. La fiscalía se concentró, en primer lugar, en la masacre de 1971 y, en julio del 2004, acusó a once personas, incluido el ex-presidente Luis Echeverría, de “genocidio” por las matanzas ocurridas. Un juez federal rechazó los cargos al

¹⁹⁴ En enero del 2002, la Suprema Corte de Justicia de México falló que la PGR se había equivocado al no investigar la masacre de Tlatelolco de 1968 por haber prescrito el delito. La Corte decidió que, a pesar de que los presuntos crímenes habían tenido lugar más de 30 años atrás, el asunto de la prescripción del delito no debía considerarse hasta que no se llevara a cabo la investigación. “Resolución dictada en el amparo en revisión 968/99 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionada con los hechos de 1968”.

¹⁹⁵ Las organizaciones no-gubernamentales mexicanas también brindaron críticas pormenorizadas del trabajo de la Fiscalía Especial en reiteradas ocasiones. (Véase, por ejemplo, “Los delitos del pasado, el acceso a la justicia y la verdad: una cuenta pendiente del Estado mexicano”, un informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la Fundación Diego Lucero, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Comité de Madres de Presos Políticos y Desaparecidos de Chihuahua, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, y la Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos, marzo del 2005).

argumentar que el presunto crimen había prescrito. La Fiscalía Especial presentó una apelación, que eventualmente llegó hasta la Suprema Corte. En junio del 2005, la Corte decidió que la prescripción en efecto aplicaba a todos los acusados, con excepción de Echeverría y del ex-secretario de Gobernación, Mario Moya y Palencia. La Corte argumentó que la aplicación de la prescripción se había suspendido durante los años en que Echeverría y Moya y Palencia gozaron de inmunidad procesal debido a sus cargos gubernamentales. En consecuencia, el período de treinta años permitido para procesarlos aún no había transcurrido. La Suprema Corte envió nuevamente el caso al tribunal para que éste determinara si los cargos se hallaban suficientemente fundados como para proceder a juicio. Un mes más tarde, el juez de primera instancia falló que no lo estaban y cerró el caso (esta decisión es inapelable).

En el caso de 1968, en septiembre del 2005 la Fiscalía Especial acusó a ocho ex-funcionarios, incluyendo a Luis Echeverría, de “genocidio”. La fiscalía también acusó a Echeverría y a otros dos ex-funcionarios de haber estado comprometidos en un caso de desaparición forzada. Una vez más, un juez rechazó la acusación por genocidio para todos los imputados, menos Echeverría, señalando que no podían ser procesados porque los crímenes habían prescrito. El juez también rechazó los cargos contra Echeverría, pero alegando que no existían pruebas suficientes para calificar el presunto crimen de “genocidio”. La Fiscalía Especial apeló el fallo del caso de 1968. En esta ocasión, sin embargo, la Suprema Corte se ha negado a revisar la apelación y está actualmente siendo revisada por un tribunal inferior.

El único cargo vinculado a la masacre de 1968 que puede prosperar, de acuerdo con el juez de primera instancia, es el caso de la desaparición forzada. No obstante, el juez resolvió que la Fiscalía Especial no había podido establecer la causa probable de responsabilidad penal. En otras palabras, este único caso podría continuar su curso, pero sólo si los agentes del Ministerio Público presentan pruebas más concluyentes para fundamentar su acusación.

Casos de desapariciones forzadas

La Fiscalía Especial ha realizado ciertos avances en un número de casos sobre desapariciones forzadas. La Fiscalía ha consignado por privación ilegal de la libertad a las personas acusadas en quince casos y ha obtenido órdenes de aprehensión en nueve de ellos.¹⁹⁶ En estos casos, ha conseguido órdenes de aprehensión para doce ex-funcionarios, pero sólo seis de ellos fueron efectivamente arrestados. Dado que México no permite los juicios *in absentia*, los procesos pueden conducirse únicamente contra los ex-funcionarios que se encuentran arrestados.

Una de las seis personas arrestadas es Miguel Nazar Haro, ex-director de la DFS. El caso involucra las desapariciones forzadas de Jesús Piedra Ibarra e Ignacio Salas Obregón, miembros

¹⁹⁶ Todos los casos se encuentran en la primera instancia del procedimiento ante el juez (instrucción). Luego de esta instancia, el abogado defensor y el agente del Ministerio Público deben presentar sus conclusiones ante el juez.

del grupo guerrillero “Liga Comunista 23 de Septiembre”.¹⁹⁷ Nazar Haro fue arrestado en febrero del 2004, pero fue excarcelado y puesto bajo arresto domiciliario en noviembre del mismo año, como resultado de una ley del 2004 que permite que las personas mayores de setenta años de edad no sean encarcelados durante la prisión preventiva.¹⁹⁸ Actualmente el caso se encuentra paralizado como consecuencia de los intentos de la defensa para convocar a un testigo que no puede ser hallado. (No existe un plazo legal máximo para que se incorpore esta evidencia al caso y la primera instancia del juicio no concluye hasta que se brinde este testimonio ante el juez).

La segunda persona que está siendo juzgada es Juventino Romero Cisneros, ex-agente de la policía judicial del estado de Nuevo León, a quien se acusa de la “privación ilegal de la libertad” de Jesús Piedra Ibarra.¹⁹⁹ Romero Cisneros ha presentado dos recursos de amparo, que actualmente están siendo revisados por un tribunal de apelación tras haber sido rechazados por el tribunal de primera instancia.

La tercer persona que enfrenta cargos por “privación ilegal de la libertad” en el caso de Jesús Piedra Ibarra es Carlos G. Solana Macías, ex-director de la policía judicial del estado de Nuevo León.²⁰⁰ La Fiscalía Especial dio por concluida la investigación de este caso en el 2004, pero Solana Macías recién fue detenido en diciembre del 2005. Solanas Macías presentó un recurso de amparo, que aún no ha sido resuelto.

La cuarta persona enjuiciada es Wilfredo Castro Contreras, ex-comandante de la policía judicial del estado de Guerrero, acusado de desaparición forzada en el caso vinculado a la “desaparición” de Bernardo Reyes Félix, presunto miembro de un grupo guerrillero del estado de Guerrero.²⁰¹ Al igual que Nazar Haro, Castro Contreras se ha visto beneficiado por la ley del 2004 y se encuentra bajo arresto domiciliario. Actualmente el caso se encuentra paralizado como consecuencia de los esfuerzos de los abogados defensores para citar a declarar a un testigo experto.

En otros dos casos, los procesos judiciales se han visto frustrados por acciones cuestionables por parte de los jueces. Uno de estos casos es sobre cargos de “privación ilegal de la libertad” contra Alejandro Straffon Arteaga, ex-procurador general de justicia del estado de Hidalgo, por la

¹⁹⁷ El caso 62/2003 se encuentra pendiente ante el Juzgado Cuarto de Distrito de Nuevo León y se refiere a la detención ilegal de Jesús Piedra Ibarra. El caso 11/2004 se refiere a la detención ilegal de Ignacio Arturo Salas Obregón y fue acumulado a este caso.

¹⁹⁸ Artículo 55 del Código Penal Federal de México.

¹⁹⁹ El caso 62/2003 se encuentra pendiente ante el Juzgado Cuarto de Distrito de Nuevo León y se refiere a la detención ilegal de Jesús Piedra Ibarra.

²⁰⁰ El caso 62/2003 se encuentra pendiente ante el Juzgado Cuarto de Distrito de Nuevo León y se refiere a la detención ilegal de Jesús Piedra Ibarra.

²⁰¹ El caso 77/2004 se encuentra pendiente ante el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Guerrero, y se refiere a la detención ilegal de Bernardo Reyes Félix.

“desaparición” de seis miembros del grupo guerrillero “Brigada Campesina Los Lacandones”. Luego de que Straffon fuera arrestado, un juez se rehusó a juzgarlo y lo dejó en libertad. La Fiscalía Especial apeló el fallo y consiguió una orden de re-aprehensión de un tribunal de apelaciones. Desde entonces Straffon ha eludido su captura.

En agosto del 2005, en relación con otro caso, el fiscal especial presentó cargos de “privación ilegal de la libertad” contra el General Francisco Quirós Hermosillo por el secuestro de Rosendo Radilla en Guerrero. El juez emitió una orden de aprehensión, pero luego envió el caso a la justicia militar, aduciendo que Quirós Hermosillo era un oficial militar y que estaba siendo acusado de un acto cometido mientras se encontraba en servicio. La sentencia, que luego fue confirmada por un tribunal de apelaciones, sienta un inquietante precedente para los cientos de casos de desapariciones forzadas que aún deben ser procesados y que involucran a personal militar. (El problema de la jurisdicción militar en estos casos se discute en detalle más adelante).

El informe histórico

Además de las condenas en los casos de desapariciones forzadas, la otra área en que la Fiscalía Especial ha logrado avances significativos es en la elaboración de un ambicioso borrador de informe sobre la historia de los crímenes que están siendo investigados.

Este borrador de informe es importante por dos motivos. En primer lugar, contiene nueva evidencia obtenida de los archivos secretos “abiertos” por Fox en el 2002—incluyendo documentación procedente de los archivos militares, que habían sido completamente inaccesibles en el pasado. Durante años, la única evidencia disponible sobre estos abusos fueron los testimonios de las víctimas y sus familias, trabajosamente recopilados por grupos locales de derechos humanos. En su informe exhaustivo del 2001, la CNDH complementó estos testimonios con documentación oficial sobre muchos de estos delitos, obtenida de los archivos secretos de la ahora extinta Dirección Federal de Seguridad. Estos documentos demuestran claramente que las víctimas, antes de ser “desaparecidas”, fueron detenidas y encarceladas por las fuerzas de seguridad.

El informe de la Fiscalía Especial fue más allá de la documentación proveniente de los archivos de la DFS e incorporó documentos de las propias fuerzas militares. Estos documentos brindan información detallada sobre algunas operaciones militares que tuvieron lugar en Guerrero mientras ocurrían las “desapariciones”; así como pruebas claras de que los militares regularmente detenían a civiles; los nombres de individuos o la identificación de las unidades militares involucradas en los operativos, incluidas las detenciones; y pruebas contundentes de que la SEDENA y (al menos en algunos casos) el Presidente de la República tenían conocimiento de las detenciones.

Los documentos militares generalmente no brindan los nombres de los detenidos, ni tampoco información directa acerca de si fueron sometidos a tortura, asesinatos o desapariciones forzadas.

Tampoco brindan evidencia directa de que la cúpula militar o funcionarios civiles estuvieran al tanto del destino de los detenidos. Sin embargo, combinados con los documentos de la DFS y los testimonios, los documentos militares ofrecen la descripción más completa hasta la fecha de la maquinaria represiva del estado.

Éste, por lo tanto, es el segundo motivo que explica la importancia del nuevo borrador de informe: inició el trabajo clave de integrar y cruzar la información proveniente de los documentos militares con la información que estaba ya disponible en el informe de la CNDH y con los testimonios de testigos y víctimas recabados por grupos de la sociedad civil.

Tareas pendientes

Si bien el borrador de informe preliminar representa un avance significativo, en sí mismo constituye la evidencia más clara de que la Fiscalía Especial no ha desarrollado su máximo potencial. Según su autor principal, José Sotelo, el informe es un documento notoriamente incompleto, que contiene apenas una pequeña fracción de la información que habría sido posible obtener si se hubiera realizado una investigación más rigurosa. Según Sotelo existen partes significativas de los archivos militares desclasificados que no pudieron ser examinadas (por falta de tiempo y porque el grupo de colaboradores era demasiado pequeño y no remunerado), y también existen importantes lagunas en la parte del material que sí pudieron revisar. “Lo que aparece documentado [en el informe] es el 15 por ciento del total [de información en los archivos]”, señaló Sotelo a Human Rights Watch. “Sólo aparece la punta del iceberg”.²⁰²

Además de la investigación de archivos que aún debe llevarse a cabo, Sotelo manifestó a Human Rights Watch que su equipo ha sido incapaz de completar otras tareas importantes. Una de ellas es documentar los abusos cometidos por los grupos armados combatidos por el estado. Otra es crear una base de datos donde se detalle toda la evidencia disponible sobre cada caso individual de desaparición forzada—un paso crucial para demostrar la sólida base documental del informe.

A pesar de sus obvias falencias, el borrador de informe contiene, sin embargo, pruebas importantes que comprometen a ex-funcionarios en los casos de abusos que se investigan. En efecto, con la excepción de Guatemala, Paraguay y, más recientemente, Argentina, en ningún otro país de la región se ha puesto a disposición del público documentación confidencial de este tipo. Y sin embargo, aun sin los beneficios de evidencia tan concluyente, los fiscales de otros países han sido capaces de alcanzar avances significativos en el enjuiciamiento de casos similares. En Argentina, por ejemplo, actualmente más de 300 ex-militares y funcionarios policiales enfrentan cargos por delitos contra los derechos humanos y alrededor de 180 se encuentran detenidos en prisiones o instalaciones militares, o bajo arresto domiciliario. En Chile, más de

²⁰² Entrevista telefónica de Human Rights Watch a José Sotelo, director del equipo de documentación histórica de la Fiscalía Especial, Distrito Federal, 9 de marzo del 2006.

noventa ex-militares y agentes policiales han sido condenados y cientos de otros casos están siendo actualmente procesados.

Resulta claro que, dado el tipo de evidencia de la que disponen, los agentes del Ministerio Público en México deberían poder realizar avances mucho mayores de los que han logrado hasta la fecha. Si bien las esperanzas de que los responsables de las masacres de 1968 y 1971 sean procesados han disminuido considerablemente, no existe motivo alguno por el cual México no pueda, en este momento, procesar muchos de los cientos de casos de desapariciones forzadas (incluyendo el caso vinculado a la masacre de 1968).

Además de los procesos penales, la tarea principal que aún permanece inconclusa para los familiares de las víctimas es determinar el destino de los “desaparecidos”. Hasta la fecha, la Fiscalía Especial ha determinado el paradero de apenas seis de los más de seiscientos presuntos “desaparecidos” durante la “guerra sucia”. (Descubrió que cuatro de ellos fueron enviados a instituciones psiquiátricas y que dos fueron asesinados mientras se encontraban detenidos).²⁰³

En este sentido, es importante tener en cuenta que, de acuerdo con el derecho internacional, México tiene la obligación no sólo de procesar estos abusos sino también de informar al público—y en especial a las víctimas—sobre qué ocurrió realmente. Cuando Human Rights Watch les preguntó a los familiares de los “desaparecidos” de Guerrero qué era lo que esperaban obtener de la Fiscalía Especial, la amplia mayoría respondió sencillamente: la verdad sobre lo sucedido y el lugar donde se encuentran sus seres queridos.

Una última tarea pendiente es brindar reparaciones a las víctimas de los abusos cometidos en el pasado y a sus familiares. Aunque el “comité interdisciplinario” establecido por la Secretaría de Gobernación ha desarrollado una propuesta para implementar un programa de reparaciones, ésta aún no ha sido implementada.

Obstáculos para la rendición de cuentas

La administración Fox presentó a la Fiscalía Especial como una iniciativa que combinaría las funciones de una comisión de la verdad y de un agente del Ministerio Público penal. Esta fiscalía investigaría y llevaría a la justicia las atrocidades contra los derechos humanos cometidas en el pasado. En otras palabras, buscaría alcanzar verdad y justicia en aquellos casos donde antes sólo hubo negación oficial e impunidad. Sin embargo, la Fiscalía Especial ha enfrentado enormes obstáculos que han entorpecido seriamente sus logros en ambas áreas.

²⁰³ Entrevista de Human Rights Watch a Mario Ramírez Salas, Distrito Federal, 18 de enero del 2006.

Obstáculos para la verdad

Testigos reacios a colaborar

Un obstáculo básico para resolver los casos de derechos humanos del pasado ha sido la renuencia de los ex-funcionarios gubernamentales y ex-oficiales militares a brindar testimonio. Con algunas excepciones, los ex-miembros del aparato de seguridad que llevaron a cabo estos abusos se han rehusado a suministrar información.

El fiscal especial ha citado a varios ex-funcionarios, incluyendo al ex-presidente Luis Echeverría Álvarez y al ex-regente del Distrito Federal, Alfonso Martínez Domínguez, a brindar declaración sobre su presunto involucramiento en la masacre de Tlatelolco de 1968. No obstante, los interrogatorios arrojaron muy poca información nueva. Echeverría prefirió no responder las preguntas del fiscal especial (ejerciendo su derecho constitucional a no declarar en su contra) y Martínez Domínguez negó cualquier responsabilidad en los hechos. El ex-general Luis Gutiérrez Oropeza, jefe del Estado Mayor Presidencial, también se negó a responder las preguntas del fiscal especial, al igual que Miguel Nazar Haro y Luis de la Barreda Moreno, ambos ex-directores de la Dirección Federal de Seguridad.

En los casos de desapariciones forzadas, la Fiscalía Especial ha conseguido testimonios de sólo cinco oficiales del Ejército retirados y de diez ex-funcionarios civiles.²⁰⁴ Sólo uno de ellos presentó un testimonio útil, aunque más tarde se retractó. Los restantes, o bien negaron tener conocimiento de los hechos, o bien ejercieron su derecho constitucional de permanecer callados a fin de no dar un testimonio potencialmente auto-incriminador. “El obstáculo más grande que nos hemos encontrado”, dijo uno de los principales agentes del Ministerio Público a Human Rights Watch, “es el gran silencio” que han guardado quienes saben qué pasó.²⁰⁵

Tal silencio no resulta para nada sorprendente. Ya sea que se trate de una cuestión de *esprit-de-corps*, o meramente del temor a auto-incriminarse, en muy raras ocasiones ex-oficiales revelan algo en este tipo de circunstancias. Más aún, no ganan nada haciéndolo. México no permite realizar acuerdos para reducir las penas a cambio de información, excepto en los casos vinculados a la delincuencia organizada. Por lo tanto, la Fiscalía Especial no cuenta con ningún medio para incentivar a los testigos a declarar.

Si bien la Fiscalía Especial ha sido capaz de recabar testimonios sustanciales de testigos presenciales y de las víctimas sobrevivientes, muchos de ellos se muestran reacios a colaborar con los investigadores. En Guerrero, donde ocurrieron la mayor parte de los casos de

²⁰⁴ Cuando se le preguntó sobre el motivo por el cual no se había convocado a más oficiales para efectuar entrevistas, el agente del Ministerio Público a cargo de los casos de desapariciones forzadas explicó que, bajo la legislación mexicana, los agentes del Ministerio Público deben tener razones para solicitar tales entrevistas—y si citan a potenciales testigos sin tenerlas, pueden ser acusados de acoso procesal. Entrevista de Human Rights Watch a Juan Carlos Sánchez Pontón, Distrito Federal, 18 de enero del 2006.

²⁰⁵ Entrevista de Human Rights Watch a un funcionario de la Fiscalía Especial, Distrito Federal, 28 de mayo del 2003.

“desapariciones”, la aversión a colaborar es particularmente pronunciada.²⁰⁶ Un investigador policial señaló que la amplia mayoría de los familiares que contactó para que prestaran declaración se negaron a hablar de los casos. Sólo dos de las treinta personas contactadas por este agente se mostraron dispuestas a responder sus preguntas y muchas de ellas se pusieron visiblemente nerviosas por su presencia. El agente señaló que sus colegas tuvieron experiencias similares.²⁰⁷

La renuencia del ex-personal de seguridad y militar a brindar testimonio ha hecho virtualmente imposible determinar el destino final de los “desaparecidos”. Según varios investigadores que trabajaron en los archivos del gobierno, incluso el investigador a cargo, no se ha encontrado evidencia documental que contenga información sobre ello—y resulta improbable que en efecto se la encuentre. Un método más prometedor para determinar el destino de los “desaparecidos” consistiría en exhumar las tumbas clandestinas donde muchos de ellos presumiblemente fueron enterrados. En este caso, sin embargo, el problema reside saber dónde están estas tumbas. Según el internacionalmente conocido Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), que realizó una misión preliminar a México en septiembre del 2003 a pedido de la Fiscalía Especial, sería extremadamente difícil hallar los restos de las víctimas sin el auxilio de “testigos directos” que pudieran señalar con precisión el lugar donde deben realizarse las excavaciones.²⁰⁸

Archivos incompletos

Dada la renuencia de los actores estatales (actuales y retirados) a brindar testimonio sobre los abusos cometidos en el pasado, la Fiscalía Especial ha debido recurrir a otra fuente de evidencia: los documentos dejados por estos actores en sus archivos institucionales. En efecto, según la Fiscalía Especial, estos documentos han suministrado más del 90 por ciento de las nuevas pruebas obtenidas por la fiscalía durante sus cuatro años de operaciones.²⁰⁹ Desafortunadamente, sin embargo, la capacidad de la Fiscalía Especial de utilizar esta fuente de evidencia también se ha visto severamente limitada por una serie de factores detallados en el capítulo 3 del presente informe.

Un factor limitante importante ha sido la incapacidad del gobierno de garantizar que los principales archivos entregados por la Secretaría de Gobernación (incluido el archivo de la DFS) estuvieran adecuadamente equipados con los elementos básicos que cualquier archivo requiere para poder funcionar: un índice y un catálogo completo de su contenido. Más del 50 por ciento

²⁰⁶ Entrevistas de Human Rights Watch a familiares de las víctimas de desapariciones forzadas”, Guerrero, mayo del 2003.

²⁰⁷ Entrevista de Human Rights Watch a un funcionario de la Agencia Federal de Investigación (AFI), Acapulco, Guerrero, 24 de mayo del 2003.

²⁰⁸ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Patricia Bernardi, EAAF, Buenos Aires, Argentina, 14 de marzo del 2006. El EAAF llegó a esta conclusión luego de evaluar los expedientes de la Fiscalía Especial y de visitar cuatro localidades en Sinaloa y Guerrero.

²⁰⁹ Entrevista de Human Rights Watch a funcionarios de la Fiscalía Especial, Distrito Federal, México, 18 de enero del 2006.

de las colecciones en los archivos no se encuentran indexadas o catalogadas y los catálogos existentes son rudimentarios e incompletos. Como resultado, los investigadores de la Fiscalía Especial contaron con una guía muy limitada cuando comenzaron a buscar información sobre casos de abusos.²¹⁰

Para compensar la falta de índices y catálogos, el centro de documentación de la Fiscalía Especial se vio obligado a desarrollar sus propios índices—deduciendo poco a poco el contenido y la ubicación de los documentos sobre la base de lo suministrado por el personal del archivo. Esta tarea ha sido tremendamente ardua y ha insumido mucho tiempo, dado que el archivo contiene millones de documentos—y aún hoy se encuentra lejos de estar completo. Por ejemplo, tal como se describe en el capítulo 3, en la segunda galería del Archivo General de la Nación (AGN), una de las dos galerías principales que contienen documentos de gobierno vinculados a los años de la “guerra sucia”, sólo 600 de las 3.000 cajas tienen índice. Las cajas enviadas por la SEDENA al AGN se encuentran entre las seiscientas indexadas, pero el índice es rudimentario y simple, y no incluye información detallada sobre el contenido de cada caja. Por lo tanto, cuando los investigadores desean consultar información guardada en esta galería deben revisar todas las cajas, una por una, a los efectos de determinar si contienen información útil para sus investigaciones, ya que no es posible saber de antemano qué contienen.

Como se explica a continuación, el equipo de documentación nunca tuvo la cantidad de personal adecuado para completar sus investigaciones de archivo. “Hay un mar de información en los archivos”, señaló el director actual del equipo. “Con tiempo y recursos uno podría lograr mucho, pero nos faltó tiempo”.²¹¹

Una vez que los archivos fueron organizados y los investigadores pudieron revisar una parte sustancial de los expedientes, un problema aun más grave sobre su contenido fue evidente: la aparente desaparición de documentación acerca de algunas de las preguntas más importantes.

Los expedientes parecen carecer información sobre el destino final de cientos de personas “desaparecidas” durante la “guerra sucia”. Si bien existe evidencia de detenciones arbitrarias en muchos casos—suficiente para probar la desaparición forzada de las víctimas—no existe información alguna sobre qué sucedió con estas personas luego de su detención, cómo fueron asesinadas ni qué se hizo con sus cuerpos.

También falta documentación que indique directa o indirectamente quiénes fueron los responsables de las muertes, quiénes las autorizaron, quiénes supieron de ellas y quiénes pudieron haber hecho algo para evitarlas. Esto no quiere decir que no exista evidencia suficiente

²¹⁰ La primera galería en el Archivo General de la Nación contiene documentos de la DFS y la segunda galería contiene documentos de la IPS. La segunda galería incluye documentos de varias oficinas dependientes de la Secretaría de Gobernación, incluidas la DFS y la SEDENA.

²¹¹ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a José Sotelo, Distrito Federal, 9 de marzo del 2006.

e incluso sustancial para condenar a algunos de los responsables; pero la preparación de un caso para obtener una condena sobre la base de evidencia circunstancial resulta mucho más ardua que la de uno basado en evidencia directa sobre la participación en—o conocimiento de—los crímenes en cuestión.

Es probable que la ausencia de tal documentación se deba a que los criminales hayan tenido la suficiente previsión de no dejar ninguna huella escrita. Sin embargo, como se señala en el capítulo 3, también existen ejemplos flagrantes de documentación faltante, que por lógica debería existir. Por ejemplo, aunque el AGN contiene una serie de documentos referidos a una ceremonia celebrada en 1969 en honor de los miembros del “Batallón Olimpia” que “murieron en cumplimiento del deber el 2 de octubre de 1968 en la Plaza Tlatelolco”, no existe ningún otro documento que describa el papel desempeñado por este batallón durante la masacre de 1968. Más aún, no existe referencia en ningún otro documento a la existencia del Batallón Olimpia.²¹² Sólo existe un documento de la SEDENA que reconoce que hubo diecinueve oficiales militares heridos, pero no hay referencia a militares caídos en ese incidente.

Otro ejemplo de documentación faltante son los archivos de la PGR. Si bien estos archivos no fueron desclasificados junto a los demás en el 2002, los investigadores de la Fiscalía Especial tuvieron acceso a ellos. Y, si bien pudieron encontrar expedientes de casos relativos a investigaciones iniciadas por la PGR contra civiles detenidos durante las masacres de 1968 y 1971, descubrieron que todos los expedientes vinculados a las investigaciones de los crímenes cometidos contra civiles habían sido sustraídos.²¹³ (Los investigadores de la Fiscalía Especial encontraron expedientes más recientes de investigaciones sobre la remoción de los expedientes anteriores, pero no arrojaron ninguna pista sobre los sucesos originales).

En suma, los archivos han constituido una fuente invaluable de información, pero para navegarlos efectivamente, y para completar las importantes lagunas existentes en sus contenidos, la Fiscalía Especial se habría beneficiado considerablemente de la colaboración activa de las instituciones que produjeron tales documentos—las instituciones cuyos miembros participaron en los crímenes que están siendo investigados. Esta colaboración no existió.

Obstrucción por parte de las Fuerzas Armadas

Si existe una institución estatal capaz de llenar las lagunas existentes en las investigaciones, son las Fuerzas Armadas mexicanas. El personal militar participó en muchos—si no en la mayoría—de los crímenes y la propia institución se encuentra directamente comprometida en las prácticas abusivas. Las Fuerzas Armadas mexicanas tienen la clara obligación de colaborar con la investigación de estos crímenes y garantizar el enjuiciamiento de los responsables. Esta

²¹² Jacinto R. Munguía, “La ceremonia del 2 de octubre de 1969: Los inexistentes muertos del Batallón Olimpia”, *La Revista*, 27 de septiembre del 2004, pp. 14-19.

²¹³ Entrevista de Human Rights Watch a Juan Manuel Ruiz Jiménez, Distrito Federal, México, 18 de enero del 2006.

obligación es reconocida en el derecho mexicano e internacional y fue incluida explícitamente en el orden del ejecutivo que propulsó la creación de la Fiscalía Especial.²¹⁴ Asimismo, fue reconocida públicamente por los altos mandos militares en varias ocasiones.

Sin embargo, el grado de cumplimiento de esta obligación por las Fuerzas Armadas ha sido virtualmente nulo. Aunque es cierto que la SEDENA entregó cientos de cajas con expedientes al AGN, como se señaló anteriormente, existen lagunas misteriosas en los documentos que forman parte de los archivos. Más aún, resulta extremadamente complicado para una persona ajena a la institución navegar esa información. Si bien la SEDENA suministró un catálogo general de los expedientes contenidos en los archivos, no brindó un índice detallado sobre su contenido. Y, de acuerdo con el investigador principal de la Fiscalía Especial, gran parte del contenido de los archivos estaba escrito en código y resultaba, en gran medida, incomprensible para los lectores inexpertos.²¹⁵ La SEDENA no brindó orientación alguna a los investigadores de la Fiscalía Especial que facilitara la localización de la información relevante.

Cuando los investigadores de la Fiscalía Especial solicitaron información directamente a las Fuerzas Armadas, sistemáticamente se les contestó que esa información no existía. Por ejemplo, cuando la Fiscalía Especial solicitó información sobre el personal asignado al retén militar de un pueblo específico en Guerrero, la Procuraduría General de Justicia Militar (PGJM) respondió que “no se encontró información relacionada con los hechos que se citan”.²¹⁶ Cuando se les pidió los nombres de los oficiales en la base militar de Atoyac en 1974, la PGJM respondió que la Fiscalía Especial misma tendría que precisar los nombres de los oficiales, explicando que “en virtud de que por las constantes altas y bajas de personal en un Batallón y por el tiempo transcurrido desde 1974, no es factible proporcionar la documentación que obra en los archivos en los términos requeridos”.²¹⁷

Incluso cuando la Fiscalía Especial ha precisado los nombres de los oficiales, la PGJM ha alegado que no podía encontrar expedientes sobre esas personas. En uno de los casos, la Fiscalía Especial especificó no sólo el nombre y el rango del oficial, sino también la base militar en la cual estaba basado y en qué fechas—sin embargo, aun así la PGJM señaló que no podía encontrar información sobre el oficial en cuestión.²¹⁸

²¹⁴ El Presidente Fox ordenó al secretario de Defensa que la PGJM suministre a los fiscales la información necesaria para llevar a cabo sus investigaciones. Orden del Presidente de la República, México, 27 de noviembre del 2001, Capítulo 1, Artículo 3.

²¹⁵ Entrevista de Human Rights Watch a José Sotelo, director del equipo de documentación histórica de la Fiscalía Especial, Distrito Federal, 9 de marzo del 2006.

²¹⁶ Carta de la PGJM al fiscal especial, marzo del 2003.

²¹⁷ Carta de la PGJM al fiscal especial, febrero del 2003.

²¹⁸ Carta de la PGJM al fiscal especial, marzo del 2003.

Las Fuerzas Armadas se rehusaron consistentemente a facilitar información sobre civiles “desaparecidos” tras haber sido detenidos en instalaciones militares. Cuando la Fiscalía Especial solicitó información vinculada a individuos que fueron vistos con vida por última vez en centros de detención militar, la PGJM insistió en que no podía encontrar información al respecto. Un ejemplo típico es la respuesta dada a la Fiscalía Especial ante una solicitud relacionada con Alberto Arroyo Dionisio. De acuerdo con dos testigos presenciales y un documento de la DFS citado en el informe del 2001 de la CNDH, Arroyo fue detenido durante dos meses por fuerzas militares en Guerrero y luego fue enviado al Campo Militar Número Uno. Sin embargo, la PGJM informó a la Fiscalía Especial que “[después de] una búsqueda minuciosa en los archivos correspondientes, no se encontraron antecedentes de que la persona haya ingresado a alguna prisión militar”.²¹⁹

Las Fuerzas Armadas no sólo se mostraron renuentes o incapaces de facilitar información clave sobre los crímenes de la “guerra sucia”, sino que negaron públicamente o minimizaron el rol que desempeñaron en los abusos cometidos en el pasado. Por ejemplo, cuando se les preguntó acerca de la “Brigada Blanca”, un grupo de antsubversivo responsable de muchos de los crímenes de la “guerra sucia”, el secretario de defensa, Clemente Vega, insistió en que “la Brigada Blanca no atañe al Ejército”. También declaró que esa brigada no había utilizado el Campo Militar Número Uno como base de operaciones.²²⁰

Esta negación por parte del más alto oficial de la institución refleja su posición adoptada en respuesta a las demandas efectuadas por la Fiscalía Especial y los investigadores independientes. Cuando los investigadores de la Fiscalía Especial llevaron a cabo una inspección del Campo Militar Número Uno, los oficiales militares que los acompañaban insistieron en que no tenían conocimiento alguno de la detención de civiles.²²¹ Y, como se documenta en el capítulo 3, cuando un periodista que investigó extensamente la “guerra sucia” utilizó la ley de transparencia a fin de obtener la nómina de civiles detenidos en el Campo Militar Número Uno, la SEDENA contestó que “desde la creación de las prisiones militares no se ha recluso o detenido en ellas a ‘personas civiles,’ sino únicamente a personal militar que infringe la disciplina militar”.²²²

Estas negaciones son particularmente llamativas porque claramente contradicen información que ya es pública. En su informe del 2001, la CNDH anunció que había sido capaz de verificar “la existencia de instalaciones a cargo de los miembros de la mencionada ‘Brigada Especial o Brigada Blanca’ dentro del Campo Militar Número Uno”.²²³ El informe de la CNDH también citó por lo menos siete documentos de la década del ‘70, la mayor parte proveniente de la DFS, que

²¹⁹ Carta de la PGJM a la Fiscalía Especial, 6 de agosto del 2003.

²²⁰ Jorge Alejandro Medellín y Juan Cervantes, “La Brigada Blanca no atañe a la SDN: Vega”, *El Universal*, 25 de febrero del 2004.

²²¹ Entrevista de Human Rights Watch a funcionarios de la Fiscalía Especial, Distrito Federal, 18 de enero del 2006.

²²² Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, expediente 901/04, 4 de noviembre del 2004, p. 2.

²²³ CNDH, “Informe Especial Sobre las Quejas en Materia de Desapariciones Forzadas Ocurridas en la Década de los 70 y Principios de los 80”.

revelaban que en efecto existieron civiles detenidos en el Campo Militar Número Uno. Asimismo, un libro ampliamente publicitado de Julio Scherer y Carlos Monsiváis cita un informe de la DFS del día de la masacre de Tlatelolco, que menciona los nombres de más de trescientos civiles detenidos en el Campo Militar Número Uno.²²⁴ Más aún, esta documentación fue corroborada por numerosos testimonios de primera mano de civiles que declararon haber estado detenidos en esa base militar.

Las repetidas declaraciones de la SEDENA sobre que no pueden encontrar la información relevante vinculada a los casos de la “guerra sucia” parecen altamente dudosas dado que las Fuerzas Armadas, según el testimonio de personas que examinaron exhaustivamente el AGN, conservan expedientes excepcionalmente detallados y bien organizados. Tal vez sea cierto que la localización de la información solicitada insuma mucho tiempo. Sin embargo, ésa es, precisamente, la labor asignada a los militares en la orden del ejecutivo que creó la Fiscalía Especial.

Existe una importante excepción a la constante obstrucción por parte de las Fuerzas Armadas a las investigaciones sobre estos crímenes. En el 2002, la PGJM entregó los expedientes de los casos que ésta estaba llevando contra Acosta Chaparro y Quirós Hermosillo. Los expedientes contenían los únicos testimonios disponibles de personal militar retirado sobre la participación de las Fuerzas Armadas en los crímenes de la “guerra sucia”—un testimonio detallado, gráfico y concluyente sobre la ejecución extrajudicial de civiles en una base de la fuerza aérea en el estado de Guerrero y sobre el lanzamiento de sus cuerpos al océano.²²⁵

Sin embargo, este ejemplo de divulgación de información constituye una excepción que, en varios sentidos, confirma la regla. En primer lugar, demuestra que el personal militar puede brindar testimonios como testigos presenciales que pueden proveer mucha información. También demuestra que algunas personas están dispuestas a prestar estos testimonios si se dan determinadas circunstancias. En este caso, el primer testigo que suministró información lo hizo mientras estaba siendo entrevistado por agentes del Ministerio Público que investigaban cargos de narcotráfico contra ex-oficiales militares. Se trataba de un participante de un programa de protección de testigos creado para casos vinculados a la delincuencia organizada—y logró beneficiarse con una reducción de su pena a cambio de colaborar, un acuerdo que sólo resulta aplicable actualmente para los casos relacionados con la delincuencia organizada. Los otros tres

²²⁴ El informe de la DFS indica, “Con relación a los acontecimientos suscitados en la Plaza de las Tres Culturas, de la Unidad Santiago Tlatelolco, en esta ciudad, hoy por la tarde fueron detenidos 1,043 (un mil cuarenta y tres) personas, las cuales se encuentran como sigue: 363 (trescientos sesenta y tres) en el Campo Militar No. 1”. Julio Scherer García y Carlos Monsiváis, *Los Patriotas. De Tlatelolco a la guerra sucia*, (México: Nuevo Siglo Aguilar, 2004), pp. 15-16. Documento confirmado por un investigador de la Fiscalía Especial. (Y corroborado por otro documento del AGN, un informe del entonces Procurador General Julio Sánchez Vargas, que incluía el testimonio del General Crisóforo Mazón Pineda, quien comandó la operación militar en la plaza donde tuvo lugar la masacre, en el que afirmaba que 1.500 personas habían sido detenidas y trasladadas al Campo Militar Número Uno, AGN, documentos de la Secretaría de Gobernación en la segunda galería, volumen 1.866).

²²⁵ Testimonio de testigos presenciales en un documento de la PGJM, “Averiguación Previa SC/034/2000/IV-E-BIS”.

ex-oficiales militares que corroboraron su testimonio lo hicieron cuando fueron citados por agentes del Ministerio Público militar—en otras palabras, cuando fueron obligados a hacerlo por las mismas Fuerzas Armadas.

Que los militares entregaran los expedientes del caso no muestra que existe una colaboración activa con la Fiscalía Especial. Los militares estaban obligados a hacerlo por ley, dado que los expedientes contenían evidencia relacionada con crímenes que estaban siendo investigados por agentes del Ministerio Público civil. Y, si bien los militares parecen haber eludido esta obligación en otros casos, en este caso específico hubiera resultado difícil negar la existencia del testimonio—al menos sin alterar los expedientes, lo cual habría sido detectado fácilmente. Más aún, los oficiales militares comprometidos por el testimonio estaban entonces siendo procesados en tribunales militares por tráfico ilegal de estupefacientes y constituían claramente un descrédito para la institución. Y por último, como se detalla a continuación, existían pocos motivos para suponer que la Fiscalía Especial conseguiría procesarlos, ya que los tribunales civiles probablemente derivarían los casos al sistema de justicia militar.

En efecto, incluso cuando los militares entregaron los expedientes de los casos, sus agentes del Ministerio Público militar continuaron llevando a cabo sus propias investigaciones penales sobre los casos de “desapariciones”. Al hacerlo, menoscabaron aun más la capacidad de la Fiscalía Especial de recabar información sobre estos casos, intensificando el clima de temor y recelo que continúa atormentando a las comunidades que sufrieron el mayor impacto de la “guerra sucia” hace algunas décadas.

Como parte de su propia investigación, la PGJM instaló una oficina en Atoyac de Álvarez, Guerrero—a poca distancia de la dependencia ya establecida por la Fiscalía Especial—y comenzó a citar a familiares de las víctimas para que brindaran declaración sobre las presuntas “desapariciones” cometidas por el Ejército. Muchos civiles del lugar que recibieron estas citaciones las interpretaron como una forma de acoso.²²⁶ Aparentemente la propia PGJM está al tanto de los efectos que sus investigaciones han tenido sobre los familiares de las víctimas en Guerrero. Una mujer que desestimó una invitación para colaborar con la PGJM recibió una carta en que un oficial de dicha institución declaraba que los militares “entienden la inquietud que le pudo haber causado la invitación que se le hizo para acudir ante una autoridad militar, lo que probablemente haya sido la causa por la que pudo haber decidido no comparecer ante el suscrito, dado que usted le atribuye precisamente a personal militar la desaparición de su hijo”.²²⁷

Si bien la PGJM eventualmente cerró su oficina en Atoyac de Álvarez, es probable que su presencia haya tenido un impacto duradero sobre la labor de la Fiscalía Especial en la zona, fomentando el clima de desconfianza hacia el gobierno que prevalece en esa comunidad. Según

²²⁶ Entrevista de Human Rights Watch a familiares de víctimas, Atoyac de Álvarez, Guerrero, 24-25 de mayo del 2003.

²²⁷ Carta de la PGJM a un familiar de una víctima, Atoyac de Álvarez, Guerrero, febrero del 2003.

un funcionario de la Fiscalía Especial, las familias citadas por la PGJM creyeron que la Fiscalía Especial había suministrado sus nombres a la institución militar, infringiendo de este modo las reglas de confidencialidad.²²⁸ Según otro funcionario, la presencia de la PGJM cerca de la Fiscalía Especial pudo haber creado la impresión de que las autoridades civiles estaban trabajando junto con las militares, poniendo así en riesgo su credibilidad ante los familiares de las víctimas. Esta percepción, se quejó un funcionario, se vio intensificada cuando varios oficiales de la PGJM se instalaron durante un día en la Fiscalía Especial para solicitar el testimonio de los familiares que allí acudían.²²⁹

En lugar de realizar sus propias investigaciones penales, las Fuerzas Armadas deberían haber prestado apoyo activo a las tareas llevadas a cabo por la Fiscalía Especial. El director del equipo de documentación de la Fiscalía Especial, José Sotelo, estimó que si la SEDENA hubiera colaborado activamente con los investigadores, habrían sido capaces de resolver el 85 o 90 por ciento de los casos.²³⁰ Por el contrario, como consecuencia de la obstrucción por parte de los militares, el proceso de resolver la mayoría de estos casos recién comienza.

Obstáculos para la justicia

Incapacidad de detener a los sospechosos

Uno de los principales obstáculos para procesar estos casos ha sido la incapacidad del estado de ejecutar la mayor parte de las órdenes de aprehensión que el fiscal especial obtuvo de los jueces. Dado que la legislación mexicana prohíbe el enjuiciamiento de las personas *in absentia*, los procesos no pueden proseguir en tanto los acusados permanezcan en libertad.

Trece órdenes de aprehensión contra siete ex-oficiales (incluyendo la orden de re-aprehensión contra Alejandro Straffon) no han sido ejecutadas. De acuerdo con el director de la AFI, la agencia responsable de ejecutar estas órdenes, los escasos resultados se deben a que las personas buscadas cuentan con amplios contactos dentro del sistema político y de las instituciones de seguridad pública, lo cual les permite eludir su captura. Por ejemplo, Luis de Barrera Moreno, ex-director de la DFS, ha sido capaz de eludir su captura por más de dos años por ser “parte del sistema político mexicano y tener soporte de la clase política”.²³¹

Sobre el caso de Isidro Galeana, ex-comandante de la policía judicial del estado de Guerrero, acusado en el 2003 por la Fiscalía Especial por la “desaparición” de Jacobo Nájera Hernández, Human Rights Watch recibió informes de otros agentes policiales que señalaban que éste

²²⁸ Entrevista de Human Rights Watch a un funcionario de la Fiscalía Especial, Distrito Federal, 29 de mayo del 2003.

²²⁹ Entrevista de Human Rights Watch a un funcionario de la Fiscalía Especial, Atoyac de Álvarez, Guerrero, 24 de mayo del 2003.

²³⁰ Entrevista de Human Rights Watch a José Sotelo, director del equipo de documentación histórica de la Fiscalía Especial, Distrito Federal, 9 de marzo del 2006.

²³¹ Entrevista de Human Rights Watch a Genaro García Luna, Director de la AFI, Distrito Federal, 14 de noviembre del 2005.

contaba con la protección de miembros de la policía local, quienes se desempeñaban como sus guardaespaldas cuando se suponía que debían arrestarlo. Galeana consiguió permanecer prófugo por cerca de dos meses hasta su fallecimiento, por causas naturales, en enero del 2004.

Si bien puede resultar más difícil ejecutar órdenes de aprehensión contra ex-oficiales que aún conservan fuertes lazos con agencias de seguridad locales y nacionales, esto no debería ser imposible. Las agencias de seguridad mexicanas han demostrado su efectividad en muchas oportunidades en los últimos años al arrestar a algunos de los traficantes de drogas más poderosos y violentos del país.

Barreras legales

Otro desafío importante para la Fiscalía Especial ha consistido en desarrollar estrategias legales que le permitieran saltar dos barreras legales fundamentales—cómo procesar crímenes viejos que pudieran haber prescrito y cómo aplicar la legislación penal mexicana a las violaciones flagrantes de los derechos humanos que no se encontraran adecuadamente tipificadas en el código penal en el momento en que fueron cometidas. Las estrategias implementadas por el fiscal especial han arrojado resultados mixtos.

Casos de “genocidio”

La estrategia legal del fiscal especial en los dos casos más emblemáticos—las masacres de manifestantes estudiantiles de 1968 y 1971—definitivamente no funcionó. En ambos casos se argumentó que el crimen cometido constituyó un “genocidio”, y que como tal no se encontraba sujeto a prescripción. Los tribunales desestimaron ambos argumentos.

En el primer caso impulsado por el fiscal especial—la masacre de 1971—la Suprema Corte respaldó el fallo emitido por un tribunal inferior que establecía que el genocidio efectivamente se encuentra sujeto a prescripción luego de transcurrido un período de treinta años. Sin embargo, la Corte aceptó el argumento presentado por el fiscal especial según el cual dos de los acusados, Luis Echeverría Álvarez y Mario Augusto José Moya y Palencia, aún podían ser procesados ya que el plazo de prescripción se había suspendido durante los años en que sus cargos públicos les confirieron inmunidad. La Suprema Corte devolvió el caso contra ambos al tribunal de primera instancia para que determinara si los cargos se encontraban suficientemente fundados para proceder a juicio.²³² Un mes más tarde, el juez de primera instancia dictaminó que el presunto

²³² Al apelar, la Fiscalía Especial presentó cuatro argumentos. Los primeros tres fueron rechazados por la Suprema Corte y el cuarto fue considerado válido. Los cuatro argumentos (en itálica) y las conclusiones de la Suprema Corte se detallan a continuación:

a) *De acuerdo con el derecho internacional, la prescripción resulta inaplicable al crimen de genocidio.*

La Suprema Corte sostuvo que el artículo 14 de la Constitución Mexicana establece el principio de no-retroactividad de la legislación penal, que también se aplica a los tratados internacionales. México ratificó la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad e incluyó una declaración interpretativa de acuerdo con la cual la Convención sólo se aplica luego de su ratificación (2002). Incluso si esta declaración fuera considerada como una reserva, que nunca podrá

crimen no constituía “genocidio”, sino que se trataba de un caso de “homicidio simple”—un delito al cual se aplicaba la cláusula de prescripción, incluso para Echeverría y Moya y Palencia. El caso de 1968, mientras tanto, ha corrido una suerte similar. El tribunal de primera instancia determinó que los crímenes habían prescrito. Y si bien el Fiscal Especial apeló el fallo, no existe razón para creer que esta apelación tendrá mejor suerte que la del caso de 1971.

De acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, el obstáculo para el procesamiento de estos casos no debería haber sido la prescripción de los crímenes—puesto que, de acuerdo con el derecho internacional, el genocidio no prescribe. El problema, desde esta perspectiva, es que el delito en cuestión no constituyó “genocidio”.

De acuerdo con la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, un elemento esencial de este crimen es que los perpetradores actúen con “la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal”. Tal definición fue desarrollada intencionalmente a fin de excluir los casos en que el objetivo es un grupo político, como los grupos de manifestantes estudiantiles que fueron objeto de las masacres de 1968 y 1971. Sin embargo, el fiscal especial intentó argumentar que las víctimas de la masacre

contradecir el objeto y propósito del tratado, la Suprema Corte concluyó que esto únicamente interesa a nivel internacional ya que la no aplicación de la reserva internamente significaría, en el presente caso, la no aplicación de la Constitución mexicana, lo cual resulta inaceptable.

b) De acuerdo con la ley procesal mexicana, el plazo de prescripción aplicable al crimen de genocidio fue interrumpido en este caso por procesos de investigación llevados a cabo entre 1971 y 2004.

La Suprema Corte consideró que, de acuerdo con la ley procesal criminal mexicana, no cualquier investigación que tenga lugar cuenta como un acto capaz de interrumpir el plazo de prescripción. Únicamente los actos llevados a cabo por el Ministerio Público o el juez a los efectos de resolver el crimen o determinar quién fue responsable de cometer el crimen puede interrumpir el plazo de prescripción. La Suprema Corte concluyó que los actos investigativos mencionados en la apelación no interrumpían válidamente el plazo de prescripción.

c) Los funcionarios judiciales del gobierno del Distrito Federal, que deberían haber investigado y procesado el caso fueron incapaces de hacerlo correctamente. El caso era contra un ex-presidente mexicano, y la situación en el país (básicamente, los oficiales del gobierno del Distrito Federal no poseían suficiente independencia o autonomía del gobierno federal) hizo que la investigación y procesamiento resultaran prácticamente imposibles.

La Suprema Corte señaló que el sistema judicial mexicano se basaba sobre la Constitución mexicana (particularmente, los artículos 21 y 102) y, como tal, no podía violar ninguna de las garantías constitucionales del debido proceso. De acuerdo con la Corte, el ex-presidente Echeverría controló directamente las fiscalías federales y del Distrito Federal pues estaba prescrito en la Constitución. La Corte resolvió que no existían argumentos convincentes de la Fiscalía Especial para afirmar que el cumplimiento del orden constitucional en su conjunto fue interrumpido durante la presidencia de Echeverría.

d) El plazo de la prescripción no debería comenzar durante el periodo en que Luis Echeverría Álvarez y Mario Augusto José Mora y Palencia cumplían sus funciones de gobierno ya que durante dicho periodo no podían ser procesados por los actos de 1971.

La Corte consideró que hasta el 1 de diciembre de 1976, cuando Echeverría y Moya y Palencia abandonaron sus cargos, la procuraduría federal se vio imposibilitada de iniciar un proceso legal contra ellos por los actos de 1971. La Corte concluyó que el plazo de prescripción no había expirado en estos dos únicos casos (pero sí para el resto de los acusados).

Expediente de apelación número 1/2004-PS que se deriva del poder de la Suprema Corte de atraer casos (8/2004-PSf), 15 de junio del 2005.

constituían un “grupo nacional” pues se trataba de un grupo de “nacionales mexicanos”.²³³ Desde la perspectiva del derecho internacional se trata de un argumento rebuscado. Y si bien el fiscal especial ha sostenido que es un argumento plausible bajo la legislación mexicana, la definición utilizada en el código penal mexicano es esencialmente la misma empleada en el derecho internacional.²³⁴ Numerosos abogados penalistas mexicanos manifestaron a Human Rights Watch que la interpretación del fiscal especial les resultaba poco convincente. Y, más puntualmente, los tribunales que trataban el caso también la rechazaron, lo cual lo llevó a ser una cuestión abstracta.

¿Acaso contaba el fiscal especial con alguna opción mejor para procesar estos crímenes? Una posibilidad hubiera sido presentar cargos de “homicidio calificado” en vez de “genocidio”. No existe duda de que estos asesinatos se adecuan a la definición del crimen. Sin embargo, existe cierta ambigüedad con relación al cálculo del plazo de prescripción. Según una interpretación de la ley que se aplicaba en la época de los crímenes, el plazo de prescripción sería muy probablemente de treinta años, haciendo imposible el procesamiento de la mayoría de los acusados, pero permitiendo el procesamiento de Echeverría y Moya y Palencia (si se utiliza el

²³³ El fiscal especial argumentó que los tribunales mexicanos han esgrimido este argumento en la decisión de extraditar a Ricardo Cavallo, militar argentino acusado de violaciones a los derechos humanos en Argentina hacia finales de los '70. El 25 de agosto del 2000, el Juzgado de Instrucción No. 5 de la Audiencia Nacional de Madrid solicitó la detención preventiva de Cavallo para que fuera extraditado a España. El pedido de extradición fue en virtud de la responsabilidad de Cavallo en el genocidio, tortura y terrorismo ocurridos en Argentina durante el período de la “guerra sucia” en ese país (1976-1983). Sin embargo, si bien la Suprema Corte autorizó la extradición, no se pronunció sobre la cuestión de fondo relativa a si el genocidio podía cometerse contra un grupo político.

El juez mexicano que recibió y evaluó el pedido de extradición no abordó directamente la cuestión de si un grupo político puede ser víctima de genocidio. El juez argumentó que sólo se le exigió que evaluara si el pedido de extradición de España había sido efectuado con arreglo al tratado de extradición bilateral entre México y España (Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España). En efecto, consideró que era legalmente incapaz de evaluar el fondo del asunto de los crímenes por los cuales Cavallo estaba siendo extraditado (es decir, si los elementos que constituyen el crimen habían sido probados, y si el acusado era responsable o no). Para establecer que los hechos imputados constituyeron genocidio *prima facie*, el juez simplemente transcribió los argumentos presentados por el juez español en el pedido de extradición. En un breve párrafo, el juez mexicano concluye que el gobierno español ha cumplido con los requisitos del tratado de extradición bilateral dado que incluyó “una relación detallada de los hechos ilícitos, que contienen el tiempo y lugar de su perpetración, así como su calificación legal”. (Sentencia de extradición 5/2000 por el Juzgado del Sexto Distrito de la Distrito Federal en casos de crímenes federales, 11 de enero del 2001). Luego de que Cavallo presentara una apelación, la Suprema Corte de México confirmó la extradición. Cavallo argumentó que la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio violaba la Constitución Mexicana porque permite la extradición de crímenes políticos. Según Cavallo, el genocidio puede ser considerado un crimen político, y como tal, no puede estar sujeto a extradición. En su resolución, la Suprema Corte no se pronuncia respecto de si el genocidio puede ser cometido contra un grupo político, sino que evalúa si el crimen de genocidio puede ser de naturaleza política. La Suprema Corte sostuvo que México había adoptado una teoría objetiva para determinar qué crímenes debían ser considerados políticos; es decir, toma en consideración qué se está protegiendo y no las intenciones del autor del crimen. Un crimen es considerado político si es cometido contra el estado, y por lo tanto el crimen de genocidio no es de naturaleza política. La Suprema Corte estableció que el crimen de genocidio fue creado para proteger ciertos grupos humanos considerados estables, que constituyen el área en que los miembros individuales del grupo se desarrollan, de manera tal que es comparable a un estado. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, fallo sobre apelación 140/2002, 10 de junio del 2003, disponible en [http://www.scjn.gob.mx/Asuntos/2003/CAVALLOENGROSE\(X\)2.pdf](http://www.scjn.gob.mx/Asuntos/2003/CAVALLOENGROSE(X)2.pdf) (consultado en abril del 2006)).

²³⁴ De acuerdo con el artículo 149 BIS del Código Penal mexicano: “Comete el delito de genocidio el que con el propósito de destruir, total o parcialmente a uno o más grupos nacionales o de carácter étnico, racial o religioso, perpetrare por cualquier medio, delitos contra la vida de miembros de aquellos, o impusiere la esterilización masiva con el fin de impedir la reproducción del grupo”.

argumento ya avalado por la Suprema Corte). Sin embargo, el Código Penal federal en vigor al momento de los crímenes, combinado con una serie de fallos no vinculantes de la Suprema Corte de esa época, permiten otra interpretación del plazo de prescripción que anularía la posibilidad de procesar incluso esos dos casos. Temiendo que los tribunales resolvieran dicha ambigüedad a favor de los acusados, la Fiscalía Especial prefirió no utilizar esta interpretación.

Otra alternativa podría haber sido argumentar que las matanzas constituyeron “crímenes de lesa humanidad”. El concepto de “crímenes de lesa humanidad”, según el derecho internacional, se refiere a los actos graves de violencia, incluidos el asesinato, la tortura y la desaparición forzada, llevados a cabo de manera generalizada y sistemática contra un grupo identificable de personas.²³⁵ Los crímenes de lesa humanidad se encuentran previstos en varios tratados ratificados por México y están reconocidos en el derecho internacional consuetudinario desde hace más de medio siglo—mucho antes de la “guerra sucia” de México. Más aún, se considera que forman parte del *jus cogens*—el nivel máximo dentro de las normas legales internacionales—constituyendo por lo tanto una regla inderogable del derecho internacional.²³⁶

Además, los agentes del Ministerio Público podrían haberse referido específicamente a la obligación contraída por México al ratificar de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad para argumentar que los crímenes que estaban procesando eran imprescriptibles. El artículo 1 de la Convención declara que los crímenes de lesa humanidad son imprescriptibles “cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido”.²³⁷ Asimismo, la Convención obliga a México a “compromet[erse] a adoptar, con arreglo a sus respectivos procesos constitucionales, las medidas legislativa o de otra índole que fueran necesarias para que la prescripción de la acción penal o de la pena, establecida por la ley o de otro modo, no se aplique a los crímenes . . . y, en caso de que exista, sea abolida”.²³⁸

²³⁵ De acuerdo con el artículo 6 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, “A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “genocidio” cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal: a) matanza de miembros del grupo; b) lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo; e) traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo.”.

²³⁶ Véase Cherif Bassiouni, “Crimes Against Humanity”, en Roy Gutman y David Rieff, eds., *Crimes of War* (Nueva York: W.W. Norton & Company, 1999), p. 107.

²³⁷ Artículo 1 de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad. La Convención hace referencia a los crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, cometidos en tiempos de guerra o en tiempos de paz, tales como fueron definidos en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, y reafirmados por la Asamblea General de las Naciones Unidas (en su Resolución 95 (I) del 11 de diciembre de 1946).

²³⁸ Artículo 4 de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad. El preámbulo de la convención explica el fundamento de esta disposición, sosteniendo que “la aplicación a los crímenes de guerra y a los crímenes de lesa humanidad de las normas de derecho interno relativas a la prescripción de los delitos ordinarios suscita grave preocupación en la opinión pública mundial, pues impide el enjuiciamiento y castigo de las personas responsables de esos crímenes” y que “es necesario y oportuno afirmar en derecho internacional, por medio de la presente Convención, el principio de la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad y asegurar su aplicación universal”.

Sin embargo, cuando México ratificó la Convención, incorporó una “declaración interpretativa” señalando que “entenderá que únicamente considera imprescriptibles los crímenes que consagra la Convención, cometidos con posterioridad a su entrada en vigor para México”—esto es, luego de la ratificación de México en el 2002. Según esta declaración, la obligación de México de respetar la imprescriptibilidad de estos crímenes no se aplicaría a los casos que están siendo investigados por la Fiscalía Especial. Sin embargo, los agentes del Ministerio Público podrían haber señalado que esta declaración no afecta a las obligaciones de México con respecto a la Convención.²³⁹ Representa, en cambio, una interpretación sencillamente errónea de estas obligaciones, ya que contradice abiertamente el texto del artículo 1, que prohíbe la prescripción de estos crímenes “cualquiera que sea la fecha en que se hubiera cometido.

A pesar de que la opción de “crímenes de lesa humanidad” parece razonable desde la perspectiva del derecho internacional, hubiera representado un desarrollo importante nuevo para la legislación penal mexicana. Para que los tribunales mexicanos aceptaran un argumento de esta naturaleza, el fiscal especial debería haberlos persuadido de que una decisión excepcional sobre la imprescriptibilidad de estos crímenes no vulneraba el principio constitucional de la no retroactividad penal—dado que la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad ya existía en el derecho internacional consuetudinario cuando se produjeron los actos que se están enjuiciando.²⁴⁰ Presentar este argumento a jueces que, por lo general, conocen poco de derecho internacional habría sido una tarea ardua. Y es probable que los jueces terminaran decidiendo sobre la base de la desacertada declaración interpretativa.

En este sentido, una estrategia legal potencialmente eficaz para procesar estos casos fue socavada por la voluntad del gobierno mexicano, al ratificar los tratados internacionales relevantes, de limitar su compromiso con la norma internacional fundamental según la cual los crímenes de esta naturaleza son imprescriptibles.

Casos de desapariciones forzadas

A diferencia de lo ocurrido con los casos de “genocidio”, la Suprema Corte ha dado luz verde para procesar los casos de desapariciones forzadas ocurridos hace décadas. En efecto, ha

²³⁹ En el Manual de Tratados de las Naciones Unidas (sec. 3.6.1) se explica la diferencia entre una reserva y una declaración interpretativa: “Un Estado puede hacer una declaración acerca de su entendimiento de una cuestión que figura en una disposición particular de un tratado o de su interpretación de ella. Las declaraciones interpretativas de este tipo, a diferencia de las reservas, no tienen por objeto excluir o modificar los efectos jurídicos de un tratado. El objeto de una declaración interpretativa es aclarar el significado de ciertas disposiciones o de todo el tratado”.

²⁴⁰ El procesamiento de crímenes bajo el derecho internacional consuetudinario es perfectamente compatible con el derecho internacional y los tratados ratificados por México, aun si dichos crímenes no figuraban en los estatutos nacionales al momento de ser cometidos. El artículo 15 (2) del PIDCP (que en su primer párrafo contiene la prohibición de las leyes penales retroactivas) establece: “Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional”. México no presentó ninguna reserva a esta disposición del PIDCP.

emitido dos fallos separados que autorizan el procesamiento de dos tipos de crímenes de “desaparición” a pesar del paso del tiempo.

El primer fallo fue emitido en noviembre del 2003, luego de que el fiscal especial solicitara su primera orden de aprehensión en un caso de desaparición forzada, al acusar a Nazar Haro y otros funcionarios por la “privación ilegal de la libertad” de Jesús Piedra Ibarra. Un juez de un tribunal de primera instancia se rehusó a conceder la orden, argumentando que el crimen había prescrito. Sin embargo, el fiscal especial apeló y obtuvo un fallo de la Suprema Corte que estableció que el plazo para la prescripción en los casos de privación ilegítima de la libertad no había comenzado a correr dado que la víctima continuaba “desaparecida”.

El segundo fallo es de julio del 2004, cuando la Suprema Corte se pronunció tras una controversia constitucional presentada por el gobierno del Distrito Federal sobre la “declaración interpretativa” que México añadió al ratificar la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas. La Corte declaró que el delito de desaparición forzada es de carácter permanente y continuo; es decir, que no finaliza y que sigue perpetrándose hasta que el destino de la víctima de desaparición forzada sea esclarecido. Por consiguiente, la Suprema Corte concluyó que la prescripción sólo comienza a contarse desde el momento en que la víctima de desaparición forzada aparece (viva o muerta) o cuando se conoce su paradero.²⁴¹

La Fiscalía Especial se encontraba autorizada, por lo tanto, a procesar los viejos casos de desapariciones forzadas ya fuera como “privaciones ilegales de la libertad” o como desapariciones forzadas. El fiscal especial escogió la primera opción, creyendo que los jueces rechazarían los cargos de desaparición forzada porque los crímenes no se encontraban tipificados al momento en que las víctimas fueron privadas de su libertad (mientras que sí lo estaba el crimen de privación ilegal de la libertad).²⁴² Esta inquietud parece haber sido infundada, sin embargo, dado que el fallo del 2004 de la Suprema Corte sobre la imprescriptibilidad de estos crímenes, que creó un precedente judicial obligatorio, establecía con claridad que el crimen de desaparición forzada continuaba cometiéndose diariamente, en tanto los familiares desconocieran lo ocurrido con sus seres queridos. Aun cuando el Código Penal vigente en la década de 1970 no incluía el crimen de desaparición forzada, el código actual sí lo incluye y se aplica a los casos en que las víctimas continúan “desaparecidas” en la actualidad.

La decisión de presentar cargos de “privación ilegal de la libertad” podría crear otros problemas graves para procesar los casos. Como señaló una ONG mexicana, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, en un caso que actualmente se encuentra pendiente ante la CIDH, el Código Penal parece indicar que el crimen sólo puede ser cometido

²⁴¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis: P./J. 48/2004, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, julio del 2004, p.968.

²⁴² Entrevista de Human Rights Watch al personal de la Fiscalía Especial, Distrito Federal, 17 de enero del 2006.

por particulares, o por actores estatales que no actúen en calidad de tales.²⁴³ Sin embargo, aparentemente, en la mayoría de los casos de “desapariciones” los responsables efectivamente actuaron bajo el manto de la ley, instrumentando una política gubernamental, con la autorización y el apoyo del estado.

Desarrollo de estrategias legales viables

Cuando la Fiscalía Especial fue creada en el 2001 ya resultaba evidente que enfrentaría enormes obstáculos legales. El más obvio fue el problema de la prescripción de los crímenes. El propio presidente Fox lo reconoció tempranamente cuando señaló, en noviembre del 2002, que “es muy probable que una buena parte de los responsables no vayan a la cárcel, porque se han acabado los términos legales para el enjuiciamiento de esos crímenes”.²⁴⁴

Human Rights Watch analizó estos obstáculos legales de manera pormenorizada en un informe del 2003 titulado *Justicia en Peligro*, y concluyó que, dadas las circunstancias, la tarea de desarrollar una estrategia legal viable era demasiado ambiciosa y compleja como para dejarla enteramente en manos de la Fiscalía Especial.²⁴⁵ El desarrollo de estrategias legales viables demandaría innovar dentro de un sistema de justicia penal que se encontraba pobremente equipado para tratar casos de esta naturaleza. Y no sería suficiente escoger los argumentos legales que fueran jurídicamente sólidos. Los agentes del Ministerio Público también habrían tenido que convencer a los jueces de que sus argumentos novedosos eran compatibles con la legislación mexicana. Además, tendrían que convencerlos del peso de las obligaciones internacionales de México de procesar las violaciones a los derechos humanos. En pocas palabras, el enjuiciamiento de estos casos implicaría empujar la legislación penal mexicana hacia nuevos horizontes. Implicaría superar la misma doctrina legal y los hábitos que sirvieron durante décadas para perpetuar la cultura de impunidad.

Como se sugiere en el informe del 2003, era necesario un esfuerzo colectivo por parte de los principales expertos legales del gobierno y los juristas más experimentados e influyentes del país. La mejor forma de fortalecer los argumentos a favor del enjuiciamiento hubiera sido que estos argumentos fueran analizados, refinados y ratificados públicamente por los juristas más reconocidos y con más experiencia del país. Idealmente, cuando los casos llegaran a juicio, resultaría evidente que los argumentos legales reflejaban no sólo la opinión del agente del Ministerio Público, sino también la de la administración Fox y de la comunidad legal en su conjunto.

²⁴³ Petición de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Caso 12.511, Rosendo Radilla Pacheco, México), 5 de enero del 2006.

²⁴⁴ “Ve Fox difícil castigar a represores”, *Reforma*, 11 de noviembre del 2002.

²⁴⁵ Human Rights Watch entrevistó a diez abogados y juristas sobre los asuntos legales que enfrentaba la Fiscalía Especial, Distrito Federal, mayo-junio del 2003.

A tal fin, recomendamos oportunamente que el presidente convocara a una comisión o grupo de trabajo para que examinara el tema de la prescripción de los delitos o cualquier otro obstáculo legal que pudiera limitar el procesamiento de los abusos cometidos en el pasado. Este grupo debería haber estado integrado por distinguidos juristas y los representantes legales de instituciones privadas y estatales relevantes, entre ellas las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación, la PGR, la PGJM, la CNDH y, por supuesto, la Fiscalía Especial. Su objetivo hubiera consistido en generar una mayor claridad y consenso sobre la naturaleza de los obstáculos legales, y evaluar—desde la perspectiva del derecho nacional e internacional—las ventajas y desventajas de las diferentes estrategias procesales que podría adoptar la Fiscalía Especial para superarlos.

La administración Fox no prestó a este tema la atención que merecía ni intentó crear una comisión como la sugerida. En cambio, optó por dejar en manos de un solo fiscal y su equipo el descomunal el desafío de superar el legado de impunidad enraizado en el sistema legal mexicano. Es imposible saber si un grupo de trabajo creado por la presidencia hubiera permitido alcanzar mayores éxitos en el procesamiento de estos casos en los tribunales mexicanos. De todas formas, ciertamente podría haber conducido a una mayor claridad sobre los asuntos legales en discusión, así como haber puesto en evidencia las deficiencias del sistema legal mexicano que han contribuido a la continua impunidad asociada a estos crímenes.

Justicia Militar

Un tercer obstáculo significativo para el procesamiento de los crímenes han sido las Fuerzas Armadas mexicanas. Además de bloquear e interferir con las investigaciones (tal como se describió anteriormente), las Fuerzas Armadas han impulsado sus propios procesamientos para algunos crímenes de la “guerra sucia”, interfiriendo con, y potencialmente saboteando, la labor de los agentes del Ministerio Público civil.

En septiembre del 2002, la PGJM acusó a tres oficiales militares por su rol en algunos casos de “desapariciones” investigados por el fiscal especial. Esta acusación pareció constituir un reconocimiento significativo—si bien extremadamente tardío—por parte de las Fuerzas Armadas de su rol en los abusos cometidos en el pasado. Sin embargo, en el mejor de los casos, se trató de un grave error: este tipo de casos no pertenecen a los tribunales militares.

Los organismos internacionales de derechos humanos han sostenido en reiteradas oportunidades que no se debe recurrir a tribunales militares para procesar abusos contra los derechos humanos y han exhortado a los estados a transferir la jurisdicción sobre los casos de derechos humanos de las autoridades militares a las civiles.²⁴⁶ En el caso de México, el Relator Especial de las

²⁴⁶ El Comité de Derechos Humanos de la ONU (CDH), que observa el cumplimiento del PIDCP por parte de los estados, ha pedido repetidamente a los Estados Partes que sometan a la jurisdicción civil al personal militar acusado de haber cometido violaciones de los derechos humanos. Por ejemplo, en 1997, exhortó al gobierno colombiano a que “se tomen todas las medidas necesarias para conseguir que los integrantes de las Fuerzas Armadas y de la policía acusados de

Naciones Unidas sobre la Tortura concluyó que el personal militar mexicano que cometía abusos estaba “protegido en general por la justicia militar” y que “los delitos graves perpetrados por personal militar contra civiles, en particular la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, deben ser conocidos por la justicia civil, con independencia de que hayan ocurrido en acto de servicio”.²⁴⁷

A pesar de este consenso internacional, los funcionarios de la justicia militar mexicana han continuado aplicando su jurisdicción a casos de abusos perpetrados por el Ejército. Señalan que la Constitución mexicana establece la jurisdicción militar para “los delitos y faltas contra la disciplina militar”²⁴⁸ y se basan en que el Código de Justicia Militar ofrece una definición amplia de estos delitos, que incluye “los del orden común o federal que fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo”.²⁴⁹ (Al ratificar la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, México presentó una reserva a la prohibición de ejercer la jurisdicción militar sobre los casos de desapariciones forzadas).²⁵⁰

En este caso particular, sin embargo, la utilización de la jurisdicción militar viola también la Constitución mexicana, que establece que “los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército”, y que “cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”.²⁵¹ En consecuencia, cuando se sospeche tanto de

violaciones de los derechos humanos sean juzgados por tribunales civiles independientes”, recomendando específicamente “que la jurisdicción de los tribunales militares con respecto a las violaciones de derechos humanos se transfiera a los tribunales civiles”, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add. 76, 3 de mayo de 1997, párrafo 34. El Comité ha hecho recomendaciones similares a los gobiernos de Chile y Perú, partiendo de que “la jurisdicción amplia de los tribunales militares para conocer de todos los casos relacionados con el enjuiciamiento de personal militar... contribuye a la impunidad de que goza dicho personal y que impide su castigo por violaciones graves de los derechos humanos”. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Chile, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add. 104, 30 de marzo de 1999, párrafo 9. Véase también U.N. Doc. CCPR/C/79/Add. 67, 25 de julio de 1996, párrafo 23. De manera similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha fallado que “en un Estado democrático de Derecho la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional... y sólo debe juzgar a militares por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar”. Corte IDH, Caso Durand y Ugarte, Sentencia del 16 de agosto del 2000, párrafo 117.

²⁴⁷ Naciones Unidas, *Cuestión de los derechos humanos de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, y en particular la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*. Informe del Relator Especial, Sr. Nigel S. Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, párrafos 86, 88[j].

²⁴⁸ Artículo 13 de la Constitución de la República de México.

²⁴⁹ Artículo 57 del Código de Justicia Militar de México.

²⁵⁰ El artículo 9 de la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas estipula que “Los hechos constitutivos de la desaparición forzada no podrán considerarse como cometidos en el ejercicio de las funciones militares”. También dispone que “Los presuntos responsables de los hechos constitutivos del delito de desaparición forzada de personas sólo podrán ser juzgados por las jurisdicciones de derecho común competentes en cada Estado, con exclusión de toda jurisdicción especial, en particular la militar”. México presentó una reserva a esta última disposición alegando que “el fuero de guerra no constituye jurisdicción especial en el sentido de la Convención”, y el sistema de justicia militar puede, por lo tanto, continuar ejerciendo su jurisdicción “cuando el militar haya cometido algún ilícito encontrándose en servicio”.

²⁵¹ Artículo 13 de la Constitución de la República de México.

militares como de civiles por la comisión de un delito particular, el caso deberá ser tratado por los tribunales civiles.²⁵² En los casos de la “guerra sucia” que está procesando, la PGJM ha reconocido la participación de civiles en la comisión de los crímenes y, sin embargo, ha seguido con el proceso.²⁵³

Una serie de factores plantean dudas sobre la seriedad de este compromiso. Uno de ellos es el momento elegido: luego de tres décadas de inacción, la PGJM decidió procesar estos crímenes sólo cuando la Fiscalía Especial comenzó a investigarlos. Otro es la consignación: inicialmente se les imputó a los acusados la muerte de 143 personas, pero resultó que siete de las supuestas víctimas están efectivamente con vida en la actualidad.²⁵⁴ El tercer hecho es que los generales acusados estaban ya en la cárcel por delitos de narcotráfico. Un cuarto factor, mencionado anteriormente, es que al arrogarse jurisdicción sobre el caso, la PGJM estaba violando la Constitución mexicana.

Independientemente de que la PGJM se plantee seriamente el procesamiento o no de estos casos, su insistencia en la jurisdicción militar presenta graves obstáculos para la Fiscalía Especial. Además del efecto, descrito anteriormente, que las investigaciones militares tienen sobre la Fiscalía Especial en Guerrero, existe un serio riesgo de que, en caso que los juicios militares concluyan en sobreseimientos, el principio de *non bis in idem*—según el cual una persona no puede ser juzgada dos veces por el mismo delito—impediría su enjuiciamiento por la Fiscalía Especial.

La probabilidad de que esto ocurra aumenta porque muy pocos de los familiares y de las víctimas sobrevivientes en Guerrero han querido brindar declaración ante la PGJM, negando de este modo las pruebas que pueden ser necesarias para obtener condenas. La razón principal de esta negativa parece haber sido el temor descrito anteriormente. Varios residentes de Atoyac manifestaron a Human Rights Watch que desatendieron la citación de la PGJM porque tenían miedo del Ejército, y la única persona con que habló Human Rights Watch que efectivamente prestó declaración confirmó que la mayoría de los familiares de las víctimas estaban demasiado

²⁵² La Suprema Corte de Justicia ha descartado la posibilidad que el mismo caso pueda ser juzgado simultáneamente por la jurisdicción militar y la civil: “...ni los antecedentes históricos del artículo 13 constitucional, ni las condiciones sociales reinantes cuando fue expedido, ni las ideas expuestas por los legisladores al expedirlo, ni la significación gramatical de las palabras de su texto, pueden autorizar la interpretación de que cuando en un delito militar estuviese complicado un paisano, las autoridades del fuero de guerra juzgarán a los miembros del Ejército y las autoridades civiles al paisano; y por tanto, son las autoridades civiles quienes deben de conocer de un proceso militar en el que se encuentren inmiscuidos militares y paisanos”. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XL, p. 1393.

²⁵³ En un documento presentado a la Fiscalía Especial, la PGJM escribió que había detectado “la participación en las conductas delictivas analizadas en la presente determinación, de otras personas que no tenían calidad de militar pero sí tenían carácter de autoridades ...”

²⁵⁴ “Acusan a generales de matar 143 civiles”, *Reforma*, 29 de octubre del 2002. Human Rights Watch habló con una de las personas citadas, quien había sido detenida temporalmente por el Ejército en 1974 y fue puesta finalmente en libertad. Entrevista de Human Rights Watch a Antonio Hernández, Distrito Federal, 8 de enero del 2003.

asustados para hacerlo.²⁵⁵ Otra mujer que se negó a declarar explicó que no podía creer que el Ejército tuviera intención alguna de llevar a cabo una investigación seria. “Nos ignoraron entonces”, dijo, “¿por qué sería diferente ahora?”²⁵⁶ Un hombre que declaró haber sido torturado por soldados—quienes también “desaparecieron” a su hijo—señaló que nunca iría a la PGJM porque había sido el propio Ejército quien lo maltrató.²⁵⁷ Otra mujer se preguntó retóricamente, “¿Cómo voy a ir a la PGJM cuando estoy denunciando a un general del Ejército?”²⁵⁸

Desafortunadamente, no solamente los agentes del Ministerio Público y jueces militares insisten en que estos casos sean juzgados dentro del sistema de justicia militar. Su posición también es compartida por algunos jueces civiles, tal como se puso de manifiesto el año pasado en uno de los casos más conocidos de desapariciones forzadas en el estado de Guerrero.

En agosto del 2005, el fiscal especial presentó cargos contra el General Francisco Quirós Hermosillo y lo acusó de ser responsable de la “desaparición” de Rosendo Radilla. El juez dictó una orden de aprehensión, pero luego envió el caso al sistema de justicia militar, argumentando que Quirós Hermosillo debía ser juzgado en un tribunal militar dado que estaba siendo procesado por un crimen que presuntamente había cometido cuando se encontraba en servicio. A pesar de que la Fiscalía Especial presentó dos apelaciones, el caso fue remitido a los tribunales militares.²⁵⁹ El juez militar que recibió el caso intentó devolverlo a la jurisdicción civil, alegando que no tenía jurisdicción para juzgar al ex-general por estos actos.²⁶⁰ Sin embargo, un tribunal civil federal resolvió nuevamente que el caso competía efectivamente al sistema de justicia militar.²⁶¹

Dado que los oficiales militares se encuentran comprometidos en muchos, si no en la mayoría, de los casos de desapariciones forzadas, este precedente probablemente tenga profundas repercusiones negativas sobre los intentos de México para garantizar la rendición de cuentas por los abusos cometidos en el pasado. Una vez más, el país dejará la tarea de impartir justicia en manos de la institución que cometió estos crímenes. En otras palabras, estará perpetuando el viejo sistema donde las personas involucradas en el sistema de seguridad pública no estaban sujetas al estado de derecho.

²⁵⁵ Entrevista de Human Rights Watch a familiares de las víctimas, Atoyac de Álvarez, Guerrero, 24-25 de mayo del 2003

²⁵⁶ Entrevista de Human Rights Watch a familiares de las víctimas, Atoyac de Álvarez, Guerrero, 24 de mayo del 2003.

²⁵⁷ Entrevista de Human Rights Watch a familiares de las víctimas, Atoyac de Álvarez, Guerrero, 24 de mayo del 2003.

²⁵⁸ Entrevista de Human Rights Watch a familiares de las víctimas, Atoyac de Álvarez, Guerrero, 24 de mayo del 2003.

²⁵⁹ Cuando la Fiscalía Especial apeló la resolución el 15 de agosto del 2005, el mismo juez decidió que el caso ya había sido remitido a la jurisdicción militar. El 19 de agosto del 2005, la Fiscalía Especial apeló ante un tribunal superior (Primer Tribunal Unitario de Circuito), que denegó la apelación por idénticos motivos.

²⁶⁰ El juez concluyó que no tenía jurisdicción para analizar el caso porque los actos no constituían un crimen cometido como consecuencia de sus deberes militares, y argumentó que, de acuerdo con el artículo 13 del Código de Justicia Militar, la jurisdicción militar era restrictiva.

²⁶¹ El tribunal federal basó su decisión en el fallo de la Suprema Corte del 2005 (Suprema Corte de México, Primera sala, Tesis 148/2005, 26 de octubre del 2005).

Dificultades de la Fiscalía Especial

La Fiscalía Especial contó con un muy bajo presupuesto y escaso personal durante su primer año y medio de operaciones. El problema principal en sus comienzos fue la escasez de personal. La fiscalía operó con treinta y cinco agentes del Ministerio Público durante sus primeros años—un número insuficiente, según oficiales de la Fiscalía Especial, para hacer frente a la gran cantidad de casos existentes. Además de la escasez de personal, la Fiscalía Especial se vio severamente afectada por la carencia de recursos materiales. Un agente veterano del Ministerio Público manifestó a Human Rights Watch que en sus quince años de servicio dentro de la PGR, jamás había visto semejante escasez de recursos.²⁶²

Durante el segundo año de operaciones, el número de agentes del Ministerio Público asignados a la Fiscalía Especial aumentó a cincuenta y siete, y en los meses siguientes el fiscal especial y su equipo reportaron un aumento en los recursos asignados. En enero del 2006, los directores de cada equipo de agentes del Ministerio Público manifestaron a Human Rights Watch que contaban con una cantidad de personal y recursos adecuados para llevar adelante su trabajo.

Sin embargo, la falta de recursos continuó siendo un problema grave en un área específica: el equipo de documentación. Durante el primer año y medio de operaciones, el equipo de investigación sólo estaba integrado por cinco miembros. La directora del equipo dijo a Human Rights Watch que, con ese número de colaboradores era virtualmente imposible realizar un “trabajo exhaustivo e irrefutable”.²⁶³

Desde entonces el personal del equipo de investigación ha crecido en número. En enero del 2006 incluía a veinticinco personas. Sin embargo, el actual director del área, José Sotelo, señaló que los salarios ofrecidos eran demasiado bajos como para atraer a investigadores con experiencia. Más aún, resultaba difícil retener a los empleados dado que la PGR no les pagaba regularmente. Debido a un mal manejo administrativo, los investigadores no percibieron sus haberes durante meses. Muchos de ellos fueron contratados en el transcurso del 2004. No se les pagó hasta abril del 2005 por el trabajo realizado en el 2004 y no se les pagó por el trabajo realizado durante la primera mitad del 2005 sino hasta septiembre de ese año. Al momento de la redacción del presente informe, aún no habían percibido sus haberes por la labor realizada desde julio del 2005.

Además de trabajar sin cobrar, los investigadores se vieron obligados a trabajar sin recursos básicos. De acuerdo con Sotelo, tampoco contaban con un presupuesto de operaciones y a menudo debían cubrir los gastos operativos (incluyendo los costos de viaje) con dinero propio.

²⁶² Entrevista de Human Rights Watch a un funcionario de la Fiscalía Especial, mayo del 2003.

²⁶³ Entrevista de Human Rights Watch a María de los Ángeles Magdaleno, Distrito Federal, 28 de mayo del 2003.

“Las condiciones no estaban dadas para realizar este trabajo”, señaló Sotelo a Human Rights Watch. “Los obstáculos lo hacían casi imposible”.²⁶⁴

Los esfuerzos del equipo de documentación podrían haberse beneficiado de una participación activa del Comité de Apoyo al fiscal especial. En efecto, cuando el presidente Fox anunció la creación de esta oficina en el 2001, parecía que este comité cumpliría al menos parcialmente la función de una comisión de la verdad—convocando a ciudadanos destacados a sumarse a los esfuerzos para investigar y documentar los abusos cometidos en el pasado. Sin embargo, el fiscal especial prefirió no involucrar al comité de este modo. Y, por lo tanto, hasta la fecha el comité sólo ha desempeñado un rol secundario en el proceso.

Recomendaciones

Meses antes de crear la Fiscalía Especial, la administración Fox insistió en que no adoptaría ninguna iniciativa para abordar los abusos cometidos en el pasado que pudiera debilitar las instituciones existentes en el sector judicial. Sin embargo, al permitir que el fiscal especial titubeara, el gobierno simplemente ayudó a perpetuar el problema de fondo que creó la necesidad inicial de una medida especial: el hecho que estas instituciones no asumieran su responsabilidad de promover la rendición de cuentas en los casos de derechos humanos. Si el trabajo iniciado por la Fiscalía Especial no se finaliza, la iniciativa no habrá hecho más que convalidar las peores prácticas de un sistema de administración de justicia que permitió durante décadas que las más graves violaciones a los derechos humanos permanecieran sin castigo.

Este desenlace no es para nada inevitable. El trabajo de la Fiscalía Especial puede ser rescatado. Pero requerirá de medidas enérgicas para superar los obstáculos que dificultan la rendición de cuentas y que se identifican en el presente capítulo.

1) Poner fin a la obstrucción por parte de los militares

La institución estatal que más puede contribuir en la investigación y el enjuiciamiento de los crímenes en cuestión es la Secretaría de la Defensa Nacional. Sin embargo, esta institución ha optado por no colaborar de una manera significativa, desafiando de este modo la orden presidencial que creó la Fiscalía Especial y violando la obligación que tiene frente a la sociedad mexicana de defender el estado de derecho.

Este claro desafío al gobierno civil constituye uno de los ejemplos más evidentes de la sostenida incapacidad del gobierno mexicano de garantizar el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de los mecanismos de rendición de cuentas. Poner fin a esta situación resulta

²⁶⁴ Entrevista de Human Rights Watch a José Sotelo, director del equipo de documentación histórica de la Fiscalía Especial, Distrito Federal, 9 de marzo del 2006.

crucial, por lo tanto, no sólo para promover la rendición de cuentas por las atrocidades cometidas en el pasado, sino también para fortalecer la transición del país hacia la democracia.

A tales efectos, el gobierno civil debería exhortar al secretario de defensa a tomar las medidas necesarias para garantizar que la PGJM brinde apoyo total a los agentes del Ministerio Público civil que se ocupan de los casos relativos a las atrocidades cometidas en el pasado. Específicamente, el secretario de defensa debería ordenar a la PGJM que haga todo lo que se encuentre a su alcance para localizar los documentos y la información solicitados por los agentes del Ministerio Público civil que están investigando los casos de derechos humanos. La PGJM también debería ceder a agentes del Ministerio Público civil su jurisdicción sobre los casos vinculados a flagrantes abusos a los derechos humanos.

2) Multiplicar las herramientas a disposición de los agentes del Ministerio Público

La Fiscalía Especial no tuvo casi nada de éxito en obtener información útil de agentes de las fuerzas de seguridad (tanto actuales como retirados). No resulta sorprendente que estos oficiales se rehúsen a colaborar: tienen muy poco que ganar y posiblemente mucho que perder si acceden a cooperar. En la medida que los agentes del Ministerio Público no sean capaces de ofrecer incentivos significativos para fomentar la colaboración, será improbable que puedan derribar el muro de silencio.

Una segunda medida crucial para garantizar el procesamiento de estos casos consiste en conceder a los agentes del Ministerio Público la facultad de ofrecer incentivos a testigos potenciales. Esta medida podría instrumentarse por medio de una nueva ley que permita a los agentes del Ministerio Público ofrecer reducciones de penas a aquellos individuos que suministren información acerca de los crímenes contra los derechos humanos que están siendo investigados. Los fiscales norteamericanos tienen esta facultad y la utilizan habitualmente (a través de “acuerdos para la reducción de penas”) y estas medidas han demostrado su efectividad en el Perú, donde le fue concedida al fiscal especial encargado de investigar los abusos cometidos bajo el régimen de Alberto Fujimori.

Otra medida que podría aumentar la capacidad de investigación de los agentes del Ministerio Público consiste en conferirles la posibilidad de ofrecer recompensas monetarias a aquellas personas que faciliten información útil para determinar el destino de los “desaparecidos” durante la “guerra sucia”. Las recompensas también deberían ofrecerse a aquéllos que suministren información que posibilite la detención de sospechosos que tengan órdenes de aprehensión pendientes de ser ejecutadas. A fin de complementar estas iniciativas que apuntan a estimular a los testigos y a los sospechosos a prestar declaración, los agentes del Ministerio Público deberían

tener la capacidad de instrumentar un programa de “protección de testigos” para garantizar la seguridad de las personas que decidan colaborar con las investigaciones.²⁶⁵

La ley debería redactarse con gran cuidado para prevenir posibles abusos—tanto por parte de los sospechosos como de los agentes del Ministerio Público. No podría aplicarse a aquellas personas que tengan un alto grado de responsabilidad en las violaciones a los derechos humanos, sino que debería más bien aplicarse a infractores menores que hayan desempeñado un rol secundario en delitos planeados por terceros. La ley también debería establecer claramente la obligación de cada individuo y agencia gubernamental que tenga en su poder documentación valiosa de compartirla con los agentes del Ministerio Público con el fin de utilizarla como prueba en los procesos judiciales.

3) Crear una comisión de la verdad

Un último paso crucial para la consolidación de los esfuerzos tendientes a procesar estos casos consiste en establecer una comisión de la verdad provista de los recursos, especialización e independencia necesarios para avanzar en las investigaciones iniciadas por la Fiscalía Especial.

Existen varias razones por las cuales la creación de una comisión de la verdad independiente constituiría una buena medida en la actualidad. La primera de ellas tiene que ver con el grado de dificultad de las investigaciones. Dada la enorme cantidad de información disponible en el AGN y la dificultad de encontrarla, la labor requiere de un equipo de investigadores de primera línea, provistos de los recursos, experiencia y especialización necesarios.

Una segunda razón para establecer una comisión de la verdad es que la mayor parte de la documentación más valiosa incluye material que se encuentra probablemente restringido a los investigadores comunes por contener “datos personales”. En efecto, mucha información, como los informes sobre declaraciones efectuadas bajo tortura, que incluyen alegaciones (verdaderas o falsas) sobre vecinos o amigos, debería ser restringida. De acuerdo con el director del equipo de documentación de la Fiscalía Especial, el material es explosivo y requiere ser manejado con sumo cuidado. Una comisión de la verdad brindaría el marco institucional y legal dentro del cual investigadores expertos podrían tener acceso ilimitado a este material sin vulnerar el derecho a la privacidad de las personas.

Una tercera razón está relacionada con la credibilidad. Varios periodistas que han trabajado extensamente sobre estas cuestiones revelaron a Human Rights Watch que creen que existen ex-militares y otros funcionarios que estarían dispuestos a suministrar información que se encuentra en su poder (por ejemplo, expedientes de archivos personales), pero sólo si tuvieran la certeza de

²⁶⁵ Artículos 35-39 (capítulo 7) de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. En México, estas herramientas ya han sido otorgadas a los agentes del Ministerio Público que investigan casos de la delincuencia organizada, pero los resultados han sido mixtos.

que los destinatarios, por un lado, respetarían su confidencialidad y, por otro, harían un buen uso de la información. Dicho de otro modo, asumirían el riesgo que implica colaborar en el esclarecimiento de los crímenes ocurridos en México si pudieran minimizar ese riesgo y confiar en que no sería asumido en vano. En suma, estarían más inclinados a facilitar información a un órgano de investigación si consideraran que entregar tal información resultaría productivo.

No obstante, una comisión de la verdad sólo valdría la pena si se hace bien. Debería ser un órgano independiente, no partidario, integrado por expertos y personas prestigiosas. También se le deberían asignar los recursos necesarios para que sea capaz de llevar a cabo investigaciones exhaustivas y serias. Se le debería exigir que opere con total transparencia. Y se le debería conferir la facultad legal de obtener documentos y conseguir la cooperación de otras instituciones gubernamentales. De no cumplirse alguno de estos requisitos, la futura comisión carecerá de la credibilidad necesaria para desarrollar sus tareas de manera efectiva.

Más importante aún, la comisión de la verdad no deberá ser concebida como un sustituto de los juicios. Su objetivo debería ser complementar y consolidar la labor realizada por los agentes del Ministerio Público a cargo de estos casos. Específicamente, cuando obtenga evidencia incriminatoria debería transferirla directamente a las autoridades judiciales pertinentes.

Si el Presidente Fox o su sucesor le otorgan a México una comisión de la verdad como un premio consuelo—y le brindan el tibio apoyo que recibió la Fiscalía Especial—el país sencillamente contará con dos fracasos en su haber en lugar de uno.

V. Procuración de justicia: Los abusos continuos que socavan la seguridad pública

Aunque México ya no utilice violencia política como una política de estado, todavía la tolera, fomenta y—en algunos casos—incluso ordena que se cometan abusos contra los derechos humanos en nombre de la seguridad pública. El más serio de estos abusos es el uso de la tortura por policías y agentes del Ministerio Público con el fin de arrancar confesiones de quienes sospechan han cometido delitos. Otro es el uso indebido de la prisión preventiva de forma sistemática, que resulta en el encarcelamiento durante meses de personas inocentes junto con criminales avezados.

Una de las iniciativas más ambiciosas de la presidencia de Fox ha sido la propuesta de reformar el sistema de administración y procuración de justicia con el fin de—entre otras cosas—abordar las principales causas de estos dos problemas. Si bien el paquete de reformas también contiene algunas disposiciones problemáticas, las medidas específicas dirigidas a terminar con el uso de la tortura y con el uso excesivo de la prisión preventiva son necesarias y urgentes.

Desafortunadamente, las reformas propuestas están paralizadas en el Congreso desde hace más de dos años y las probabilidades de que sean aprobadas en el futuro inmediato son poco alentadoras. Esta situación podría cambiar si algunos dirigentes políticos deciden enfrentar públicamente aquello que constituye el mayor obstáculo para lograr progreso en este ámbito: la percepción generalizada y equivocada de que los derechos humanos y la seguridad pública son prioridades recíprocamente excluyentes.

La inseguridad pública constituye una de las mayores preocupaciones de la sociedad mexicana, y así debería ser. Los ciudadanos mexicanos tienen el derecho fundamental a ser protegidos por el estado para no ser víctimas de delitos, así como el derecho al acceso a la justicia cuando lo son. Sin embargo, actualmente existe un amplio consenso en México sobre la incapacidad del estado de proveer tanto seguridad como justicia. Este consenso ha provocado un descontento generalizado en la sociedad mexicana, que se manifestó dramáticamente durante la presidencia de Fox en una de las mayores manifestaciones públicas de la historia reciente del país—la Marcha Ciudadana Contra la Delincuencia y la Impunidad del 2004.

Los políticos y los funcionarios que trabajan en temas de seguridad pública suelen reaccionar ante esta demanda legítima con promesas de “mano dura” frente al crimen. Sancionan leyes que imponen sentencias más severas. Se jactan del número de “criminales” que son encarcelados cada año. Aumentan el número de delitos para los cuales la prisión preventiva es obligatoria. Y desatienden los reclamos sobre la necesidad de eliminar prácticas abusivas como el uso de tortura y el empleo indebido de la prisión preventiva.

Sin embargo, una cosa es ser duro y otra es ser efectivo. Los componentes de derechos humanos incluidos en la reforma al sistema de justicia propuesta por Fox han encontrado resistencia dado que parecen obstaculizar el imperativo político de adoptar una actitud firme frente al crimen. Sin embargo, de hecho, las medidas dirigidas a terminar con los abusos resultan necesarias, no sólo para promover los derechos humanos, sino también para lograr que el sistema de justicia penal resulte más efectivo en la promoción de la seguridad pública.

Veamos el caso de la tortura, por ejemplo. La razón principal por la cual muchos agentes del Ministerio Público continúan recurriendo al uso de la tortura es que ésta les permite obtener confesiones que pueden ser utilizadas para condenar a sospechosos en los procesos judiciales. Desde su perspectiva, resulta más sencillo obtener una confesión por medio de la fuerza que realizar una investigación profesional. Las víctimas suelen ser incapaces de, o mostrarse reacias a (debido al miedo), probar que el abuso ocurrió. Y los jueces generalmente aceptan las confesiones forzadas como prueba de culpabilidad, aun en los casos en que las víctimas se retractan posteriormente en el juicio. El resultado de esta situación es una tragedia tanto para los derechos humanos como para la seguridad pública: los inocentes confiesan haber cometido crímenes en los cuales no participaron mientras los criminales avezados permanecen en libertad.

La propuesta de Fox frenaría esta práctica al eliminar el incentivo perverso que la sustenta. La modificación del artículo 20 de la Constitución establecería que solamente las confesiones rendidas directamente ante los jueces podrían ser utilizadas para condenar a una persona por un delito. Por lo tanto, las confesiones obtenidas en un cuarto oscuro y por medio de la fuerza no podrían ser utilizadas como evidencia en juicio.

Quienes se oponen a esta medida dicen, por ejemplo, que esto debilitaría a las agencias encargadas de combatir la inseguridad y, por ende, favorecería a los delincuentes. Están equivocados. En vez de limitar a los agentes del Ministerio Público, la medida sólo los obligaría a realizar mejor su trabajo. Al no poder utilizar las confesiones obtenidas mediante el uso de la fuerza, los fiscales se verían obligados a llevar a cabo investigaciones más exhaustivas para poder condenar a los acusados.

El uso indebido de la prisión preventiva de manera sistemática presenta un desafío similar. De acuerdo con la legislación vigente en la mayor parte de México, cualquier persona acusada de haber cometido un “delito grave” es automáticamente encarcelada hasta ser juzgada. Los jueces no tienen la facultad de conceder la libertad provisional a estos sospechosos—ni siquiera a aquellos que no son proclives a evadir la justicia y que no representan un riesgo para la sociedad. A lo largo de los años, las demandas populares para combatir la delincuencia han llevado a los legisladores, tanto en el nivel estatal como federal, a extender la lista de “delitos graves” a proporciones absurdas. Por ejemplo, actualmente en el estado de Jalisco un robo perpetrado por más de una persona durante la noche es considerado un “delito grave”—esto significa que dos hombres acusados de robar un chocolate luego del atardecer enfrentarán automáticamente meses de prisión mientras aguardan ser juzgados.

Como resultado, más del 40 por ciento de los presos mexicanos no han sido condenados por los delitos que se les imputan; muchos de ellos sólo han sido acusados de delitos no violentos o relativamente menores; muchos serán eventualmente absueltos; y muchos no representan ningún tipo de amenaza para la sociedad. De acuerdo con el derecho internacional, estas personas tienen derecho a la libertad provisional, pero en México son encerradas durante meses, generalmente junto a criminales condenados.

La propuesta de Fox representa un importante primer paso para reducir esta práctica abusiva a nivel federal dado que autoriza a los jueces federales a conceder la libertad provisional en casos en los cuales la persona ha sido acusada de haber cometido algunos “delitos graves”. La propuesta también reformaría la Constitución mexicana para que incluya expresamente el principio de “presunción de inocencia” para individuos que no hayan sido condenados por un delito. Esta garantía constitucional podría luego ser empleada para exigir cambios en la legislación penal federal, así como en la estatal, con el fin de reducir el uso excesivo de la prisión preventiva a nivel local.

Al igual que con las propuestas para eliminar la tortura, los opositores a esta iniciativa argumentan que las medidas tendientes a limitar la prisión preventiva dificultarían el trabajo de quienes deben proveer seguridad y procuración de justicia. Una vez más, están equivocados. Del mismo modo que en el caso de la tortura, el uso excesivo de la prisión preventiva constituye una amenaza seria para la seguridad pública. El costo asociado al encarcelamiento de decenas de miles de prisioneros no violentos implica una desviación de fondos públicos que podrían destinarse más provechosamente a combatir los delitos violentos. También contribuye a la severa sobrepoblación de las cárceles mexicanas, lo cual socava la capacidad de las autoridades penitenciarias para controlar a los internos. Eso, a su vez, da lugar a un sistema penitenciario donde los delincuentes menores—por no mencionar a los sospechosos que son inocentes—deben soportar meses de confinamiento bajo la influencia e incluso la supervisión de criminales avezados. El producto final es un sistema penitenciario que funciona como una escuela para delincuentes.

Las medidas propuestas para abordar los problemas vinculados a la tortura y al uso excesivo de la prisión preventiva forman parte de un paquete de reformas más amplio que apunta a establecer un sistema de justicia acusatorio en México. No todas las medidas incluidas en este paquete son positivas desde la perspectiva de los derechos humanos. De hecho, algunas son bastante peligrosas, como por ejemplo una propuesta de reforma de la Constitución que efectivamente suspendería las garantías básicas del derecho a un juicio justo en los casos relacionados con la “delincuencia organizada”. Incluso la medida que podría ayudar a reducir el uso excesivo de la prisión preventiva contiene serios errores ya que no pone fin a la aplicación automática de la prisión preventiva para varios delitos “graves”, ni para delitos “no graves” cuando el acusado no se encuentra en condiciones de garantizar el pago de indemnización a la víctima.

Sin embargo, más allá de las fallas que pudiera tener este paquete de reformas, las medidas tendientes a enfrentar las causas principales de la tortura y del uso indebido de la prisión preventiva representan un quiebre decisivo con el pasado. Ambas son medidas claves para promover los derechos humanos y la seguridad pública en México. Ahora, el país requiere que alguien ejerza el liderazgo político necesario para persuadir al público de la importancia de estas medidas—y que, posteriormente, las transforme en un imperativo político.

Tortura

El secreto conocido de México²⁶⁶

Entre los escándalos de derechos humanos que tuvieron lugar recientemente, tres de los más conocidos fueron el procesamiento de un grupo de campesinos ambientalistas en Guerrero, la represión de manifestantes en Guadalajara y la continua impunidad de los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez. A primera vista, pareciera que los tres episodios tienen poco en común. Sin embargo, a pesar de las diferencias obvias, los tres comparten una característica importante (que también comparten con una innumerable cantidad de casos de derechos humanos ocurridos previamente): el uso de la tortura.

Los campesinos ambientalistas de Guerrero

Uno de los primeros casos de abuso que recibió atención nacional e internacional durante la presidencia de Fox fue el de Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, dos líderes campesinos vinculados con el activismo ambientalista, que fueron detenidos en 1999 por una patrulla de soldados en las montañas de Guerrero. Ambos fueron detenidos de manera ilegal por un período de dos días y, cuando finalmente fueron llevados ante las autoridades civiles, confesaron haber sido capturados teniendo en su posesión las drogas y armas ilegales que los soldados indicaron haberles encontrado. Posteriormente se retractaron de sus confesiones ante un juez, denunciando que habían sido torturados.

La CNDH eventualmente determinaría que los soldados plantaron al menos algunas de las pruebas que los dos hombres posteriormente confesaron poseer.²⁶⁷ Al plantar estas pruebas los soldados crearon los motivos para detener a estas personas y luego, al no entregarlos rápidamente a las autoridades civiles, tuvieron la oportunidad de torturarlos o intimidarlos para que brindaran falsas confesiones. Luego de que los militares se rehusaran a cooperar con los investigadores, la CNDH también concluyó—basándose en una presunción legal—que los dos hombres habían sido efectivamente torturados.²⁶⁸

²⁶⁶ Partes de esta sección fueron originalmente publicadas en Human Rights Watch/Américas, "México – Injusticia Militar: el Fracaso de México para Castigar los Abusos del Ejército", *Un informe de Human Rights Watch*, vol. 13, no. 4(B), diciembre del 2001.

²⁶⁷ CNDH, Recomendación 08/2000, 14 de julio del 2000.

²⁶⁸ *Ibíd.*

A pesar de las conclusiones de la CNDH, sin embargo, un juez dictó un fallo condenatorio contra Montiel y Cabrera, fundamentando su decisión al menos en parte en las confesiones que luego fueron objetadas, así como en las pruebas plantadas por los soldados.²⁶⁹ Sólo después de una continua campaña nacional e internacional que generó que le prestaran atención al caso, se procedió a corregir el error cometido por la justicia y a dejar en libertad a los dos hombres.

Represión en Guadalajara

El 28 de mayo del 2004, en Guadalajara, después de que algunos participantes en una manifestación contra la globalización se enfrentaran con las fuerzas de seguridad, la policía estatal de Jalisco detuvo a más de cien de personas, algunas de ellas cuando estaban sentadas en parques públicos o paseaban por la calle y otras incluso cuando estaban siendo atendidas en una clínica de la Cruz Roja. La mayoría de los detenidos fueron recluidos e incomunicados ilegalmente durante dos días. Durante este tiempo, más de setenta y tres personas fueron arbitrariamente detenidas. Cincuenta y cinco personas fueron sometidas a tratamientos crueles e inhumanos, y diecinueve de ellas fueron torturadas con el propósito de intimidarlas y sancionarlas, así como para obligarlas a firmar declaraciones auto-inculpatorias y a brindar información.²⁷⁰

La experiencia de Norberto Ulloa Martínez, un estudiante universitario de veintiséis años de edad, es típica de qué pasó con los detenidos en Guadalajara. “Me llevaron solo a una habitación con cuatro policías”, dijo a Ulloa a Human Rights Watch. “Me dieron puñetazos y patadas en la cabeza, la espalda, las piernas y amenazaron con matarme si no firmaba la confesión que habían redactado. Uno de ellos, que llevaba una pistola, me dijo: ‘si no firmas, te mato.’ Entonces firmé la declaración”.²⁷¹

Impunidad en Ciudad Juárez

Un tercer caso prominente fue cómo los policías y agentes del Ministerio Público estatal manejaron los casos de homicidio y “desaparición” de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua. En respuesta a una creciente demanda local, nacional e internacional para que se hiciera justicia en los cientos de casos de asesinatos y “desapariciones” de mujeres, las autoridades locales recurrieron a las confesiones forzadas para generar chivos expiatorios. En el 2003, la CNDH informó haber encontrado ochenta y nueve instancias en las cuales los sospechosos de estos crímenes habían “confesado espontáneamente” ante los agentes del Ministerio Público, sólo para

²⁶⁹ Magistrado del Primer Tribunal Unitario del Vigésimo Primer Circuito, decisión en el caso 406/2000, 26 de octubre del 2000.

²⁷⁰ CNDH, “Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos Relativo a los Hechos de Violencia Suscitados en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 28 de Mayo del 2004, con Motivo de la Celebración de la III Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea”, disponible en <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/jalisco/index.htm> (consultado en diciembre del 2005), 2004, parte VI.

²⁷¹ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Norberto Ulloa Martínez, 21 de junio del 2004.

posteriormente (cuando se encontraron frente a un juez) retractarse de sus confesiones, denunciando haber sido víctimas de tortura.²⁷²

Un caso trataba sobre dos conductores de autobús que fueron detenidos en el 2001 y que confesaron haber violado y asesinado a ocho mujeres jóvenes y haber arrojado sus cuerpos en una algodónera—sólo para retractarse tan pronto fueron llevados ante un juez. Un examen médico realizado luego de haber estado un día bajo custodia policial concluyó que habían sufrido quemaduras de primer grado en los genitales—lesiones que no fueron observadas en el examen médico realizado inmediatamente después del arresto. Estas pruebas médicas, sumadas a que parte del texto de las dos declaraciones policiales—tomadas por separado—eran idénticas, llevaron a la CNDH a concluir que habían sido torturados.²⁷³ A pesar de esto—y no obstante que un experto forense informó haber recibido presiones para plantar pruebas contra los dos hombres; que los exámenes de ADN de las supuestas víctimas no coincidieran con los cuerpos que los hombres presuntamente habían arrojado; que uno de los abogados defensores fuera baleado por la policía en la calle; y que uno de los acusados luego muriera en prisión en circunstancias sospechosas—en octubre del 2004 el acusado sobreviviente, Víctor Javier García Uribe, fue condenado a cincuenta años de prisión por los asesinatos. En julio del 2005, luego de una apelación, García Uribe fue liberado por falta de pruebas.²⁷⁴

Otro sospechoso que sufrió abusos similares fue David Meza Argueta. En mayo del 2003, luego de enterarse que su prima adolescente había “desaparecido” en Ciudad Juárez, David Meza, de veintiséis años de edad, viajó desde su estado natal de Chiapas para ayudar a su familia en la búsqueda de su prima. Inmediatamente comenzó a participar en las actividades locales destinadas a presionar para que se lograran avances en las investigaciones sobre los casos de mujeres “desaparecidas”, organizando actos de desobediencia civil y ridiculizando públicamente al procurador general de justicia del estado. En julio, la policía anunció que había encontrado el cuerpo de su prima y citó a Meza sus oficinas centrales. Allí, Meza confesó haber cometido el asesinato—pero solamente, de acuerdo con su relato, luego de haber sido torturado durante dos días. Meza le dijo a Human Rights Watch que recibió descargas de electricidad, así como cortes, en su escroto, pecho y brazos, y que fue privado de sueño por dos días. Si bien se retractó de su confesión ante un juez, además de que no existían otras pruebas que vincularan a Meza con el asesinato de su prima, Meza ha permanecido en prisión preventiva por casi tres años.²⁷⁵ La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua ha certificado que Meza fue abusado mientras se encontraba bajo la custodia de la policía judicial estatal y emitió una recomendación

²⁷² CNDH, “Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua”, 2003, parte VI, disponible en <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/juarez2003/index.htm> (consultado en diciembre del 2005).

²⁷³ *Ibid.*

²⁷⁴ Tribunal Supremo de Justicia de Chihuahua, Sentencia 474/04, 15 de julio del 2005.

²⁷⁵ Entrevista de Human Rights Watch a David Meza Argueta, Ciudad de Chihuahua, México, 15 de noviembre del 2005.

en abril del 2005 solicitando a la oficina del procurador estatal iniciar acciones legales contra los funcionarios responsables.²⁷⁶

Sólo la punta del iceberg

A pesar de que esos tres casos recibieron una atención inusual en México y en el exterior, no fueron para nada incidentes aislados. En Chihuahua, por ejemplo, el tratamiento abusivo de los detenidos va mucho más allá de los sospechosos en los casos de asesinatos de mujeres. En su informe del 2003 sobre Ciudad Juárez, la CNDH observó que el uso de la violencia física y psicológica para obtener confesiones parecía constituir una práctica común en la procuraduría estatal.²⁷⁷ Y de hecho, la actual procuradora general de justicia de Chihuahua, Patricia González, comentó a Human Rights Watch que durante sus veinticuatro años como jueza penal había visto que la práctica de tortura “era algo ordinario y común”.²⁷⁸

Un ejemplo inquietante de la situación imperante en Chihuahua es el caso de “Juan José Pérez”, quien fue arrestado en el 2003 por cinco agentes policiales cuando se encontraba en su negocio de telefonía celular en Ciudad Juárez.²⁷⁹ Pérez le dijo a Human Rights Watch que fue detenido ilegalmente durante dos días, siendo sometido a abusos físicos y psicológicos para que confesara haber cometido un secuestro. De acuerdo con la Procuraduría General de Justicia del Estado, Pérez permaneció en prisión preventiva hasta abril del 2005, cuando un juez dictaminó su inocencia. Otro caso ocurrido en el 2003 en Chihuahua es el de “Andrés Martínez”, quien fue sacado de su casa en un pueblo cercano a la Ciudad de Chihuahua por agentes de la policía. “Martínez” fue llevado a una dependencia pública donde fue torturado durante tres horas, y le insistieron que confesara haber cometido un secuestro.²⁸⁰ De acuerdo con la Procuraduría General de Justicia del Estado, que inició acciones legales contra los agentes policiales sospechados de cometer los abusos en cuestión, “Martínez” fue severamente golpeado, recibió descargas eléctricas en los genitales, le insertaron un palo de escoba en el ano, y le pusieron una bolsa plástica en su cabeza dejándolo sin respirar hasta desmayarse.

De igual modo, el uso de la tortura en Jalisco no se ha limitado al caso de los manifestantes contra la globalización. Por ejemplo, en julio del 2003, Eduardo Guadalupe Jaime Díaz fue detenido en Zapopan, Jalisco, para ser llevado a la procuraduría estatal. De acuerdo con la Comisión Estatal de Derechos Humanos, Díaz fue torturado por siete agentes policiales que lo

²⁷⁶ Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, Recomendación 12/2005, 25 de abril del 2005.

²⁷⁷ CNDH, “Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua”, 2003, parte VI, disponible en <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/juarez2003/index.htm> (consultado en diciembre del 2005).

²⁷⁸ Entrevista de Human Rights Watch a Patricia González, Procuradora General de Justicia del Estado de Chihuahua, Ciudad de Chihuahua, México, 15 de noviembre del 2005.

²⁷⁹ Entrevista de Human Rights Watch a “Juan José Pérez” (nombre ficticio), Ciudad de Chihuahua, México, 15 de noviembre del 2005.

²⁸⁰ Entrevista de Human Rights Watch a “Andrés Martínez” (nombre ficticio), Ciudad de Chihuahua, México, 15 de noviembre del 2005.

golpearon, lo sofocaron parcialmente con una bolsa plástica y le aplicaron descargas eléctricas en varias partes del cuerpo con el propósito de inducirlo a que confesara haber robado un salón de belleza.²⁸¹

Asimismo, en Guerrero han tenido lugar una serie de casos de tortura que escaparon a la atención pública. En febrero del 2000, por ejemplo, Álvaro García Ávila, Juan García Ávila y Alfredo García Torres fueron arrestados por un grupo de soldados en sus hogares en la comunidad de Las Palancas, para ser llevados luego a una base militar. García Ávila y García Torres le dijeron a Human Rights Watch que fueron violentamente golpeados y torturados en la base militar. García Torres señaló que los soldados lo golpearon, lo amenazaron de muerte y le colocaron bolsas en la cabeza para asfixiarlo. Los soldados lo acusaron de haber matado a varios agentes policiales en 1999.²⁸² También lo acusaron de formar parte de un grupo guerrillero y le exigieron que brindara información sobre el paradero del comandante de la guerrilla. García Ávila también denunció haber sido golpeado y cuestionado sobre el comandante. Esa misma noche fueron entregados en custodia al procurador de Zihuatanejo. Fueron golpeados nuevamente y obligados a firmar confesiones.²⁸³

Chihuahua, Jalisco y Guerrero no son los únicos estados donde la tortura constituye un problema crónico. Las comisiones estatales de derechos humanos han documentado casos que demuestran el extendido uso de la tortura en todo México. Por ejemplo, en junio del 2001, Moisés Alberto Arceo Pérez, quien fue acusado de robar un vehículo, fue torturado por oficiales de la policía judicial y agentes del Ministerio Público de Yucatán.²⁸⁴ En abril del 2003, Juan Carlos Martínez Berrios, acusado de secuestrar a su prima, fue torturado por agentes del Ministerio Público del Estado de México; Martínez Berrios murió días más tarde como resultado de la tortura.²⁸⁵ En diciembre del 2003, Esteban Gregorio Morales Martínez y Martín Vásquez Pérez fueron torturados por la policía judicial de Oaxaca que buscaba determinar su participación en un robo.²⁸⁶ En marzo del 2004, Omar Ibarra Ávalos, acusado de robar radios

²⁸¹ Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, Recomendación 10/2004, 22 de diciembre del 2004.

²⁸² El 5 de marzo de 1999 la policía judicial llegó a la comunidad de Rancho Nuevo, donde el día anterior se había llevado a cabo un servicio religioso en memoria del hermano de Álvaro García, Otoniel García Torres, quien fuera asesinado dos semanas antes. Según diferentes miembros de la comunidad, Otoniel García había intentado impedir la tala ilegal de bosques por parte de un oficial en el ejido de Río Frío. El oficial respondió solicitando ayuda a un dirigente político local, quien a su vez contrató a la policía para se encargara del asesinato. De acuerdo con diferentes testigos de la comunidad, la policía llegó disparando y los locales respondieron, matando a cuatro agentes policiales y tres "madrinas" (paramilitares) que los habían acompañado. Carta sin fecha de Luis Torres, firmada por Estefanía Torres, María Cruz Yañez, Salud Torres Montiel, Guadalupe Torres, Epifanio Peralta, Concepción Segura. Asimismo, entrevistas de Human Rights Watch a Álvaro García Ávila y Alfredo García Torres, Acapulco, Guerrero, México, 31 de marzo del 2001.

²⁸³ Entrevistas de Human Rights Watch a Álvaro García Ávila y Alfredo García Torres, Acapulco, Guerrero, México, 31 de marzo del 2001.

²⁸⁴ Comisión Estatal de Derechos Humanos de Yucatán, Resolución en expediente C.D.H.Y. 132/III/2001, 1 de abril del 2002.

²⁸⁵ Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Recomendación 21/2004, 12 de marzo del 2004.

²⁸⁶ Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca, Recomendación 48/2004, 19 de noviembre del 2004.

de automóviles, fue torturado por oficiales de la policía judicial de Nayarit.²⁸⁷ En diciembre del 2004, Raúl Silva Espinosa fue torturado por oficiales de la policía judicial de Querétaro que intentaban esclarecer su participación en un robo.²⁸⁸

Las comisiones estatales continúan recibiendo denuncias sobre casos de torturas de manera periódica. Por ejemplo, en el 2005, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca recibió siete denuncias de presuntos casos de tortura. Human Rights Watch obtuvo documentación sobre una de estas denuncias, referida al caso de Feliciano Julián Gómez Ortiz, de treinta y cinco años de edad. Gómez Ortiz, acusado de haber robado un cargamento de productos Nestlé, fue torturado en julio del 2005. Cuatro agentes policiales llegaron a su negocio de reparación de automóviles en Tlaxiaco, Oaxaca, buscando a otra persona. Al no encontrarla, optaron por llevarlo a él. Luego de ser torturado durante tres horas por dos agentes policiales, uno de ellos extrajo una fotografía de un cajón y le dijo al otro: “este pendejo no es”.²⁸⁹

Según un estudio de la CNDH del 2003, entre 1990 y el 2003 la CNDH y las comisiones estatales de los derechos humanos habían documentado alrededor de 588 casos de tortura (muchos de los cuales involucraban a más de una víctima).²⁹⁰ Una recomendación general sobre la tortura emitida por la CNDH en el 2005 reiteró que el problema de la tortura en el sistema judicial aún persiste.²⁹¹

Existen buenas razones para creer, asimismo, que los casos documentados representan sólo una pequeña fracción del total. Una de ellas es que la tortura resulta notablemente difícil de documentar. En la mayoría de los casos no existen testigos del delito y generalmente esta práctica no deja cicatrices en la víctima. Consecuentemente, es probable que la única evidencia de la tortura sea el relato de la propia víctima, que suele ser insuficiente para probar que el delito tuvo lugar.

Incluso es posible que esta evidencia nunca salga a la luz ya que uno de los principales efectos de la tortura—y generalmente su objetivo principal—consiste en intimidar a la víctima para que permanezca callada. Por ejemplo, “Andrés Martínez” le dijo a Human Rights Watch que ahora “tiene miedo de todo”. Un año después de haber iniciado acciones legales contra de los agentes policiales que lo torturaron, un hombre fue a visitarlo y le “sugirió” que abandonara el caso. No le hizo caso, aunque modificó su declaración a fin de eliminar la parte donde sostenía haber

²⁸⁷ Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit, Recomendación 28/2004, 19 de octubre del 2004.

²⁸⁸ Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, Recomendación (157)/05/2005, 9 de mayo del 2005.

²⁸⁹ Entrevista de Human Rights Watch a Feliciano Julián Gómez Ortiz, su esposa Esperanza, sus dos hijos, y sus abogados del Centro de Derechos Humanos y Asesoría para Pueblos Indígenas (CEDHAPI), Tlaxiaco, Oaxaca, México, 21 de noviembre del 2005.

²⁹⁰ Ricardo Hernández Forcada y María Elena Lugo Garfías, “Algunas notas sobre la tortura en México”, (México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos: 2004), p. 139.

²⁹¹ CNDH, “Recomendación General Número 10: Sobre la Práctica de Tortura”, 17 de noviembre del 2005.

reconocido a sus torturadores. Otro hombre que había sido torturado al mismo tiempo que él, le contó posteriormente a Martínez que su miedo a sufrir represalias lo había disuadido de realizar cualquier acto que llamara la atención sobre la tortura que había padecido, incluso ir al hospital para obtener asistencia médica.²⁹²

Una segunda consideración que puede ayudar a explicar por qué la tortura aún hoy constituye un fenómeno tan común en México es que muy raramente es sancionada. Si bien se han adoptado una serie de normas que permiten iniciar acciones contra los funcionarios públicos que cometen actos de tortura, la CNDH ha sostenido recientemente que existe un índice muy elevado de impunidad de las prácticas de tortura en México.²⁹³

Los estados que tratan de enjuiciar a quienes torturan enfrentan obstáculos considerables. En Oaxaca, por ejemplo, se ha creado una oficina especial dentro de la procuraduría estatal con el fin de atender los reclamos por casos de tortura. Sin embargo, los funcionarios de la Comisión Estatal de Derechos Humanos señalaron a Human Rights Watch que esta oficina suele reclasificarlos como casos de “abuso de autoridad” (que conllevan sanciones más leves).²⁹⁴ En Chihuahua, la actual procuradora general de justicia comenzó a investigar las denuncias de tortura al comienzo de su mandato en el 2004. Sin embargo, los funcionarios de la oficina a cargo de estas investigaciones comentaron a Human Rights Watch que los avances se habían visto limitados por una serie de factores—incluyendo que recibían la información sobre los casos de tortura mucho tiempo después de que ocurriera el presunto abuso, y que los agentes policiales se mostraban reacios a colaborar con las investigaciones o con el arresto de sus colegas.²⁹⁵

Incentivos para torturar

El principal motivo por el cual la tortura sigue ocurriendo en México probablemente no sea que los responsables pueden hacerlo sin sufrir ninguna consecuencia. Tiene que ver, más bien, con que la tortura cumple una función importante dentro del sistema mexicano de justicia penal: permite obtener confesiones. De acuerdo con un estudio de la CNDH, en más del 90 por ciento de los casos documentados por las comisiones de derechos humanos, la tortura ha sido empleada para obtener confesiones forzadas por parte de las víctimas.²⁹⁶

²⁹² Entrevista de Human Rights Watch a “Andrés Martínez” (nombre ficticio), Ciudad de Chihuahua, México, 15 de noviembre del 2005.

²⁹³ CNDH, “Recomendación General Número 10: Sobre la Práctica de Tortura”, 17 de noviembre del 2005.

²⁹⁴ Entrevista de Human Rights Watch a Hugo López Hernández, visitador general, y a Marcos Figueroa Calvo, secretario ejecutivo, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca, Oaxaca, México, 22 de noviembre del 2005.

²⁹⁵ Correspondencia por email con un miembro de la oficina a cargo de las investigaciones de denuncias de tortura (*Contraloría de Asuntos Internos*) en la Procuraduría General de Justicia del Estado en Chihuahua, 10 de febrero del 2006.

²⁹⁶ Ricardo Hernández Forcada y María Elena Lugo Garfías, “Algunas notas sobre la tortura en México”, (México, CNDH: 2004), p. 139.

Las confesiones forzadas pueden servir múltiples propósitos. Uno de ellos consiste en generar evidencia—tanto la declaración auto-inculpatoria como cualquier prueba que la víctima pueda proporcionar sobre otros testigos y sobre evidencia física—de que la víctima es culpable de un delito. Si bien la tortura generalmente apunta a obligar a los criminales a decir la verdad, también puede obligar a una persona inocente a mentir. Puede, asimismo, servir un propósito aun más siniestro—permitir que los agentes de seguridad encubran sus propias actividades delictivas. Por ejemplo, cuando los agentes detienen ilegalmente a un individuo sin una orden de arresto, pueden forzarlo a declarar que fue atrapado mientras cometía un delito—i.e., *in flagrante delicto*—justificando así la detención. De esta manera, la tortura facilita la práctica de la detención arbitraria—que constituye, en sí misma, un problema crónico de derechos humanos en México.²⁹⁷

Los policías y agentes del Ministerio Público son conscientes de que aun en el caso de que una víctima de tortura se retracte posteriormente de su confesión en juicio, el juez probablemente termine otorgando mayor peso a la confesión que al retractamiento, de acuerdo con la peculiar versión mexicana del “principio de inmediatez procesal”. En otros países se entiende que este principio significa que la evidencia presentada directamente ante un juez probablemente resulte más confiable y, consecuentemente, se le otorga mayor valor probatorio en el juicio. Sin embargo, México ha dado vuelta el significado de este concepto, en tanto los jueces confieren mayor importancia a las declaraciones presentadas “inmediatamente” después de perpetrado el delito—esto es, antes de que el sospechoso comparezca ante el juez. Según la Suprema Corte mexicana, las primeras declaraciones tienen mayor validez ya que se brindan sin ningún tipo de influencia externa y sin la posibilidad de reflexionar sobre lo sucedido.²⁹⁸

En una serie de fallos emitidos en 1995, la Suprema Corte sostuvo que una confesión sólo puede servir para probar la culpabilidad de un imputado cuando tal culpabilidad sea corroborada por otras pruebas.²⁹⁹ Sin embargo, estos fallos no han cambiado la práctica. Los jueces continúan aplicando habitualmente la versión mexicana del principio de “inmediatez”. Como resultado, en lugar de servir como una garantía procesal para el acusado, en los hechos, el “principio de

²⁹⁷ La detención arbitraria se encuentra relacionada con la falta de poderes de los policías para investigar delitos. Dado que los policías no poseen poderes para investigar, sólo pueden combatir el delito deteniendo a los individuos en la calle si los atrapan cometiendo un delito. Tal como se discute en la sección relativa al uso excesivo de la prisión preventiva, los policías generalmente deben cumplir con una cuota de personas detenidas. El incentivo para detener gente es aún mayor si los agentes de seguridad pueden recurrir a la coacción para obtener confesiones que más tarde serán usadas como prueba en juicio debido a que virtualmente pueden detener a cualquier persona y luego utilizar una confesión forzada en su contra.

Esta situación se ve agravada por el hecho de que la detención arbitraria no es un delito que se encuentre tipificado en de los códigos penales mexicanos, generalmente es posible detener a una persona *in flagranti* si un tercero indica que el acusado fue visto cometiendo un delito, y no es posible presentar un recurso de amparo contra una detención arbitraria si el acusado es luego formalmente acusado de un delito (porque la cuestión se deviene abstracta).

²⁹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Tesis 106, Sexta Época, Apéndice de 1995, tomo II, Parte SCJN, p. 60. Véase también Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Tesis: VI.2o. J/61, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, agosto de 1996, p. 576.

²⁹⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Tesis 108, Sexta Época, Apéndice de 1995, tomo II, Parte SCJN, p. 61.

inmediatez procesal” en México hace precisamente lo contrario—facilita e incluso promueve los abusos.

La mayoría de los casos de tortura anteriormente mencionados se ajustan a este modelo. Álvaro García Ávila y Juan García Ávila, por ejemplo, fueron condenados por la posesión de armas ilegales como consecuencia de sus primeras declaraciones donde admitían, bajo coacción, haber poseído tales armas. Estas primeras declaraciones fueron corroboradas por los tres soldados que los detuvieron. El juez del caso desestimó sus declaraciones posteriores en las cuales ambos negaban los cargos que habían confesado, señalando que las declaraciones iniciales habían sido realizadas bajo coacción. Su inocencia fue corroborada por todos los testigos civiles llamados a declarar, así como por un cuarto soldado. Sin embargo, el juez a cargo del caso, aplicando el “principio de inmediatez procesal”, optó por basarse en las confesiones que fueron posteriormente rectificadas.³⁰⁰

Del mismo modo, Víctor García Uribe fue declarado culpable en el 2004 de haber cometido varios homicidios en Ciudad Juárez. El juez fundamentó su decisión casi exclusivamente en la confesión de Uribe, a pesar de que existían otras pruebas que sugerían que era inocente.³⁰¹

Para superar el principio de inmediatez, estas víctimas de tortura deben demostrar que sus confesiones fueron obtenidas bajo coacción. Según la Suprema Corte mexicana, la mera retractación no resulta suficiente para eliminar el valor probatorio de la confesión. En cambio, el acusado debe presentar evidencias que prueben que la confesión fue forzada.³⁰²

Sin embargo, como hemos señalado, probar la coacción y aun la tortura puede resultar difícil—si no imposible—dada la probable ausencia de testigos y pruebas físicas. Incluso cuando existen evidencias físicas que prueban la tortura, resulta difícil para el acusado convencer a un tribunal que rechace una confesión presuntamente forzada. Esta dificultad quedó clara, por ejemplo, en el caso de Martín Del Campo Dodd.³⁰³ Después de ser detenido por la policía del Distrito Federal en 1992, Del Campo confesó haber asesinado a su hermana y su cuñado, de lo cual se retractó posteriormente en juicio, argumentando que le habían arrancado la confesión tras ser torturado. Un examen médico realizado al momento de su detención comprobó las lesiones que dijo haber recibido por parte de la policía. Con posterioridad, el Ministerio Público descubrió

³⁰⁰ Sentencia, Toca Penal 79/2000, Magistrado del Segundo Tribunal Unitario del Circuito XXI, 31 de enero del 2001. En el mismo juicio, condenaron a García Torres por la posesión de drogas, con base en el testimonio de los soldados que dijeron que llevaba tres kilos de semillas de amapola cuando lo capturaron cerca de su casa. Aunque nunca confesó haber cometido el crimen, el juez descartó su testimonio en el cual negó la acusación y los testimonios de los testigos que la corroboraron, debido a que, según el juez, no tenía relevancia jurídica a la luz de las acusaciones directas y categóricas realizadas por quienes lo capturaron.

³⁰¹ Supremo Tribunal de Justicia de Chihuahua, Cuarta Sala Penal, Caso 474/04, 14 de julio del 2005, p. 47.

³⁰² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Tesis 104, Sexta Época, Apéndice de 1995, tomo II, Parte SCJN, p. 59.

³⁰³ Corte IDH, “Caso Martín del Campo Dodd v. México – Objeciones Preliminares”, 3 de septiembre del 2004.

que efectivamente la policía había detenido arbitrariamente y golpeado a Del Campo. Sin embargo, los tribunales de primera instancia y de apelación concluyeron que Del Campo no había logrado probar que era falso lo dicho en su primera confesión (relativo a haberse auto infligido las lesiones). En otras palabras, la presunta confesión forzada ayudó a brindar los argumentos necesarios para refutar que había sido forzada.

Más sorprendente es que aun en el caso que se demuestre la existencia de tortura, la víctima puede ser condenada con las pruebas obtenidas por medio de la confesión coaccionada. Los tribunales mexicanos han sostenido que, siempre que la confesión haya sido corroborada por otra información, que una confesión haya sido obtenida por medio de la violencia física no debe servir de base para absolver a un sospechoso.³⁰⁴ Si bien la confesión forzada puede ser descartada, las pruebas que ésta genera pueden servir como evidencia en juicio. De hecho, algunos tribunales mexicanos han llegado a concluir—en clara violación del derecho internacional—que una confesión obtenida mediante coacción puede ser admitida en juicio si la misma es corroborada por otras pruebas.³⁰⁵

En síntesis, el sistema de justicia penal mexicano actualmente fomenta la tortura al permitirles a los agentes del Ministerio Público utilizar las confesiones forzadas para lograr sus objetivos— independientemente de que éstos consistan en obtener condenas penales, encubrir actividades ilegales o inculpar a personas inocentes. En tanto siga cumpliendo esta función, es improbable que la práctica de la tortura en México desaparezca.

Las obligaciones de México conforme al derecho internacional

El derecho internacional de los derechos humanos categóricamente prohíbe la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes. Esta prohibición está prevista en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en el artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. México también ha asumido la responsabilidad de prevenir y sancionar la tortura al ratificar la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes en 1986 y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura en 1987. En abril del 2005, México ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

Por qué fracasaron los intentos previos para poner fin a la tortura

México no ha ignorado totalmente su problema de tortura. Durante los últimos quince años, los tres poderes del gobierno han tomado una serie de medidas tendientes a poner fin a esta práctica. Pero en la mayoría de los casos sus acciones han consistido en medidas *ad-hoc* adoptadas en respuesta a escándalos vinculados a casos de tortura, los cuales fueron tratados

³⁰⁴ Tercer Tribunal Colegiado de Circuito, Tesis 474, Octava Época, Apéndice de 1995, Tomo II, Parte TCC, p. 281.

³⁰⁵ Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Semanario Judicial de la Federación XIV, julio de 1994, p. 512.

como aberraciones vergonzosas y no como síntomas de un problema estructural persistente. Todas estas medidas han fracasado por el mismo motivo: no abordaron la causa principal del problema.

Acción legislativa

A comienzos de la década del '90, el Congreso aprobó una ley contra la tortura que resultó prometedora en teoría, pero inadecuada en la práctica. La Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1991 catalogó como delito federal la práctica de la tortura y estableció que ninguna confesión o información obtenida por medio de tortura podría invocarse como prueba en juicio.³⁰⁶ Sin embargo, de acuerdo con el artículo 1, la ley sólo se aplica a nivel federal; localmente, sólo resulta aplicable en el Distrito Federal. Más aún, en muchos casos estas protecciones han sido severamente socavadas como consecuencia de los obstáculos arbitrarios que continuamente se imponen a las víctimas que intentan probar que han padecido tortura. Asimismo, como se mencionara previamente, incluso en aquellos casos en que se ha probado la existencia de tortura, algunos tribunales federales han desestimado la ley y señalado que una confesión forzada puede resultar admisible en juicio si la misma es corroborada por otras pruebas.³⁰⁷

La ley de 1991 también requiere que haya un abogado presente cuando una persona confiesa. Sin embargo, como ha informado el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura, esta disposición tiene poco impacto en la práctica dado que la mayoría de los acusados en México recurren a defensores públicos que son “de un pésimo nivel profesional, sus salarios son mínimos y su carga de trabajo excesiva”, y por lo tanto les resulta “prácticamente imposible” asegurar “una defensa adecuada”.³⁰⁸ Más aún, la ley permite que los sospechosos rindan sus confesiones rutinariamente en presencia de una “persona de confianza” en lugar de un abogado. En muchos casos, los sospechosos nunca vieron, y mucho menos consultaron, a esta “persona de confianza” sino hasta el momento de firmar sus confesiones. Más aún, generalmente esta “persona de confianza” era un empleado del Ministerio Público.

Dos años más tarde, México aprobó una reforma constitucional que se acercó más a la raíz del problema. Determinó que sólo las confesiones brindadas ante un juez o un agente del Ministerio Público podrían citarse como prueba. El objetivo de la reforma era impedir que la policía obtuviera confesiones mediante el uso de la violencia cuando se encontrara a solas con los sospechosos. Sin embargo, la presencia de los agentes del Ministerio Público no resultó suficiente para impedir las confesiones bajo coacción. Después de todo, estos agentes son jefes directos de la policía judicial y ambos comparten los mismos incentivos para forzar a los

³⁰⁶ Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, 27 de diciembre de 1991.

³⁰⁷ Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación XIV*, julio de 1994, p. 512.

³⁰⁸ Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial, Sr. Nigel S. Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos”, E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, p. 38.

sospechosos a confesar. Un sospechoso siempre puede ser golpeado a puertas cerradas antes de ser dejado a disposición del agente del Ministerio Público y si éste considera que el sospechoso “coopera poco”, puede devolverlo a la policía para que lo maltrate una vez más.

Fallos judiciales

En años recientes, la Suprema Corte y los tribunales inferiores han emitido fallos estableciendo garantías que deberían, en teoría, poner freno al uso de la tortura. No obstante, su impacto también ha resultado limitado en la práctica.

Como se mencionó anteriormente, desde 1995 la Suprema Corte ha sostenido que la confesión sólo puede considerarse evidencia válida y admisible en juicio si es corroborada por otras pruebas.³⁰⁹ Los tribunales inferiores han sostenido explícitamente que las primeras declaraciones realizadas por el acusado no siempre poseen más valor que declaraciones posteriores dado que la inmediatez no es el único elemento que debe ser tomado en cuenta al evaluar la veracidad de una confesión.³¹⁰

Sin embargo, como hemos visto, las secciones previas del presente capítulo demuestran que esta jurisprudencia no ha sido respetada en la práctica. Uno de los problemas vinculados con este tema es que no existe una interpretación clara sobre qué constituye “evidencia probatoria”. Por lo tanto, los agentes del Ministerio Público pueden probar la información provista por la confesión forzada empleando evidencia débil obtenida de manera independiente, o evidencia sólida derivada de la misma confesión. De hecho, los agentes del Ministerio Público del Distrito Federal presentan declaraciones realizadas por testigos como la única prueba en el 90 por ciento de los casos. En la mayoría de esos casos los testigos son los oficiales que realizaron el arresto o los oficiales que enviaron al sospechoso ante el Ministerio Público.³¹¹

En enero del 2005, la Suprema Corte sostuvo que el derecho a recibir asesoramiento adecuado se hace efectivo desde el momento en que el acusado es presentado ante el Ministerio Público. Por consiguiente, la primera declaración brindada ante el Ministerio Público resultará inadmisibile si el

³⁰⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Tesis 108, Sexta Época, Apéndice de 1995, tomo II, Parte SCJN, p. 61. Otras decisiones judiciales establecen que una confesión presentada ante la policía judicial y los agentes del Ministerio Público, y no ante un juez, sólo tendrá valor probatorio en el caso de ser corroborada por otras pruebas. Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, Tesis 478, Octava Época, Apéndice de 1995, tomo II, parte TCC, p. 284.

³¹⁰ Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Tesis VI.2o.J/184, Octava Época, Semanario Judicial de la Federación IX, marzo de 1992, p. 91; y Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, Tesis VII.P.J/48, Octava Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 86, febrero de 1995, p. 43.

³¹¹ Centro Nacional para Tribunales Estatales, “Practice Matters: Mexico City’s Criminal Courts. An Evaluation and Suggestions for Change”, [La práctica importa: los tribunales penales del Distrito Federal. Evaluación y sugerencias para el cambio], (no publicado) p. 137.

acusado no tuvo la oportunidad de consultar con un abogado de manera privada y previa a la declaración.³¹²

Esta decisión es necesaria ya que una evaluación recientemente realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) descubrió que sólo el 30 por ciento de las personas que brindaron declaraciones ante el Ministerio Público, y sólo el 73 por ciento de quienes brindaron declaraciones ante un juez, tuvieron acceso a un abogado al momento de realizar tales declaraciones.³¹³ Sin embargo, esta decisión no constituye jurisprudencia vinculante en México, y por lo tanto, es poco probable que la misma genere cambios inmediatos en el funcionamiento del sistema judicial.

Aún en el caso que la Suprema Corte eventualmente cree jurisprudencia vinculante sobre el tema, asegurar la disponibilidad de asesoramiento adecuado en el momento que el sospechoso se encuentre ante el Ministerio Público no solucionará el problema. Después de todo, el 60 por ciento de las personas acusadas de haber cometido delitos son detenidas por la policía en flagrancia y permanecen bajo su custodia por algún tiempo antes de ser llevadas ante el Ministerio Público.³¹⁴

Programas de gobierno

En el año 2000 la administración Fox se comprometió a implementar “25 acciones para combatir la tortura”, que consistían principalmente en medidas para mejorar la formación y la supervisión de policías e investigadores, así como para mejorar la investigación de las alegaciones de tortura.

Como parte de este programa, en el 2003 la Procuraduría General de la República (PGR) dio a conocer lineamientos internos sobre cómo cumplir con el Protocolo de Estambul, que es un documento que define pautas internacionales para probar la tortura y sus consecuencias.³¹⁵ Estos lineamientos internos incluyen una serie de criterios que deben ser empleados por los especialistas encargados de llevar a cabo las evaluaciones médicas y psicológicas de las personas que sostienen haber sido víctimas de tortura.

³¹² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Tesis 1a.CLXXI/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, enero del 2005, p. 412. Otra decisión reciente emitida por un tribunal inferior también reconoce la garantía del asesoramiento adecuado y la prohibición de la tortura al definir la confesión como “la admisión de hechos propios constitutivos del delito materia de la imputación, vertida por persona mayor de dieciocho años, en pleno uso de sus facultades mentales, efectuada ante autoridad legalmente facultada para recibirla, con asistencia de su defensor y sin que medie algún tipo de violencia en su obtención”. Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, Tesis XV.4o.J/1, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXI, enero del 2005, p. 1527.

³¹³ Marcelo Bergman et. al., “Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional”, División de Estudios Jurídicos, CIDE, 2003, p. 48.

³¹⁴ *Ibíd.*, p. 51.

³¹⁵ El Protocolo de Estambul se convirtió en un documento de las Naciones Unidas en 1999, y también se lo conoce como “Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes”.

Estos lineamientos se aplican de manera automática al gobierno federal y la PGR ha firmado acuerdos con algunas contrapartes estatales a fin de asegurar su implementación en los estados. Aunque este hecho representa un buen ejemplo de la internalización de una norma internacional, la mayoría de los casos de tortura ocurren a nivel estatal—como lo reconoce el propio gobierno mexicano—y el mayor desafío que enfrenta el gobierno federal en la actualidad consiste en asegurar que los lineamientos sean obligatorios para todos los ministerios públicos estatales y asegurarse de que todos reciban cursos de formación que expliquen cómo implementarlos.³¹⁶ Hasta que esto no suceda, estas medidas tendrán un impacto limitado a nivel estatal.

Más aún, la adopción de los lineamientos no puede garantizar, por sí sola, que los casos de tortura sean adecuadamente investigados y abordados. También será necesario asegurar que los lineamientos se implementen efectivamente. Su implementación en México se ha visto socavada por diferentes factores. Según señalan las ONGs mexicanas, uno de ellos es que las autoridades que han llevado a cabo las evaluaciones no siempre han sido expertos independientes, y que en algunos casos pruebas cruciales no han recibido la debida atención.³¹⁷ Más importante aún, los lineamientos no brindan garantía alguna de que los responsables de los casos de tortura serán procesados, lo cual es la manera más efectiva de poner freno a este abuso.

En septiembre del 2003, el Presidente Fox firmó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. El Protocolo, que fue ratificado en abril del 2005, establece un sistema de visitas regulares de organismos internacionales y nacionales independientes a sitios en los cuales hay personas privadas de su libertad a fin de documentar prácticas abusivas. También ofrece recomendaciones para mejorar las garantías contra la tortura y el maltrato.

El paquete de reformas de Fox

La clave para lograr avances

Mientras que es posible que estas iniciativas hayan prevenido algunos abusos, para superar su problema de tortura, México necesita una reforma que imposibilite el uso en juicio de confesiones obtenidas con coacción—no en la teoría sino en la práctica. En marzo del 2004, el Presidente Fox mandó al Congreso una propuesta de reforma judicial que incluía medidas diseñadas para hacer justamente eso.

Una de estas medidas es una enmienda al artículo 20 de la Constitución que exige que el acusado tenga acceso a un defensor desde el momento en que es puesto a disposición del Ministerio Público, y que éste sea un abogado “adecuado” y “certificado”. Este requisito tiene como

³¹⁶ “Informe de México ante el Comité contra la Tortura”, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005, p. 9.

³¹⁷ Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos *Todos los Derechos para Todos*, “Informe de la Situación de los Derechos Humanos en México – 124º período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, 6 de marzo del 2006.

objetivo eliminar la práctica que “defensores” incompetentes e incluso no certificados—también conocidos como “personas de confianza”—firman confesiones sin siquiera prestar un asesoramiento legal serio al acusado. El Senado aprobó esta reforma constitucional en el 2005, lo cual implica un paso importante en la dirección correcta. Pero aún debe ser aprobada por la Cámara de Diputados y los Congresos locales para que pueda ser aplicada.³¹⁸

Aunque esta reforma debería ser útil, no es suficiente para solucionar el problema. La policía judicial continuaría teniendo a los sospechosos bajo su custodia antes de presentarlos ante los agentes del Ministerio Público y podría torturarlos antes de que reciban una defensa adecuada.

El cambio decisivo, propuesto por la administración Fox, consiste en eliminar el valor probatorio de todas las confesiones que no sean rendidas directamente ante un juez. La propuesta prevé modificar el artículo 20 de la Constitución para que cualquier confesión “rendida ante cualquier autoridad distinta del juez, o ante éste, sin la asistencia de su defensor, [carezca]de todo valor probatorio”. El paquete de reformas también propone modificar el artículo 459 del Código Federal de Procedimientos Penales a fin de incorporar estas disposiciones a nivel federal.

Según esta propuesta, los agentes del Ministerio Público ya no podrán utilizar las confesiones obtenidas por sus propios medios (o a través de la policía judicial), y por lo tanto tendrán menos posibilidades de conspirar conjuntamente con la policía a fin de forzar testimonios auto-inculpatorios. Esta disposición, junto a otra que requiere la presencia de los jueces en todas las audiencias judiciales, eliminaría la peculiar versión mexicana del principio de inmediatez. Las víctimas de tortura no deberían tener que probar que su confesión original, previa al juicio, fue forzada. Simplemente ésta no sería admisible en juicio.

Tantos los agentes del Ministerio Público como la policía de investigaciones creen que la propuesta es una solución necesaria. La procuradora general del estado de Chihuahua, por ejemplo, le dijo a Human Rights Watch que eliminar el valor probatorio de declaraciones ministeriales es “extremadamente importante” para acabar con la tortura.³¹⁹

Otra reforma importante que sigue pendiente denegaría efectos legales a todas las prácticas ilegales llevadas a cabo por los agentes del Ministerio Público, dejando sin efecto, por consiguiente, a las pruebas obtenidas a través de medios ilegales.³²⁰ Esta disposición resulta crucial para evitar que los tribunales consideren otras pruebas obtenidas como consecuencia de

³¹⁸ Ver la reforma propuesta al Código Federal de Procedimientos Penales, disponible en http://www.presidencia.gob.mx/docs/reformalegal_ssp.pdf, y la reforma propuesta a la Constitución, disponible en http://www.presidencia.gob.mx/docs/reformas_ssp.pdf (consultados abril del 2006).

³¹⁹ Entrevista de Human Rights Watch a Patricia González, procuradora general de justicia del estado de Chihuahua, Ciudad de Chihuahua, México, 15 de noviembre del 2005.

³²⁰ Artículo 470 del propuesto Código Federal de Procedimientos Penales.

información que surge de confesiones forzadas, ya que actualmente no existen reglas claras sobre el uso de este tipo pruebas en juicio.

Impacto a nivel estatal

Dado que el Código Federal de Procedimientos Penales no se aplica a los estados, las reformas al mismo no tendrán ningún impacto a nivel estatal. Sin embargo, la propuesta de reforma constitucional al artículo 20, que requeriría que las confesiones sólo puedan rendirse ante jueces, sí resulta aplicable a los estados.

La propuesta de reforma constitucional, en primer lugar, permitirá fortalecer una serie de reformas que están siendo discutidas a nivel estatal. Este hecho resulta de crucial importancia ya que el 95 por ciento de los delitos son juzgados por los sistemas de justicia estatales.³²¹ Actualmente existen propuestas de reforma judicial en discusión en los estados de Oaxaca, Jalisco, Zacatecas y Chihuahua, y todas ellas abordan el problema que surge de otorgarle valor probatorio a las declaraciones ministeriales.

Las propuestas de reforma de Oaxaca, Jalisco y Zacatecas prevén que cualquier declaración del acusado debe ser rendida en presencia de un abogado defensor y ante un juez.³²² El paquete de reformas de Chihuahua, por otra parte, sigue sosteniendo que las declaraciones brindadas ante un agente del Ministerio Público podrían tener valor probatorio, pero establece otros mecanismos para asegurar que la persona acusada de haber cometido un delito no sea torturada a fin de obtener una confesión.³²³ Una propuesta de reforma del sistema judicial en Nuevo León, que fue adoptada parcialmente en diciembre del 2004, establece un nuevo sistema de justicia oral y acusatorio para algunos delitos, pero sigue autorizando que las confesiones se rindan ante agentes del Ministerio Público. Las declaraciones brindadas por los acusados ante estos agentes resultan válidas en tanto hayan sido realizadas en presencia de un asesor legal y sean luego leídas (o reproducidas con documentación) ante un juez.

Si bien, de ser aprobadas, estas reformas representarían un paso adelante, no todas las propuestas impulsadas a nivel estatal van lo suficientemente lejos. Por ello, es aun más necesaria la adopción de la propuesta de reforma del artículo 20 de la Constitución mexicana presentada por

³²¹ Secretaría de Seguridad Pública, "Antecedentes del Sistema Nacional de Seguridad Pública", disponible en http://www.ssp.gob.mx/application?pageid=sensp_sub_2&rootId=28&pbname=sensp_acerca&docName=Antecedentes&docId=37 (consultado en diciembre del 2005).

³²² La reforma de Oaxaca es la más clara de todas y establece explícitamente ambas condiciones en el propuesto artículo 138. Las propuestas de Jalisco y Zacatecas específicamente establecen que la declaración del acusado debe realizarse en presencia de un abogado defensor, y luego de que el acusado haya sido asistido por el mismo. Asimismo, ambas establecen que el juez debe leerle sus derechos al acusado antes de la declaración, lo cual implícitamente significa que el juez debe estar presente. En la propuesta de Jalisco, este tema se menciona en los artículos 162 a 167 y en la de Zacatecas en los artículos 164 a 172.

³²³ Una declaración ministerial será evidencia válida sólo si ha sido rendida en presencia de un abogado defensor, si ha sido videograbada, si el Ministerio Público prueba que el acusado no fue forzado a declarar, y si el acusado no fue detenido ilegalmente en ese momento. Artículo 361 de la reforma propuesta.

la administración Fox ya que requiere que todos los estados propongan y adopten reformas que permitan erradicar genuinamente el uso de las confesiones forzadas. Algunas reformas estatales asumen que la contradicción entre el agente del Ministerio Público y el defensor sobre las pruebas presentadas ante el juez será suficiente para descalificar a las confesiones obtenidas bajo coacción. Sin otras salvaguardas, sin embargo, éste no ha sido el caso.

La adopción de la propuesta de reforma constitucional también resulta importante a fin de evitar que se presenten recursos de inconstitucionalidad contra las nuevas normas estatales. Si los ministerios públicos locales consideran que las reformas estatales limitan su capacidad para resolver casos, podrían solicitarle a la PGR que cuestione la constitucionalidad de las nuevas normas. De no existir un requerimiento constitucional que indique que las leyes estatales deben reflejar las leyes federales que apuntan a eliminar las confesiones forzadas, los agentes de los ministerios públicos locales podrían argumentar que las nuevas leyes de procedimientos estatales contradicen el artículo 21 de la Constitución, que confiere a los agentes del Ministerio Público la autoridad para investigar casos criminales.

Si los ministerios públicos estatales cumplen con las nuevas leyes estatales y no las cuestionan, las reformas realizadas a nivel estatal podrían mejorar sustantivamente la administración de justicia en México. Sin embargo, a la luz de un potencial cuestionamiento de su constitucionalidad, resulta fundamental complementar las reformas estatales con la reforma al artículo 20 de la Constitución propuesta por Fox.

Un defecto peligroso

Si bien una parte de la propuesta de reforma representaría un avance muy significativo, los avances que incluye el paquete de reformas podrían verse severamente afectados por una importante excepción propuesta para los casos vinculados a la “delincuencia organizada”. La propuesta de Fox agrega lenguaje a la Constitución que permite la aplicación de un régimen legal diferente a este tipo de casos, de manera que éstos no se encuentren limitados por las garantías básicas del debido proceso establecidas en la Constitución. Se trata de una medida excepcional, especialmente al considerar que la ley mexicana define a la “delincuencia organizada” de forma amplia, incluyendo no sólo a los cárteles que trafican droga, sino también a cualquier grupo de tres o más personas que conspire para cometer múltiples delitos.³²⁴ Probablemente los agentes del Ministerio Público requieran herramientas especiales para llevar a poderosas mafias ante la justicia, pero este hecho no justifica la creación de un conjunto de reglas completamente separadas dentro de la Constitución.

³²⁴ Artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Otras medidas útiles

Además de modificar el texto de la Constitución y de la ley, se deben adoptar otras medidas. Es esencial que cualquier reforma constitucional sea acompañada por una capacitación adecuada que enseñe a los agentes del Ministerio Público y a la policía judicial cuáles son los estándares vigentes, cómo realizar mejores investigaciones y cuáles son las consecuencias de no hacerlo. Para que los jueces se conviertan en garantes más efectivos de los derechos fundamentales se les deberá brindar la formación y los recursos necesarios para cumplir con este nuevo rol, para asegurar que se cumpla con las nuevas normas y para poder manejar adecuadamente su carga procesal.

Sobre todo, será esencial adoptar al menos ciertas medidas que aseguren una participación más directa de los jueces en el proceso penal. Un estudio reciente indica que el 90 por ciento de las personas encarceladas en dos estados y en el Distrito Federal declaran que nunca han hablado con el juez responsable de su caso.³²⁵ La presencia del juez durante las declaraciones debe ser, por lo tanto, el primer paso hacia su mayor participación en el proceso judicial en general.

Oposición equivocada a una reforma urgente

El principal obstáculo para aprobar estas reformas tan necesarias es la preocupación de los políticos que las medidas propuestas están en contradicción con las demandas sociales de mejorar la seguridad pública. Quienes se oponen a las medidas propuestas para combatir la tortura argumentan que negar a los agentes del Ministerio Público la autoridad para tomar declaraciones o confesiones que tengan valor probatorio entorpecerá su capacidad de realizar su trabajo correctamente.

Pero este argumento es, en gran parte, engañoso. El paquete de reformas sigue confiriendo a los agentes del Ministerio Público la autoridad para interrogar a los sospechosos para seguir pistas con el fin de solucionar crímenes. Aquello que no podrán hacer es emplear estas declaraciones como evidencia en un juicio. Esta limitación es, sin duda, significativa, pero hay que entenderla como un antídoto serio frente a un problema muy serio y generalizado.

Además, el antídoto es necesario no sólo para poner freno a abusos, sino también para mejorar la calidad de las investigaciones llevadas a cabo por agentes del Ministerio Público. En las palabras del Subsecretario de Políticas Públicas de Seguridad Pública de la administración Fox, “mientras le den mucho valor probatorio a las confesiones, la policía que investiga tiene más tentación de conseguir [confesiones] que de buscar prueba dura”.³²⁶ Para algunos, esta tentación es aun más poderosa cuando es posible extraer las confesiones a través de la fuerza. Algunos

³²⁵ Marcelo Bergman et. al., “Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional”, División de Estudios Jurídicos, CIDE, 2003, p. 52.

³²⁶ Entrevista de Human Rights Watch a Rafael Ríos, Distrito Federal, México, 17 de noviembre del 2005.

agentes del Ministerio Público se preguntan, “¿Por qué tomarse el trabajo de establecer la verdad de lo ocurrido si puedo cerrar el caso forzando al sospechoso a ‘confesar?’”

Sin embargo, cuando la confesión se convierte en un atajo conveniente, el costo para los sospechosos es alto, ya que la tortura puede provocar un profundo y duradero daño psicológico y físico en sus víctimas. Y tal como ilustra el escándalo de Ciudad Juárez, las víctimas de tortura no son las únicas afectadas por este tipo de abusos. Si se condena erróneamente a los sospechosos en base a testimonios forzados, se les negará también a las víctimas del delito (y a sus familiares) el derecho a obtener justicia por los presuntos crímenes.

Quienes defienden la excepción propuesta para la “delincuencia organizada” argumentan, en términos similares, que ésta resulta necesaria debido a las dificultades y peligros que trae aparejado investigar a los cárteles de la droga y a las redes de secuestradores. Resulta completamente razonable que las reformas incluyan excepciones correctamente diseñadas y enfocadas a determinados casos que son especialmente difíciles de investigar. Otros países, como Italia, Colombia y los Estados Unidos, han adoptado este tipo de excepciones. Sin embargo, ninguno de ellos ha recurrido a medidas tan extremas como la excepción general incluida en la propuesta de reforma mexicana, que negaría las garantías constitucionales básicas a cualquier persona sospechada de participar en casos de delincuencia organizada (que además es una categoría que se encuentra definida de manera amplia y vaga en México). La propuesta de excepción general eliminaría los incentivos para realizar investigaciones minuciosas, aumentando las probabilidades de condenar a personas inocentes y de que algunos de los criminales más avezados permanezcan en libertad. En última instancia, esto hace que los agentes del Ministerio Público resulten menos efectivos en su lucha contra la delincuencia organizada.

El uso excesivo de la prisión preventiva

Más del 40 por ciento de los presos mexicanos—esto es, más de ochenta mil personas—no han sido condenados por los delitos que se les imputan pero permanecen en prisión por meses (tanto antes como durante el juicio). Esta situación se debe a que el sistema de justicia les niega a los jueces la facultad de decidir, en los casos que la persona es acusada de haber cometido un “delito grave”, si los sospechosos deben permanecer encarcelados o recibir libertad provisional mientras aguardan ser juzgados. Este problema se ve agravado por la propensión de los funcionarios electos a extender la lista de delitos considerados “graves” en respuesta a demandas populares de mayores niveles de seguridad pública.

Este uso excesivo de la prisión preventiva viola los derechos fundamentales de miles de mexicanos. Y, combinado con la incapacidad del sistema penal de alojar en instalaciones separadas a los prisioneros condenados y a aquéllos que aguardan sentencia, contribuye a la sobrepoblación de las prisiones, con graves consecuencias para la seguridad pública en México.

Cómo el sistema legal limita la discreción de los jueces

El sistema legal mexicano no confiere a los jueces la facultad de decidir si una persona acusada de haber cometido un “delito grave” enfrentará el juicio en prisión preventiva o en libertad provisional. El artículo 20 de la Constitución mexicana sostiene que un juez podrá conceder la libertad provisional salvo que la ley lo prohíba expresamente como consecuencia de la gravedad de la ofensa cometida. La legislación mexicana—tanto a nivel federal como en la mayoría de los estados—en lugar de establecer criterios que permitan determinar si las circunstancias de un caso específico justifican enviar al acusado a prisión preventiva, establece una extensa lista de “delitos graves” para los cuales la prisión preventiva resulta obligatoria.³²⁷ En otras palabras, si una persona es acusada de cualquiera de esos “delitos graves”, los jueces carecen de discreción para evaluar el caso en cuestión. Están obligados a enviar al acusado a prisión preventiva y rechazar cualquier solicitud de libertad provisional.

En respuesta a las demandas populares de medidas más severas contra el delito, la lista de “delitos graves” ha crecido—tanto a nivel estatal como federal—a lo largo de los últimos años. La lista de “delitos graves” incluye delitos que no necesariamente son peligrosos. En Jalisco, por ejemplo, si se comete un robo con dos factores agravantes, se convierte en “delito grave”. De hecho, si dos personas roban un negocio por la noche, este hecho pasa a considerarse delito grave por tratarse de un robo con dos factores agravantes (ha sido perpetrado por dos personas y sucede en horas de la noche). En Zacatecas, algunos delitos electorales son considerados delitos graves. En consecuencia, si un funcionario público emplea fondos públicos para apoyar a un partido político o a un candidato independientemente de la sanción que esta persona puede recibir por la malversación de fondos públicos, él o ella también será enviado a prisión preventiva al ser acusado de un delito electoral (grave). En Yucatán, la venta ilegal de bebidas alcohólicas es considerada delito grave. Por lo tanto, si una persona vende o distribuye ilegalmente bebidas alcohólicas, él o ella enfrentará su juicio en prisión preventiva.

A nivel estatal, casi todos los códigos de procedimientos penales incluyen una lista de “delitos graves”. En aquellos lugares donde no existe una lista de “delitos graves”, como Veracruz y el Distrito Federal, un delito se considera “grave” si el promedio aritmético entre la sentencia máxima y mínima correspondiente a ese delito supera una cierta cantidad de años. En el Distrito Federal, por ejemplo, un delito será considerado grave si el promedio es mayor a cinco años. El problema en estos casos es también que los jueces no tienen discreción para otorgar la libertad provisional en caso de “delitos graves”. Si una persona es acusada de cometer un delito considerado “grave” en virtud de la fórmula aritmética, los jueces deben enviar al acusado a prisión preventiva. En estos estados, como consecuencia de las demandas de seguridad por parte de la sociedad civil, los políticos han incrementado las sentencias para la mayoría de los delitos. Por lo tanto, el resultado final es el mismo que a nivel federal o en aquellos estados que cuentan

³²⁷ A nivel federal, el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales incluye una lista de los delitos considerados como “graves”.

con una lista de “delitos graves”: muchos delitos no peligrosos pasan a ser considerados “graves” y la detención preventiva se convierte entonces en obligatoria.

Actualmente, la Constitución mexicana no incluye en su texto el principio de presunción de inocencia. Algunas interpretaciones constitucionales de la Suprema Corte han establecido que tal principio se encuentra implícitamente reconocido en la Constitución.³²⁸ Sin embargo, estas interpretaciones aún no sientan jurisprudencia vinculante.

Impacto sobre las condiciones carcelarias

El marco legal vigente lleva a un uso excesivo de la prisión preventiva—un problema que ha visto agravado a medida que los legisladores federales y estatales han expandido el número de delitos considerados “graves”. El número de prisioneros mexicanos que no han sido condenados por los delitos que se les imputan se ha duplicado en la última década.³²⁹

Actualmente existen más de ochenta mil detenidos en prisión preventiva, lo cual representa casi el 43 por ciento de la población total del sistema penitenciario.³³⁰

El alto número de sospechosos que se encuentran en prisión preventiva es uno de los principales factores que contribuye a la sobrepoblación de las prisiones mexicanas. Que México no separe a los prisioneros condenados de quienes aguardan su sentencia sólo agrava el problema.³³¹ La tasa promedio de ocupación de las prisiones mexicanas actualmente asciende al 135 por ciento de su capacidad real.³³² En casos extremos, como el de una prisión en el estado de Sonora, las tasas de ocupación exceden el 500 por ciento de su capacidad.³³³

³²⁸ Véase, por ejemplo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis P. XXXV/2002, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y Su Gaceta XVI, agosto del 2002, p. 14.

³²⁹ Entre 1994 y 2004, el número de detenidos sin condena en México prácticamente se duplicó: pasó de 42.167 a 81.947. Guillermo Zepeda, “Los mitos de la prisión preventiva en México”, Open Society Justice Initiative, 2004, p. 8.

³³⁰ *Ibid.*, p. 6. (El porcentaje de detenidos con prisión preventiva a nivel estatal es del 44,5 por ciento, y a nivel federal es del 31,2 por ciento. Open Society Justice Initiative, “The Economic Costs of Pretrial Detention in Mexico: A Cost-Benefit Analysis”, [Los costos económicos de la prisión preventiva en México: un análisis costo-beneficio] (a publicarse en 2006), p. 22).

³³¹ CNDH, “Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en los Centros de Reclusión de la República mexicana, dependientes de Gobiernos Locales y Municipales”, disponible en <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/creclus/index.htm> (consultado en diciembre del 2005), 2004, parte IV.b.4 y parte V.B.

³³² Elena Azaola et. al., “El Sistema Penitenciario Mexicano”, Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico [Proyecto para la reforma de la administración de Justicia en México], Centro de Estudios México – Estados Unidos, 2003, p. 6.

³³³ Open Society Justice Initiative, “The Economic Costs of Pretrial Detention in Mexico: A Cost-Benefit Analysis”, [Los costos económicos de la prisión preventiva en México: un análisis costo-beneficio] (a publicarse en 2006), p. 60.

El problema de la sobrepoblación ha empeorado durante la presidencia de Fox. Entre diciembre del 2000 y noviembre del 2005, la población del sistema penitenciario ha aumentado en 54.488 prisioneros (un incremento de 35,2 por ciento).³³⁴

La sobrepoblación lleva a condiciones cada vez peores para las personas que se encuentran detenidas en las prisiones mexicanas. Un 53 por ciento de los prisioneros de tres jurisdicciones locales (Distrito Federal, estado de México y Morelos) denuncia que no recibe suficiente comida y un 29 por ciento señala que no tiene suficiente agua para beber. La mayoría de los prisioneros dependen de sus familias para acceder a medicamentos, vestimenta, calzado y los elementos básicos necesarios para su higiene (por ejemplo, jabón, papel higiénico y pasta dentífrica). Raramente los prisioneros reciben una educación o tienen la oportunidad de trabajar mientras se encuentran en prisión.³³⁵ La sobrepoblación, con consecuencias similares, ha sido documentada en la mayoría de las prisiones estatales.³³⁶

Un ejemplo del uso indebido y de las trágicas consecuencias del actual sistema de prisión preventiva es el caso de Felipe García Mejía, quien fue arrestado en enero del 2004 en el Distrito Federal. García Mejía fue acusado de presuntamente haber robado la bolsa de una mujer en la vía pública, en compañía de su hermano y un amigo. Los agentes del Ministerio Público consideraron que el hecho constituía un “delito grave” y, por lo tanto, lo enviaron a prisión preventiva. Este caso también ilustra trágicamente cómo la práctica de enviar a personas en prisión preventiva puede conducir a otras violaciones de los derechos humanos. A pesar de que García Mejía sólo tenía 15 años de edad, fue encarcelado junto a prisioneros adultos. Mientras que se encontraba en prisión preventiva fue golpeado salvajemente por otro prisionero.³³⁷ Como consecuencia de las heridas recibidas falleció pocos días después de ser arrestado.³³⁸

Las obligaciones de México conforme al derecho internacional

En estas circunstancias, la detención de prisioneros que aún no han sido condenados resulta violatoria del derecho internacional de los derechos humanos sobre el tratamiento de los prisioneros y de la presunción de inocencia, que constituye uno de los principios más firmemente establecidos y ampliamente aceptados del derecho a un juicio justo.

³³⁴ CNDH, “Recomendación General 11: Sobre el Otorgamiento de Beneficios de Libertad Anticipada a los Internos en los Centros de Reclusión de la Republica Mexicana”, parte I.A.

³³⁵ CNDH, “Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en los Centros de Reclusión de la República mexicana, dependientes de Gobiernos Locales y Municipales”, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/creclus/index.htm> (consultado en diciembre del 2005), 2004, parte V.B.

³³⁶ *Ibíd.* Véase también Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México”, E/CN.4/2003/8/Add.3, 17 de diciembre del 2002, p. 3.

³³⁷ Además de los estándares internacionales de derechos humanos mencionados en la siguiente sección, cuando la persona detenida es menor de 18 años de edad también se viola el artículo 37 (c) de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 10 (2) (b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

³³⁸ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 5/2004, 24 de junio del 2004.

El artículo 8(2) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece expresamente que toda persona acusada de haber cometido un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia. El artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) también expresa que “toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley”. Y el artículo 9(3) del PIDCP establece que las personas acusadas de un delito no deben, como regla general, permanecer detenidas.³³⁹ De acuerdo con el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la prisión preventiva sólo puede ser utilizada cuando sea legal, razonable y necesaria. Sólo será apropiada en el caso que resulte necesaria “para prevenir la fuga, la interferencia con las pruebas o la reincidencia del delito” o “cuando la persona afectada constituya una clara y grave amenaza para la sociedad que no puede controlarse de ningún otro modo”.³⁴⁰

Además, las condiciones de vida previamente descritas violan estándares internacionales de derechos humanos que establecen que las personas privadas de libertad deben ser tratadas con dignidad.³⁴¹ La falta de separación entre los prisioneros condenados de aquellos que se encuentran en prisión preventiva socava el principio de presunción de inocencia y viola los estándares internacionales que establecen que las personas condenadas y aquellas que aguardan su sentencia deben ser detenidas separadamente y recibir un tratamiento separado.³⁴² Por último, el sistema penal mexicano no permite la reintegración social de las personas que han sido condenadas por haber cometido un delito, y esto, de acuerdo con el derecho internacional, debe constituir el objetivo final de cualquier sistema penal.³⁴³

³³⁹ Artículo 9(3) del PIDCP; véase también el Comentario General No. 8 del Comité de Derechos Humanos del PIDCP, artículo 9 (Sexta Sesión 1982), Informe del Comité de Derechos Humanos, adoptado el 12 de abril de 1984 por el Comité de Derechos Humanos, 40 ONU GAOR Supp. (No. 40) U.N. Doc. A/40/40 (que declara que “la detención preventiva debe ser excepcional y lo más corta posible”).

³⁴⁰ Hugo van Alphen v. Los Países Bajos (nº 305/1988) (23 de julio de 1990), Acta Oficial de la Asamblea General, 46º Sesión, Suplemento nº 40 (A/45/40), vol. II, anexo IX, sec. M, párr. 5.8. Asimismo, el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención de la Delincuencia y el Trato a los Delincuentes dispuso que:

(b) Sólo puede ordenarse la detención preventiva si existe una base razonable para creer que las personas afectadas han estado involucradas en la comisión de los presuntos delitos y que existe el riesgo de fuga o de que cometan más delitos graves, o el riesgo de grave interferencia en la labor de los tribunales de justicia si se les deja en libertad;

(c) Cuando se considere la posibilidad de ordenar la detención preventiva, se deben tener en cuenta las circunstancias individuales del caso, en concreto la naturaleza y gravedad del presunto delito, el peso de las pruebas, el posible castigo que se impartirá, y la conducta y circunstancias personales y sociales de la persona afectada, como sus relaciones con la comunidad;

Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención de la Delincuencia y el Trato a los Delincuentes, La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990; informe elaborado por la Secretaría (Nueva York: Naciones Unidas, 1991), E.91, IV, Cap. 1, sec. C (párr. 2).

³⁴¹ Véase artículo 10(1) del PIDCP; artículo 5(2) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y Reglas 15 a 26 de las Reglas de Estándares Mínimos para el Tratamiento de los Prisioneros, adoptado por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobado por el Consejo Económico y Social por medio de su resolución 663 C (XXIV) del 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977.

³⁴² Artículo 10(2)(a) del PIDCP; artículo 5 (4) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y Reglas 8 (b) y 84 a 93 de las Reglas de Estándares Mínimos para el Tratamiento de los Prisioneros.

³⁴³ Artículo 10(3) del PIDCP; artículo 5(6) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y Reglas 58 a 61 y 71 a 81 de las Reglas de Estándares Mínimos para el Tratamiento de los Prisioneros.

El paquete de reformas de Fox

Por medio de reformas a la Constitución y al Código Federal de Procedimientos Penales, el paquete de reformas judiciales presentado por el presidente Fox en marzo del 2004 constituye un paso importante para poner freno al uso excesivo de la prisión preventiva en México.

Una de las propuestas de reforma incorporaría expresamente la garantía constitucional del principio de presunción de inocencia en la Constitución. Otra propuesta agregaría lenguaje concreto indicando que los jueces podrían conceder la libertad provisional a las personas acusadas de cometer “delitos graves”.³⁴⁴ Una enmienda al Código Federal de Procedimientos Penales incluiría lenguaje más específico autorizando a los jueces a decidir si concederán o no la libertad provisional en aquellos casos que involucren ciertos tipos de “delitos graves” (pero no todos), siempre y cuando el acusado no hubiere sido condenado previamente por un delito grave, no hubiere incumplido sus obligaciones procesales en un proceso penal anterior y no se encuentre sujeto a un procedimiento de extradición relacionado con el delito que se le imputa.³⁴⁵

Desafortunadamente, la propuesta de Fox presenta graves deficiencias. Una de ellas es que mantiene la prisión preventiva automática para muchos de los “delitos graves” incluidos en el Código Penal Federal. Otra tiene que ver con que no elimina las disposiciones existentes que niegan la libertad provisional a las personas acusadas de delitos “no graves” y que no pueden garantizar el pago de reparaciones en caso de ser condenados.³⁴⁶

³⁴⁴ De acuerdo con la propuesta, el artículo 20 de la Constitución federal señalaría:

En todo proceso de orden penal, el imputado, la víctima o el ofendido, tendrán los siguientes derechos.

A. Del imputado:

I.- A la presunción de inocencia mientras no se declare que es responsable por sentencia emitida por los tribunales competentes. Gozará de su libertad, salvo las siguientes excepciones, de conformidad con la ley:

- a) Cuando se trate de delitos calificados como graves, **sin perjuicio de lo que disponga el juez,***
- b) En el caso de los delitos no graves, sancionados con privativa de libertad, cuando no se garantice la reparación del daño, y*
- c) En los delitos graves y no graves cuando el juez decreta la revocación de la libertad provisional.*

³⁴⁵ De acuerdo con la propuesta, el artículo 252 del Código Federal de Procedimientos Penales señalaría:

[E]l Juez podrá conceder la libertad provisional al inculcado, atendiendo a las circunstancias del hecho investigado, por alguno de los delitos contemplados [en algunas secciones del artículo que enumera los “delitos graves”] siempre y cuando el inculcado no hubiere sido condenado con anterioridad por un delito grave, hubiera incumplido sus obligaciones procesales en un proceso penal anterior o haya estado sujeto a un procedimiento de extradición por el delito que se le imputa, para lo cual en estos supuestos el delito no será considerado grave para los efectos de la libertad provisional.

³⁴⁶ De acuerdo con la propuesta, el artículo 237 del Código Federal de Procedimientos Penales señalaría:

Todo imputado enfrentará el proceso penal en libertad, salvo que se trate de los delitos considerados graves por este Código, en los que no haya autorizado su libertad el juez, o bien, sean no graves pero no se haya garantizado la reparación del daño, o en ambas clases de delitos, habiéndosele otorgado la libertad provisional incurra en alguna causal de revocación de la misma.

Véase la propuesta de reforma al artículo 20(A) de la Constitución, y las propuestas para los artículos 237-252 y 336-341 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Sin embargo, ambas deficiencias podrían ser potencialmente subsanadas por medio del establecimiento de la garantía constitucional del principio de presunción de inocencia. Esta garantía podría brindar la base para exigir futuras acciones legislativas y judiciales que permitan otorgar a los jueces mayor discreción en la determinación de si procede—y cuándo—conceder la libertad provisional.

La garantía constitucional del principio de presunción de inocencia también podría tener un impacto importante a nivel estatal—especialmente en aquellos estados donde ya se han iniciado acciones tendientes a reformar la legislación penal local con la finalidad de abordar el problema del uso excesivo de la prisión preventiva.

Las propuestas de reformas a los códigos de procedimientos penales en los estados de Chihuahua, Jalisco, Oaxaca y Zacatecas han abordado de manera específica el problema del uso excesivo de la prisión preventiva. Las reformas propuestas en Chihuahua, Jalisco y Oaxaca irían aun más allá que la propuesta federal al eliminar por completo la lista de “delitos graves” de los códigos locales de procedimientos penales. Las reformas concederían discreción a los jueces para que adopten las medidas preventivas que consideren más apropiadas en todos los casos. Más aún, limitarían la prisión preventiva a un máximo de doce meses.³⁴⁷ Una propuesta de reforma presentada en Zacatecas, en cambio, mantiene el actual sistema de listado de “delitos graves”, pero otorga a los jueces la discreción necesaria para decidir sobre la prisión preventiva en aquellos delitos que no se incluyen en la lista de “delitos graves”.³⁴⁸

Las reformas llevadas a cabo en los primeros estados mencionados son la excepción, sin embargo, y éste es el motivo por el cual resulta tan importante una reforma a la Constitución federal que garantice el principio de presunción de inocencia: podría obligar a los demás estados a implementar reformas similares.

Oposición equivocada a una reforma urgente

Al igual que en el caso de las propuestas de reforma contra la tortura, los opositores a esta iniciativa argumentan que las medidas tendientes a poner freno a la prisión preventiva debilitarían los niveles de seguridad y de cumplimiento de la ley. Es típica la visión expresada por un senador que le dijo a Human Rights Watch que la garantía constitucional del principio de presunción de inocencia resultaba innecesaria y que la reforma sobre la prisión preventiva sólo “dejaría en libertad a muchos delincuentes”.³⁴⁹

³⁴⁷ En la propuesta de Jalisco en los artículos 189 a 206; en la propuesta de Chihuahua en los artículos 177 a 194; y en la propuesta de Oaxaca en los artículos 169 a 174. Según el director de estudios legislativos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, están comenzando a redactar una propuesta de reforma que contiene las mismas disposiciones. Correspondencia por email entre Human Rights Watch y Nina Ruiz Lozano, 13 de marzo del 2006.

³⁴⁸ Artículo 191 de la propuesta de Zacatecas.

³⁴⁹ Entrevista de Human Rights Watch al Senador Orlando Paredes, Distrito Federal, México, 16 de noviembre del 2005.

Este comentario, en tanto presume la culpabilidad de los sospechosos que se encuentran detenidos, constituye en sí mismo un testimonio elocuente—si bien involuntario—sobre la necesidad de fortalecer el principio de presunción de inocencia en México. También demuestra una falta de conciencia preocupante sobre las consecuencias negativas del uso excesivo de la prisión preventiva, que en sí mismo constituye una grave amenaza para la seguridad pública.

Ineficaz uso de recursos

La encarcelación de miles de prisioneros no violentos desvía fondos públicos que sería mejor invertir en otras estrategias para promover la seguridad pública. El costo promedio de mantener a una persona en prisión en México es de 130 pesos diarios (12,5 dólares estadounidenses).³⁵⁰ Si hay 82 mil personas en prisión preventiva en México, y los números continúan creciendo, el costo diario de mantenerlos en prisión supera el millón de dólares estadounidenses. Y éste es sólo el costo directo de encarcelamiento, sin tomar en consideración otros costos, tales como la incapacidad de los prisioneros de trabajar y de percibir ingresos y pagar impuestos, así como los costos sociales y psicológicos que enfrentan las personas que dependen de los presos.

Corrupción y violencia en las prisiones

El uso excesivo de la prisión preventiva contribuye a la severa sobrepoblación de las cárceles mexicanas, la cual socava la capacidad de las autoridades penales de controlar las poblaciones carcelarias. Esta falta de control lleva a la aparición de redes de corrupción dentro de las prisiones, que en ciertos casos son operadas por los guardias y en otros por poderosas mafias al interior de las cárceles. Como resultado, por ejemplo, en algunas prisiones los reclusos deben pagar un “impuesto interno” una o dos veces al día. Los prisioneros deben pagar para recibir visitas, para recibir comida de sus familiares, para ser trasladados a celdas más grandes o menos violentas, o para no tener que ocuparse de las tareas de limpieza.³⁵¹

El sistema se vuelve tan caótico que, según el director de una prisión de Aguascalientes, las personas que trabajan en la prisión deben aumentar el número de presos condenados a quienes les conceden la libertad anticipada. Puesto que existe un límite para el número de personas que puede albergar una prisión, y que prácticamente no existen limitaciones sobre quiénes son enviados a prisión, el sistema genera un incentivo perverso: si la sobrepoblación es tal que complica el manejo de la prisión, las autoridades penales encargadas de determinar quiénes reciben libertad anticipada tienen un incentivo para incrementar el número de prisioneros a quienes se les concede ese beneficio. Al conceder tal libertad se tiene en cuenta si la persona condenada ha cumplido el 60 por ciento de su condena, si ha sido condenada más de una vez por el mismo delito y si tuvo buena conducta en prisión. Los criterios empleados para otorgar la libertad anticipada no toman en cuenta si la persona constituye un peligro para la sociedad luego

³⁵⁰ Open Society Justice Initiative, “The Economic Costs of Pretrial Detention in Mexico: A Cost-Benefit Analysis”, [Los costos económicos de la prisión preventiva en México: un análisis costo-beneficio] (a publicarse en 2006), p. 53.

³⁵¹ *Ibid.*, p. 63.

de ser liberada. Como consecuencia, tres de cada diez prisioneros de “alto riesgo” obtienen libertad anticipada.³⁵²

Asimismo, dado que los individuos condenados y quienes aguardan sentencia participan juntos en algunas actividades dentro de las prisiones (tales como las actividades deportivas, educativas y las visitas de familiares), las personas que han sido acusadas de delitos menores suelen interactuar con personas condenadas por crímenes violentos. En muchos casos, los criminales avezados reclutan a prisioneros que se encuentran en prisión por delitos menores para que participen en delitos mayores luego de quedar en libertad. Un conocido ejemplo de esto es el secuestro del entrenador de fútbol Rubén Omar Romano en 2005. Su secuestro fue orquestado por un peligroso criminal recluido en la prisión de Santa Martha Acatitla y fue ejecutado por otros individuos que habían estado con él en prisión antes de ser liberados.³⁵³ Quienes llevaron a cabo el secuestro habían sido encarcelados por delitos menores.³⁵⁴

Más prisioneros no equivale a más seguridad

Los críticos de la reforma propuesta señalan que la prisión preventiva resulta necesaria a fines de asegurar que los “criminales” sean enviados a prisión. Sin embargo, este argumento se basa en la suposición errónea de que un mayor número de arrestos de sospechosos resulta en mayores niveles de seguridad. Este no es el caso en México.

En demasiados casos, cuotas de arrestos y otros factores arbitrarios—y no una evaluación del riesgo que plantea un individuo en particular—son los factores que definen las decisiones de encarcelar a sospechosos. Por ejemplo, en el 2003 la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal indicó que intentaría incrementar el número de arrestos para poder enviar a 25 mil personas cada año —evidentemente un número arbitrario—ante el Ministerio Público. Entre el 2002 y el 2005, el número de presos en el Distrito Federal se duplicó.³⁵⁵ Agentes de un ministerio público dijeron a la ONG mexicana CIDE que se les exige enviar casos a juicio y que “entre más averiguaciones mandes consignadas, es mejor. No importa si están bien integradas o no. (...) Muchas veces se consigna por consignar, sin que haya necesariamente un delito”.³⁵⁶

En ciertas ocasiones los oficiales de la policía judicial enfrentan incentivos aun más preocupantes: algunos reciben bonos si detienen personas y las envían ante el Ministerio Público. Por ejemplo, en la municipalidad de Tlanepantla del estado de México, los policías recibían 1.500 pesos (aproximadamente 150 dólares estadounidenses) por cada persona arrestada. El sistema, que fue

³⁵² Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Juan Pablo Ruiz de la Rosa, Aguascalientes, México, 10 de marzo del 2006. Ruiz de la Rosa es director de la prisión El Llano de Aguascalientes.

³⁵³ Silvia Otero, “Trasladan a autor de secuestro de Romano a La Palma”, *El Universal*, 22 de septiembre del 2005.

³⁵⁴ Silvia Otero, “Reclutan a plagiarios en penal”, *El Universal*, 23 de septiembre del 2005.

³⁵⁵ Open Society Justice Initiative, “The Economic Costs of Pretrial Detention in Mexico: A Cost-Benefit Analysis”, [Los costos económicos de la prisión preventiva en México: un análisis costo-beneficio] (a publicarse en 2006), p. 35.

³⁵⁶ Documental “El Túnel” de Roberto Hernández, CIDE, 2005.

publicitado de manera transparente, sólo duró unos pocos días como consecuencia de los reclamos de los grupos de la sociedad civil.³⁵⁷ Sin embargo, esta práctica aparentemente no ha desaparecido. En un documental del 2005, un oficial de la policía judicial confirmó que los oficiales efectivamente reciben un bono si arrestan a alguien y lo presentan ante el Ministerio Público.³⁵⁸

Por lo tanto, el aumento en el número de presos no constituye una buena medida de la efectividad del sistema para combatir la inseguridad. Dado que los agentes del Ministerio Público no realizan investigaciones confiables, hay poca certeza de que los sospechosos encarcelados sean, en realidad, responsables de los crímenes que se les ha imputado.

Otro argumento esgrimido por quienes se oponen a limitar el uso de la prisión preventiva es que de esta manera será aun más difícil para los agentes del Ministerio Público resolver los delitos, y para los jueces condenar, porque cada persona acusada de cometer delitos “permanecerá libre”. Este argumento es fundamentalmente erróneo. Permitir que los jueces presuman que todas las personas son inocentes y otorgarles la facultad de determinar en cada caso si esa persona debe ser enviada a prisión preventiva simplemente les confiere la posibilidad de decidir si el acusado enfrentará el juicio en prisión o en libertad provisional. No obliga a los jueces a dejar a todos los sospechosos libres durante el juicio. Incluso en casos que así lo decidieran, los jueces podrían aplicar otras medidas a fin de asegurar que la persona esté presente durante el juicio, y eventualmente sea enviada a prisión si es encontrada culpable y si el delito es sancionado con prisión.

Recomendaciones

Si el gobierno mexicano desea verdaderamente enfrentar los abusos que continúan cometiéndose en nombre de combatir la delincuencia, deberá reconocer que tales abusos representan una amenaza contra la seguridad pública. Las propuestas de reforma analizadas en este capítulo representan un paso clave hacia la integración de los derechos humanos y la seguridad pública en una agenda común y coherente de políticas públicas.

1) Poner fin al uso de las confesiones forzadas como elemento probatorio en juicio

La próxima administración debería promover una reforma constitucional que permita que solamente las confesiones rendidas ante un juez, y en presencia de un abogado defensor, sean admisibles como evidencia en un juicio. Tal reforma eliminaría el principal incentivo que actualmente tienen la policía judicial y los agentes del Ministerio Público para recurrir a la tortura—esto es, que las confesiones recibidas por agentes del Ministerio Público tienen valor probatorio.

³⁵⁷ Open Society Justice Initiative, “The Economic Costs of Pretrial Detention in Mexico: A Cost-Benefit Analysis”, [Los costos económicos de la prisión preventiva en México: un análisis costo-beneficio] (a publicarse en 2006), p. 71.

³⁵⁸ Documental “El Túnel” de Roberto Hernández, CIDE, 2005.

2) Poner fin al uso excesivo de la prisión preventiva

La próxima administración debería promover una reforma a la Constitución, confiando a los jueces entera discreción para dictar libertad provisional o prisión preventiva en todos los casos—ya sea que involucren delitos “graves” o “no graves”. La prisión preventiva debería constituir una medida de último recurso, adoptada solamente en aquellos casos en que el juez considere que, de otra forma, el sospechoso evadiría la justicia; en que el dictado de la libertad provisional interferiría con el normal desarrollo del proceso judicial; o en que existan pruebas sustanciales de que el acusado representa una grave amenaza para la sociedad que no puede ser evitada de otra manera. En todos los casos, el juez también debería tener la facultad de adoptar otras medidas preventivas que no interfieran con la libertad del acusado.

A fin de asegurar que la discreción conferida a los jueces sea ejercida adecuadamente, la decisión de conceder la libertad provisional o de dictar la prisión preventiva debe ser razonada y adoptada luego de realizar audiencias orales abiertas donde el agente del Ministerio Público y el abogado defensor tengan la posibilidad de explicar sus puntos de vista.

La próxima administración también debería promover una reforma a la Constitución a fin de establecer expresamente en ella la garantía del principio de presunción de inocencia. Esta reforma podría jugar un papel vital en promover reformas a nivel federal y estatal que confieran mayor discreción a los jueces en el dictado de la prisión preventiva.

VI. Un caso paradigmático: Ciudad Juárez

El caso de derechos humanos que ha recibido más atención en la prensa local e internacional durante la administración Fox ha sido el de Ciudad Juárez, donde, durante más de una década, los policías y agentes del Ministerio Público no pudieron resolver cientos de asesinatos y “desapariciones” de mujeres. La extensa cobertura de los asesinatos fue crucial, tanto para dirigir la atención hacia las demandas de las víctimas y sus familiares como para promover la—muy necesaria—toma de conciencia pública sobre el problema más generalizado de la violencia contra las mujeres en México.

Sin embargo, la tragedia de Ciudad Juárez también ofrece otras lecciones importantes que, hasta ahora, han recibido menos atención—lecciones que ilustran los principales temas del presente informe. Una de las lecciones principales es que las prácticas policiales abusivas menoscaban tanto los derechos humanos como la seguridad pública. Otra es que para mejorar su posibilidad de promover tanto derechos como seguridad, México necesita promover reformas estructurales. Sin embargo, además de demostrar qué funciona mal en el sistema y qué soluciones son necesarias, Ciudad Juárez también es un ejemplo importante de cómo México puede, realmente, llegar a instrumentar estos cambios.

Chivos expiatorios: Cómo los abusos menoscaban la seguridad pública

En los últimos trece años, más de cuatrocientas mujeres han sido asesinadas o “desaparecidas” en Ciudad Juárez, Chihuahua. En la mayoría de los casos las autoridades han sido incapaces de identificar a los responsables de los crímenes.³⁵⁹ Al menos treinta y cuatro de las víctimas permanecen “desaparecidas” actualmente.³⁶⁰

Durante años los policías y los agentes del Ministerio Público locales hicieron poco para abordar el problema. Las autoridades del estado comenzaron a actuar sólo cuando los familiares de las víctimas empezaron a movilizarse y los asesinatos y “desapariciones” recibieron una amplia cobertura en los medios.³⁶¹ En lugar de llevar a cabo investigaciones serias, la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) recurrió a las prácticas abusivas que normalmente

³⁵⁹ La Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) de Chihuahua informó a Human Rights Watch que, entre 1993 y 2005, se registraron 377 homicidios de mujeres, 80 por ciento de los cuales estuvieron relacionados con situaciones de violencia familiar o de género. La información de los casos registrados hasta el 9 de noviembre del 2005 fue suministrada a Human Rights Watch por la PGJE de Chihuahua. Entrevista de Human Rights Watch a Patricia González, procuradora general de justicia del estado de Chihuahua, y a Cony Velarde, subprocuradora de la zona norte del estado de Chihuahua, Ciudad Juárez, México, 14 de noviembre del 2005.

³⁶⁰ Procuraduría General de la República (PGR), “Informe Final de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua”, enero del 2006, p. 32.

³⁶¹ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Luz Castro, Centro de Derechos Humanos de las Mujeres y Justicia para Nuestras Hijas, Ciudad Juárez, México, 26 de abril del 2006.

sustituyen el trabajo policial serio en Chihuahua: buscaron condenar a chivos expiatorios basándose en confesiones forzadas.

En el capítulo 5 del presente informe se detallan dos casos en los cuales las autoridades locales emplearon la tortura como medio para obtener confesiones que permitieran “resolver” los crímenes cometidos contra las mujeres. Uno de ellos involucró a dos conductores de ómnibus, Víctor García Uribe y Gustavo González Meza, que fueron torturados en el año 2001 hasta que confesaron que habían asesinado a ocho mujeres. González Meza murió en prisión en circunstancias misteriosas y García Uribe fue declarado inocente por un juez en el 2005. El segundo caso es el de David Meza, quien fue torturado en el 2003 para que se viera forzado a confesar que había asesinado a su prima. Su caso se encuentra aún pendiente, pero no existe evidencia en su contra, salvo la confesión forzada.

Estos no fueron incidentes aislados. El capítulo 5 detalla otros dos casos de tortura por parte de policías y agentes del Ministerio Público de Chihuahua, y cita a la actual procuradora general de justicia del estado, Patricia González, quien señaló a Human Rights Watch que en sus más de veinticuatro años como jueza penal había visto que la práctica de la tortura “era algo ordinario y común”.³⁶² Más aún, un informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) del 2004 descubrió ochenta y nueve instancias en que los sospechosos de estos crímenes habían “confesado espontáneamente” ante un agente del Ministerio Público, para luego retractarse de la confesión cuando estuvieron ante un juez, argumentando que habían sido sometidos a tortura. En el mismo informe, la CNDH observó que el uso de la violencia física o psicológica para obtener confesiones parecía ser una práctica habitual dentro de la PGJE.³⁶³

El uso de confesiones forzadas no resolvió los crímenes ni satisfizo los reclamos de justicia de los familiares de las víctimas. Contribuyó, en cambio, a agravar el problema porque, como los asesinos confesos eran presumiblemente inocentes, los verdaderos culpables permanecían en libertad. En efecto, en el 2004, un año después de que David Meza fuera encarcelado, el índice anual de homicidios de mujeres en Ciudad Juárez había aumentado.³⁶⁴

El uso de la política exterior para promover cambios a nivel local

Luego de que la administración Fox abriera las puertas de México a la observación internacional, numerosos monitores internacionales visitaron Ciudad Juárez para hacer una evaluación de primera mano sobre la situación. Se reunieron con los familiares de las víctimas y los defensores

³⁶² Entrevista de Human Rights Watch a Patricia González, procuradora general de justicia del estado, Ciudad de Chihuahua, México, 15 de noviembre del 2005.

³⁶³ CNDH, “Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua”, 2003, parte VI, [online] <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/juarez2003/index.htm> (consultado en diciembre del 2005).

³⁶⁴ Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, “Segundo Informe de Gestión mayo 2004 – abril 2005”, pp. 52-53.

de los derechos humanos locales para escuchar sus inquietudes y reclamos. Entre estos observadores se encontraron el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre la Independencia de Jueces y Abogados (2001), el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura (2001), la Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2002), dos personas expertas del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2003) y la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (2003). Diferentes ONGs internacionales, entre ellas la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, Amnistía Internacional, y el Grupo de Trabajo de América Latina, también realizaron investigaciones *in situ* y desarrollaron una extensa labor de promoción que reforzó el trabajo a nivel local que apuntaba a poner fin a la impunidad de estos crímenes.

Esta presencia internacional jugó un rol clave como mecanismo de presión para incitar a las autoridades mexicanas a actuar. Según Mariclaire Acosta, ex Subsecretaria para Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, tras el intenso escrutinio ejercido por la comunidad internacional se volvió “imposible para el presidente y los miembros del gabinete encargados de la seguridad pública seguir haciéndose los desentendidos”.³⁶⁵ Para la Secretaría de Relaciones Exteriores se trató de un caso clásico del uso del escrutinio internacional como medio para promover la acción del gobierno en el campo de los derechos humanos dentro de México.

Activistas locales de derechos humanos también dijeron a Human Rights Watch que la atención internacional había sido clave para obligar al gobierno a actuar. Según Luz Castro, quien trabaja con el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres y con Justicia para Nuestras Hijas (un grupo de familiares de víctimas), “después de la visita y los informes de las organizaciones internacionales el estado tuvo que reconocer el problema”.³⁶⁶ Asimismo, Marisela Ortiz, quien trabaja con Nuestras Hijas de Regreso a Casa, otra ONG de familiares de víctimas, le dijo a Human Rights Watch que la apertura fue “total y absolutamente necesaria. Nuestros gritos de auxilio no hubieran tenido el eco que tuvieron sin los monitores internacionales. La apertura fue lo que hizo que el gobierno federal y el estatal se movieran”.³⁶⁷

³⁶⁵ Las primeras medidas adoptadas por el gobierno federal fueron la creación en el 2001 de un instituto nacional encargado de diseñar políticas públicas para promover la equidad de género, así como conferir el mandato a dos comisiones del Congreso para evaluar la situación en Ciudad Juárez. Mariclaire Acosta Urquidi, “Las mujeres de Ciudad Juárez”, Center for Latin American Studies of Berkley University, Policy Paper No. 3, mayo del 2005, pp.9-10 [Traducción por Human Rights Watch].

³⁶⁶ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Luz Castro, Centro de Derechos Humanos de las Mujeres y Justicia para Nuestras Hijas, Ciudad Juárez, México, 26 de abril del 2006.

³⁶⁷ Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Marisela Ortiz, Nuestras Hijas de Regreso a Casa, Ciudad Juárez, México, 26 de abril del 2006.

En el 2003 la administración Fox respondió a las crecientes preocupaciones mediante la creación de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez.³⁶⁸ La Comisión emprendió diferentes actividades, incluyendo ayudar a traer al Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) a Chihuahua para que identificara los cuerpos de las mujeres asesinadas. En el 2004, tras un pedido de la Comisión y de ONGs mexicanas, el EAAF elaboró un informe que evaluaba las falencias de las investigaciones realizadas previamente para identificar los cuerpos de las mujeres asesinadas y concluyó que la identificación previa de los cuerpos resultaba poco confiable.³⁶⁹ Desde entonces, el EAAF ha trabajado bajo los auspicios de la PGJE en Ciudad Juárez para obtener muestras de ADN de los cuerpos de las víctimas y de los familiares con el propósito de comparar los resultados. En enero del 2006, el EAAF había obtenido muestras de ADN de sesenta cuerpos y de 125 familiares y había logrado identificar trece cuerpos.

Además de crear la Comisión, en el 2004 la administración Fox creó una Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua. La tarea de esta fiscal se ha visto limitada porque la mayoría de los casos son de jurisdicción local. Sólo veinticuatro de los 377 casos de homicidio pueden ser juzgados en tribunales federales y estos casos están siendo investigados actualmente por una división de la Procuraduría General de la República (PGR) encargada de investigar la delincuencia organizada (Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, SIEDO).³⁷⁰ No obstante, de acuerdo con funcionarios del estado, la Fiscalía Especial ha ayudado a identificar las irregularidades cometidas por las autoridades estatales en las investigaciones anteriores.³⁷¹ Por ejemplo, en su informe final la fiscal especial reveló que 177 funcionarios públicos (esto es, más del 35 por ciento de los que participaron en las investigaciones) estuvieron involucrados en actos que podrían merecer sanciones administrativas o penales. Según la PGR, ninguno de estos funcionarios públicos sigue trabajando para la procuraduría estatal.³⁷²

La Fiscalía Especial también ha participado activamente en el esfuerzo conjunto emprendido por los gobiernos federal y estatal para ofrecer reparaciones económicas a los familiares de las víctimas de estos casos. El gobierno federal y el gobierno estatal han contribuido con

³⁶⁸ El programa de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, que incluye cuarenta áreas de acción de diferentes agencias federales y estatales, tiene como objetivo garantizar la justicia, la prevención y la promoción de los derechos humanos de las mujeres. El trabajo de la Comisión ha consistido, entre otras cosas, en generar vínculos entre diferentes actores, crear una base de datos sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres y promover la asistencia a las víctimas y sus familiares. Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, "Segundo Informe de Gestión mayo 2004 – abril 2005", pp. 52-53.

³⁶⁹ Entrevista de Human Rights Watch a miembros del EAAF, Ciudad Juárez, México, 14 de noviembre del 2005.

³⁷⁰ PGR, "Informe Final de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua", enero del 2006, p. 58.

³⁷¹ Entrevista de Human Rights Watch a Patricia González, procuradora general de justicia del estado de Chihuahua, y a Cony Velarde, subprocuradora de la zona norte del estado de Chihuahua, Ciudad Juárez, México, 14 de noviembre del 2005.

³⁷² PGR, "Informe Final de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua", enero del 2006, p. 67 y 100.

veinticinco y con cinco millones de pesos respectivamente (un total de casi tres millones de dólares estadounidenses) a un fondo destinado a brindar reparaciones a las familias de las víctimas. En enero del 2006, familias de sesenta y tres víctimas habían recibido reparaciones.³⁷³ (Algunos familiares y defensores de los derechos humanos locales han expresado serias reservas con respecto al programa de reparaciones, temiendo que sea usado como un sustituto de los juicios).³⁷⁴

Además de promover la acción por parte del gobierno federal, la atención internacional ha contribuido a generar acción en el nivel en que, dada la naturaleza de los problemas, resultaba más necesaria: el gobierno estatal. Tras asumir sus funciones en octubre del 2004, la nueva procuradora general de justicia de Chihuahua, Patricia González, otorgó máxima prioridad a la atención de estos casos y comenzó a cambiar el modo en que el estado abordaba éstos y otros casos, poniendo énfasis en técnicas de investigación y fortaleciendo la labor de las oficinas internas de la PGJE encargadas de sancionar a los funcionarios que cometen abusos.³⁷⁵

Hacia finales del 2004, el nuevo enfoque parecía estar generando resultados positivos. Los agentes del Ministerio Público del estado habían obtenido el arresto de cincuenta y dos personas acusadas de haber cometido este tipo de crímenes contra las mujeres, incluyendo a once personas por crímenes cometidos entre 1993 y 2002. Estos agentes concluyeron las investigaciones en el 80 por ciento de los homicidios de mujeres cometidos en el 2005 y todos estos casos se encuentran pendientes ante un juez que debe decidir si irán a juicio.³⁷⁶ Es importante destacar que se registraron cuatro quejas de actos de tortura por agentes de seguridad en este período, que resultaron en tres arrestos de agentes estatales. Esto debe contrastarse con los seis años anteriores, durante los cuales se registraron dieciocho quejas de tortura, pero no se dictó ni una sola orden de arresto.³⁷⁷

³⁷³ Cada familia recibió 136.656 pesos (13,000 dólares estadounidenses). *Ibid.*, p. 90.

³⁷⁴ Los críticos del programa de reparaciones aducen que las autoridades han empleado estos fondos para desalentar las demandas por mayores investigaciones y procesamientos, al exigir a los beneficiarios de las reparaciones la firma de una renuncia por medio de la cual se comprometen a no buscar una confirmación independiente sobre las identidades de sus hijas a través del EAAF. Una segunda crítica tiene que ver con que la PGR diseñó el programa sin consultar a las partes afectadas. Por último, las compensaciones no fueron acompañadas por un reconocimiento gubernamental del incumplimiento por parte del estado de su obligación de investigar y prevenir los homicidios.

³⁷⁵ Los nuevos funcionarios aumentaron los recursos y el personal de la procuraduría, trasladaron sus oficinas para que estuvieran más cerca de los centros de atención a las víctimas, crearon un nuevo sistema para ciencias forenses y reactivaron las viejas investigaciones. Identificaron como una deficiencia significativa en las investigaciones pasadas que la policía judicial había sido incapaz de investigar y coordinar sus actividades con otras agencias, y por lo tanto decidieron afianzar la coordinación entre los fiscales, la policía y los expertos. Entrevista de Human Rights Watch a Patricia González, procuradora general de justicia del estado de Chihuahua, y a Cony Velarde, subprocuradora de la zona norte del estado de Chihuahua, Ciudad Juárez, México, 14 de noviembre del 2005.

³⁷⁶ Información suministrada a Human Rights Watch por la PGJE de Chihuahua.

³⁷⁷ Entrevista de Human Rights Watch a Patricia González, procuradora general de justicia del estado de Chihuahua, y a Cony Velarde, subprocuradora de la zona norte del estado de Chihuahua, Ciudad Juárez, México, 14 de noviembre del 2005.

Sin embargo, como demostramos en el capítulo 5, resulta difícil erradicar el problema de utilizar la tortura como un sustituto de las investigaciones efectivas siempre que se permita a los agentes del Ministerio Público utilizar las confesiones forzadas para condenar a los sospechosos. La procuradora general de justicia del estado señaló a Human Rights Watch que había llegado a la misma conclusión y que, por consiguiente, estimaba que el modo más efectivo de poner fin al uso de la tortura consistía en reformar el sistema de justicia del estado.³⁷⁸ Del mismo modo, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua manifestó a Human Rights Watch que era necesario reformar el sistema de justicia para eliminar los incentivos que promueven el uso de la tortura y otros abusos para obtener confesiones.³⁷⁹

Las opiniones de estos dos funcionarios no son, de ninguna manera, opiniones aisladas. En efecto, surgió un consenso en el estado sobre la necesidad de reformar el sistema de justicia. En mayo del 2005, los poderes judicial, legislativo y ejecutivo del estado firmaron un acuerdo para reformar el sistema.³⁸⁰ Y en enero del 2006, altos funcionarios de los tres poderes presentaron una propuesta de reforma que, entre otras cosas, abordaría el problema de la tortura y de las confesiones forzadas. Específicamente, la propuesta establecería que una confesión rendida ante un agente del Ministerio Público (en ausencia de un juez) sólo tendría valor probatorio si cumple con una serie de condiciones específicas: que la declaración sea filmada, que sea rendida en presencia de un abogado defensor y que el acusado no hubiera sido detenido ilegalmente.

Esta propuesta contra la tortura no ha ido tan lejos como la presentada a nivel federal por la administración Fox—específicamente, la propuesta de Fox de reformar la Constitución para que sólo las confesiones rendidas ante un juez tengan valor probatorio en juicio. Sin embargo, existe una buena razón para esto: si la reforma estatal incluyera tal restricción, muy probablemente enfrentaría un recurso de inconstitucionalidad por menoscabar la autoridad que la Constitución federal concede a los agentes del Ministerio Público para llevar a cabo investigaciones penales. Aun si las medidas propuestas distan de ser las ideales, podrían ser muy útiles en frenar la práctica de tortura en Chihuahua.

La reforma propuesta en Chihuahua también aborda el problema del uso excesivo de la prisión preventiva. Y en este aspecto va más allá que la propuesta de Fox, al eliminar por completo del código de procedimientos penales el catálogo de “delitos graves” para los cuales la prisión preventiva resulta obligatoria. En consecuencia, los jueces estatales tendrían discreción para

³⁷⁸ Entrevista de Human Rights Watch a Patricia González, procuradora general de justicia del estado, Ciudad de Chihuahua, México, 15 de noviembre del 2005.

³⁷⁹ Entrevista de Human Rights Watch a Leopoldo González Baeza, Ciudad de Chihuahua, México, 15 de noviembre de 2005.

³⁸⁰ Congreso del Estado de Chihuahua, Acuerdo N° 71/05 II P.O., 31 de mayo del 2005.

adoptar las medidas preventivas que resulten más apropiadas para cada caso. La propuesta también limita el período máximo de prisión preventiva a doce meses.³⁸¹

Cuando este informe fue a imprenta, la legislatura del estado de Chihuahua aún no había sometido estas medidas a votación. Sin embargo, el simple hecho de que estas reformas necesarias estén siendo consideradas se debe, en gran medida, a la intensa exposición nacional e internacional que el estado ha recibido en los últimos años—este hecho, por su parte, responde en gran medida a la nueva apertura de México a la observación internacional.

La procuradora general de justicia del estado manifestó a Human Rights Watch que sin dicha apertura el debate que está teniendo lugar en el estado jamás habría ocurrido. El escrutinio internacional fue “absolutamente necesario para promover el cambio”, señaló. “Obligó a reconocer que algo debía hacerse”.³⁸²

Las lecciones de Ciudad Juárez

El caso de Ciudad Juárez ofrece varias lecciones clave sobre los derechos humanos en México en la actualidad. La más evidente, y que ha tenido mayor cobertura, es que la violencia contra las mujeres constituye un problema grave en México que requiere de la atención urgente de las autoridades estatales y federales. Human Rights Watch analizó exhaustivamente un aspecto de este problema en su informe titulado “Víctimas por partida doble: Obstrucciones al aborto legal por violación en México”, publicado en marzo del 2006.

³⁸¹ Esta cuestión se trata en los artículos 177 a 194 de la reforma propuesta.

Activistas locales de derechos humanos mencionaron a Human Rights Watch que la propuesta también incluye algunas medidas problemáticas, como la posibilidad de resolver casos de violencia sexual a través de mediación. Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Luz Castro, Centro de Derechos Humanos de las Mujeres y Justicia para Nuestras Hijas, Ciudad Juárez, México, 26 de abril del 2006.

Conforme al artículo 199 de la reforma propuesta: “En los delitos de carácter sexual, en los cometidos en perjuicio de menores de edad y en los casos de violencia familiar, el juzgador no deberá procurar los acuerdos entre las partes ni convocar a una audiencia con ese propósito, salvo cuando lo soliciten en forma expresa la víctima o sus representantes legales”.

Trabajadores sociales, abogados y representantes de ONGs señalaron a Human Rights Watch que los agentes del Ministerio Público suelen decirles a las víctimas de violencia doméstica y sexual que se reconcilien con el agresor, en particular si éste es un integrante de su familia. La inapropiada insistencia en la reconciliación y la mediación resulta problemática por un número de razones. Es poco probable que las víctimas de violencia doméstica y sexual presenten una denuncia a menos que el agresor sea un abusador reincidente o que la violación o acto de violencia haya sido cometido por un extraño. Además, la insistencia en la reconciliación contribuye a abonar la arraigada noción de que en el marco del matrimonio resultan inevitables los “niveles bajos” de violencia o de abuso sexual y que, por lo tanto, no constituyen delito. La insistencia para que la víctima femenina negocie con el agresor puede llevar también a una situación de mayor violencia, y asume que la víctima y el agresor tienen el mismo poder de negociación en su relación. De hecho, si bien la mediación voluntaria debe ciertamente ser ofrecida por el estado, un énfasis inapropiado en la mediación puede ayudar a perpetuar una situación de desequilibrio de poder, especialmente si no va acompañada de medidas que ofrezcan alternativas reales a permanecer en una relación abusiva. Tales medidas podrían incluir la disponibilidad de refugios donde las víctimas puedan permanecer por períodos prolongados, así como el apoyo económico a las madres solteras. Véase Human Rights Watch, “Víctimas por partida doble: Obstrucciones al aborto legal por violación en México”, *Un informe de Human Rights Watch*, Volumen 18, No. 1(B), marzo del 2006.

³⁸² Entrevista de Human Rights Watch a Patricia González, procuradora general de justicia del estado, Ciudad de Chihuahua, México, 15 de noviembre del 2005.

Las otras lecciones de Ciudad Juárez, que han recibido menor atención, son las relacionadas con los principales temas de este informe. La primera de ellas es que los derechos humanos y la seguridad pública deben ser entendidos como objetivos complementarios. En Chihuahua, las autoridades locales respondieron a una crisis de seguridad pública adoptando prácticas abusivas, recurriendo a las confesiones forzadas para encarcelar a chivos expiatorios en lugar de realizar investigaciones criminales serias que pudieran resolver efectivamente los crímenes. En otras palabras, en lugar de resolver el problema, simplemente lo prolongaron al encarcelar a personas presuntamente inocentes y dejar en libertad a los verdaderos criminales.

Una segunda lección, vinculada a la anterior, es que, para mejorar sus prácticas en derechos humanos y seguridad pública, México necesita reformar las deficiencias intrínsecas del sistema de justicia—tanto a nivel estatal como federal—que dan origen a las prácticas abusivas. El estado de Chihuahua está al punto de ser uno de los primeros en efectuar tales reformas dado que oficiales con experiencia dentro del sistema de justicia han llegado a comprender porqué son necesarias.

Una tercera lección se relaciona con el valor del escrutinio internacional para promover avances reales en materia de derechos humanos a nivel local. Las reiteradas visitas de monitores internacionales a Ciudad Juárez resultaron clave, no sólo para fortalecer los esfuerzos de los activistas locales para que se le preste más atención a la situación de las víctimas y sus familiares, sino también para ayudar a generar un consenso más amplio sobre la necesidad de reformar el sistema de justicia.

Y aquí encontramos una última lección crucial: estos asuntos no son partidarios. Ni los problemas de derechos humanos de México ni sus soluciones competen—en absoluto—a un único partido político. En Chihuahua, las prácticas policiales abusivas ocurrieron tanto bajo la gestión de gobernadores del PRI como del PAN. Y la actual propuesta de reforma del sistema de justicia estatal—que en gran medida refleja la propuesta de la administración del PAN a nivel federal—ha sido impulsada por un gobernador del PRI y su procuradora general de justicia, quien fue ratificada en su cargo por todos los partidos mayoritarios de la legislatura estatal.

No resulta claro a esta altura si la propuesta de reforma—y, en particular, las medidas destinadas a frenar la tortura y el excesivo uso de la prisión preventiva—será aprobada en Chihuahua. Aun si así ocurriere, será necesario instrumentar reformas similares en otros estados y a nivel federal para que todo México realmente avance en frenar estos abusos.