
Amnistía Internacional

MÉXICO

Justicia traicionada: la tortura en el sistema judicial



Julio de 2001
Índice AI: AMR 41/021/01/s
Distr: SC/CC/CO/GR

NO PUBLICAR ANTES DEL 10 DE JULIO DE 2001

Público

Amnistía Internacional

MÉXICO

Justicia traicionada: la tortura en el sistema judicial

Julio de 2001

RESUMEN

ÍNDICE AI: AMR 41/021/2001/s

DISTR: SC/CC/CO/GR

Este informe documenta la manera en que se ha fracasado a la hora de poner fin a la tortura en México. Además, trata de identificar algunas de las causas principales de ese fracaso y de ofrecer al gobierno de México una serie de recomendaciones sobre cómo podría comenzar a abordar el problema de forma sistemática y eficaz. El hacer frente a la tortura y erradicarla es un objetivo que ningún gobierno ha logrado todavía.

La persistencia de la tortura y la ausencia de un esfuerzo sostenido por parte de las autoridades para resolver el problema es un hecho que ya ha sido reconocido desde hace tiempo por una larga serie de entidades, entre las que se encuentran los sucesivos gobiernos mexicanos, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y una diversidad de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos tanto mexicanas como internacionales.

El 1 de diciembre del 2000 ocupó el poder un nuevo gobierno federal presidido por Vicente Fox Quesada. El presidente Fox, del opositor Partido de Acción Nacional (PAN), sustituyó al partido en el gobierno, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que había ocupado el poder sin interrupción durante más de 70 años. En su discurso inaugural, el presidente Fox manifestó su compromiso de respetar plenamente los derechos humanos y el Estado de derecho. Dos meses después, en febrero de 2001, anunció una profunda reforma de la Constitución mexicana. Al anunciar esta decisión, el presidente Fox declaró que la reforma incluiría propuestas para que México cumpliera las normas internacionales de derechos humanos.

En marzo de 2001, una delegación de Amnistía Internacional encabezada por Pierre Sané, secretario general de la organización, mantuvo conversaciones con el nuevo gobierno de México, incluido el presidente Fox. Amnistía Internacional manifestó su satisfacción por la disposición del gobierno a abordar abiertamente el triste historial de derechos humanos del país, incluida la persistencia de la tortura y de la impunidad que la rodea. La

organización entregó al presidente Fox un memorándum que exponía sus motivos de preocupación e incluía una serie de recomendaciones para reforzar la protección y la promoción de los derechos humanos. Amnistía Internacional entregó asimismo al presidente Fox un expediente con casos seleccionados de tortura, tanto antiguos como recientes, y con recomendaciones para que las autoridades mexicanas emprendan acciones destinadas a poner fin a la impunidad y a garantizar que las víctimas reciben una reparación adecuada.

Amnistía Internacional cree que cualquier esfuerzo que pueda realizar el nuevo gobierno de México para combatir eficazmente la tortura requerirá un programa integrado y sostenido de reformas políticas, legislativas y administrativas dirigidas a las autoridades federales, estatales y municipales pertinentes.

PALABRAS CLAVE: TORTURA/MALOS TRATOS1 / IMPUNIDAD1 / LEGISLACIÓN / INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL / REFORMA CONSTITUCIONAL / TRIBUNALES MILITARES / CONFESIONES / COMPENSACIÓN / JUICIOS / INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS

Este texto resume el documento titulado *México: Justicia traicionada. La tortura en el sistema judicial* (Índice AI: AMR 41/021/2001/s), publicado por Amnistía Internacional en julio de 2001. Quien desee más información o emprender alguna acción al respecto deberá consultar el documento completo. Pueden encontrar una amplia selección de materiales de Amnistía Internacional sobre éste y otros temas en <<http://www.amnesty.org>>, y nuestros comunicados de prensa se pueden recibir por correo electrónico en <<http://www.amnesty.org/news/emailnws.htm>>. Para los documentos traducidos al español consulten la sección «centro de documentación» de las páginas web de EDAI en <<http://www.edai.org/centro/>>.

SECRETARIADO INTERNACIONAL, 1 EASTON STREET, LONDRES WC1X 0DW, REINO UNIDO
TRADUCCIÓN DE EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL (EDAI), ESPAÑA

MÉXICO

Justicia traicionada: la tortura en el sistema judicial

Introducción

Este informe documenta la manera en que se ha fracasado a la hora de poner fin a la tortura en México. Además, trata de identificar algunas de las causas principales de ese fracaso y de ofrecer al nuevo gobierno de México una serie de recomendaciones sobre cómo podría comenzar a abordar el problema de forma sistemática y eficaz.

A lo largo de los últimos 35 años, Amnistía Internacional ha documentado centenares de casos de detención arbitraria, tortura, «desaparición» y ejecución extrajudicial en México. Aunque la cifra anual de «desapariciones» y ejecuciones extrajudiciales ha variado considerablemente de unos años a otros, el número de denuncias de detención arbitraria, tortura y malos tratos deliberados se ha mantenido persistentemente alto. El hacer frente a la tortura en México y erradicarla es un objetivo que ningún gobierno ha logrado todavía.

La persistencia de la tortura a manos de miembros del ejército y de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en los ámbitos federal, estatal y municipal, y la ausencia de un esfuerzo sostenido por parte de las autoridades para resolver el problema es un hecho que ya ha sido reconocido desde hace tiempo por una larga serie de entidades. Entre ellas se encuentran los sucesivos gobiernos mexicanos, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y una diversidad de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos tanto mexicanas como internacionales.

A lo largo de los años, la tortura ha tenido como víctimas a campesinos, trabajadores, estudiantes, indígenas, miembros de minorías sexuales, mujeres, niños, miembros de partidos políticos, presuntos delincuentes, periodistas y dirigentes de organizaciones comunitarias. Los derechos humanos de estas personas se han violado en el contexto de la respuesta gubernamental a los conflictos laborales y de tierras, a las manifestaciones, la delincuencia común y organizada, las actividades de los grupos armados de oposición y el trabajo de los periodistas y los críticos del gobierno que han sacado a la luz casos de corrupción oficial y violencia política. Detrás de gran parte de estos actos de tortura yace una cultura en la que quienes ejercen la autoridad castigan sistemáticamente a los detenidos o los obligan a realizar confesiones que más tarde pueden utilizarse como prueba contra ellos en un tribunal de justicia.

El 1 de diciembre del 2000 ocupó el poder un nuevo gobierno federal presidido por Vicente Fox Quesada. El presidente Fox, del opositor Partido de Acción Nacional (PAN), sustituyó al partido en el gobierno, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que había ocupado el poder sin interrupción durante más de 70 años. En su discurso inaugural, el presidente Fox manifestó su compromiso de respetar plenamente los derechos humanos y el Estado de derecho. Dos meses después, en febrero de 2001, anunció una profunda reforma de la Constitución mexicana. Al anunciar esta decisión, el presidente Fox declaró que la reforma incluiría propuestas para que México cumpliera las normas internacionales de derechos humanos. Al mes siguiente, el doctor Jorge

Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores de México, reiteró el compromiso del presidente Fox al decir a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU: «Velaremos por el cabal cumplimiento de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos, [...] armonizaremos la legislación mexicana con los instrumentos internacionales de derechos humanos, [y] actualizaremos nuestras obligaciones internacionales, mediante la adhesión a los tratados en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario de los que aún no seamos Parte y el retiro de reservas en otros».¹

En marzo de 2001, una delegación de Amnistía Internacional encabezada por Pierre Sané, secretario general de la organización, mantuvo conversaciones con miembros del nuevo gobierno de México, entre los que se encontraban el presidente Fox, el general Rafael Macedo de la Concha, procurador general de la República, el general Gerardo Vega, secretario de Defensa Nacional, Santiago Creel, secretario de Gobernación, y el doctor Jorge Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores. La delegación también se reunió con el doctor Luis Soberanes, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo mexicana.

Amnistía Internacional manifestó su satisfacción por la disposición del gobierno a abordar abiertamente el triste historial de derechos humanos del país, incluida la persistencia de la tortura y de la impunidad que la rodea. La organización entregó al presidente Fox un memorándum que exponía sus motivos de preocupación e incluía una serie de recomendaciones para reforzar la protección y la promoción de los derechos humanos. Amnistía Internacional entregó asimismo al presidente Fox un expediente con casos seleccionados de tortura, tanto antiguos como recientes, y con recomendaciones para que las autoridades mexicanas emprendan acciones destinadas a poner fin a la impunidad y a garantizar que las víctimas reciban una reparación adecuada.²

México: estructura constitucional de gobierno, seguridad pública y justicia

Según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, la Constitución mexicana), México es una única federación o unión compuesta por 31 estados y un Distrito Federal (Ciudad de México).³ Además de la Constitución federal, cada uno de los 31 estados y el Distrito Federal tienen su propia constitución, y su propio sistema ejecutivo, legislativo y judicial. La Constitución mexicana define México como una república compuesta por «Estados libres y soberanos». Cada uno de los 31 estados se divide a su vez en «municipios libres», cada uno con su propio poder ejecutivo, designado por elección.⁴ En México hay unos 2.400 municipios. El Distrito Federal se divide en varias «delegaciones», entidades similares a los municipios.

El sistema de seguridad pública de México es responsabilidad de las entidades administrativas identificadas en la Constitución mexicana como la federación, los 31 estados, el Distrito Federal (Ciudad de México) y los municipios. Estas entidades ejecutivas se encargan de coordinar un sistema nacional de seguridad

¹ Véase: discurso inaugural del presidente de México, Vicente Fox Quesada, ante el Congreso de la Unión, 1 de diciembre del 2000; discurso del presidente Fox ante el Congreso de la Unión, 5 de febrero de 2001; y discurso del secretario de Relaciones Exteriores, doctor Jorge Castañeda, en el 57 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, 20 de marzo de 2001.

² Véase el documento de Amnistía Internacional *México: Casos de tortura. Clamor por que se haga justicia*, Índice AI: AMR 41/008/2001/s, de marzo de 2001. El informe expone con detalle ocho casos de tortura.

³ Véanse los artículos 40, 42 y 43 de la Constitución mexicana.

⁴ Véase el artículo 115 de la Constitución mexicana.

pública.⁵ En la práctica, esto significa que en México hay varias fuerzas de policía (bajo la autoridad de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios) que se encargan de hacer cumplir la ley. Bajo el gobierno del presidente Fox, todas las cuestiones relativas a la seguridad nacional, incluida la Policía Federal Preventiva y otras fuerzas de policía federales (menos la Policía Judicial Federal, que está bajo el control de la Procuraduría General de la República), se han transferido de la Secretaría de Gobernación a la recién creada Secretaría de Seguridad Pública.

La fiscalía mexicana (lo que se conoce como servicio de procuración de justicia) también se basa en la división federada de poderes del país. En el ámbito federal, la estructura básica y las funciones del Ministerio Público de la Federación, conocido comúnmente como Procuraduría General de la República (PGR),⁶ aparecen expuestas en el capítulo de la Constitución mexicana relativo al sistema judicial de México.⁷ La PGR está encabezada por el procurador general de la República, que actúa como consejero jurídico del gobierno y forma parte del Ejecutivo Federal encabezado por el presidente de la República. Los miembros de la PGR son nombrados y retirados de su cargo por el Ejecutivo Federal. El procurador general de la República, designado por el presidente de la República y ratificado en su cargo por el Senado, puede ser retirado de su puesto por decisión del ejecutivo.

Respecto a los 31 estados y el Distrito Federal, el servicio de procuración de justicia está compuesto por las 31 Procuradurías Generales de los Estados (PGE) y la Procuraduría General del Distrito Federal (PGDF), cada una encabezada por su respectivo procurador general. La Procuraduría General de la República, las 31 Procuradurías Generales de los Estados y la Procuraduría General del Distrito Federal cuentan con la asistencia de sus respectivas policías judiciales, es decir, la Policía Judicial Federal (PJF), la Policía Judicial de los Estados (PJE) (una para cada uno de los 31 estados), y la Policía Judicial del Distrito Federal (PJDF).⁸

La falta de autonomía estructural de la PGR respecto al Ejecutivo Federal llevó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a recomendar al gobierno mexicano que revisara la situación y fortaleciera la «autonomía e independencia del Ministerio Público».⁹ Además, según la Comisión Interamericana, a pesar de que la Constitución mexicana contiene una importante serie de garantías judiciales, incluidas garantías relativas específicamente a la detención,¹⁰ la Policía Judicial Federal practica sistemáticamente detenciones

⁵ Véase el artículo 21 de la Constitución mexicana.

⁶ En México, el órgano al que la Constitución mexicana se refiere como «Ministerio Público de la Federación» (véase artículo 102), recibe también el nombre de «Procuraduría General de la República» (PGR). Este segundo nombre, y la frase «la PGR», son los términos utilizados habitualmente por la población y los medios de comunicación para referirse a este órgano. El procurador general de la República es el cargo más alto del Ministerio Público de la Federación.

⁷ Véase el artículo 102 de la Constitución mexicana.

⁸ Véanse los artículos 21 y 102 de la Constitución mexicana.

⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100, del 24 de septiembre de 1998, párrafos 66 y 730.

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23.

ilegales.¹¹ A lo largo de los años, Amnistía Internacional ha recibido información que sugiere que la falta de autonomía e independencia del sistema de procuración de justicia federal es un punto débil que tiende a repetirse en las procuradurías de los estados y del Distrito Federal.

En cuanto a las obligaciones contraídas por México en virtud de las normas internacionales de derechos humanos, las autoridades federales mexicanas no pueden invocar la autonomía de las autoridades del Distrito Federal y de los estados y municipios como impedimento para cumplir dichas obligaciones. México es Estado Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, por ello, está obligado por la cláusula federal expuesta en su artículo 28.¹²

Además de estas estructuras constitucionales oficiales, México tiene una larga tradición según la cual hay un poder político no oficial ejercido por jefes políticos no oficiales, los llamados «caciques», que suelen intercambiar favores con autoridades oficiales a las que consideran «compadres».¹³ Con esta relación entre caciques y compadres o sin ella, en muchas localidades de todo México la violencia política de quienes ocupan oficialmente el poder es ejercida en la práctica, según los informes, por los caciques y sus partidarios civiles armados, a cambio de los favores de quienes están oficialmente en el poder.

La legislación mexicana: sus poderes y limitaciones a la hora de prevenir la tortura

La Convención de la ONU contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Convención contra la Tortura) fue ratificada por México en enero de 1986 y entró en vigor el 26 de junio de ese mismo año. Según el artículo 133 de la Constitución mexicana, los tratados internacionales firmados o ratificados por México tienen categoría de «Ley Suprema de toda la Unión».

¹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100, del 24 de septiembre de 1998, párrafo 219.

¹² El artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece, entre otras cosas: «Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención».

¹³ Se considera que los caciques que perpetúan su poder político no oficial y el de sus sucesores sobre las comunidades locales han desarrollado un sistema conocido como «cacicazgo». Los compadres son, principalmente, varones que no tienen una relación oficial pero sí tienen una estrecha relación personal, aunque sin lazos de parentesco. El sistema de ayuda mutua inherente a la relación entre compadres, que puede tener ramificaciones políticas, se conoce con el nombre de «compadrazgo».

La Constitución mexicana prohíbe «toda incomunicación, intimidación o tortura», así como abusos específicos contra los detenidos.¹⁴ La Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, aprobada en 1986 y modificada en 1991, ofrece una definición de tortura.¹⁵

La definición de tortura más citada de las que utiliza la ONU es la que aparece en el artículo 1 de la Convención contra la Tortura, que define la tortura como «todo acto por el cual se inflijan intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación». La Convención se refiere a la tortura cometida por agentes del Estado o por personas que actúan con autorización oficial.

Desde que ratificó la Convención contra la Tortura, México ha tomado una serie de medidas preventivas y punitivas para poner freno a la práctica de la tortura y los malos tratos; una de esas medidas fue la promulgación de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. La reforma de esta Ley en 1991 incorporó a ella nuevas salvaguardias para proteger a los detenidos frente a la tortura y otras formas de coacción durante las investigaciones penales. Entre las modificaciones introducidas estaban el suministro de intérpretes a las personas cuya lengua no fuera el español, el aumento de las penas para el delito de tortura y el pago de indemnizaciones a las víctimas.

Sin embargo, las modificaciones posteriores introducidas entre 1993 y 1996 socavaron algunas de estas mejoras. Por ejemplo, los cambios en el artículo 16 de la Constitución mexicana, reformada en septiembre de 1993, aumentaron el poder tanto de la procuraduría federal como de las procuradurías estatales para detener sin orden judicial a presuntos delincuentes.

Otros cambios en el artículo 16 establecieron que los presuntos delincuentes podían permanecer detenidos hasta 48 horas bajo la jurisdicción de las procuradurías (en lugar de las 24 horas establecidas anteriormente como límite), y ampliaron este límite a 96 horas si se sospechaba que el detenido estaba involucrado en la delincuencia organizada. Según la ley, los fiscales deben asegurarse de que un sospechoso, si

¹⁴ El artículo 22 de la Constitución establece, entre otras cosas: «Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los palos, el tormento de cualquier especie, [...] y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales».

¹⁵ El artículo 3 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura dice: «Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada. No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad». Su artículo 5 añade: «Las penas previstas en el artículo anterior se aplicarán al servidor público que, con motivo del ejercicio de su cargo, con cualesquiera de las finalidades señaladas en el artículo 3o., instigue, compela, o autorice a un tercero o se sirva de él para infligir a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos; o no evite que se inflijan dichos dolores o sufrimientos a una persona que esté bajo su custodia. Se aplicarán las mismas penas al tercero que, con cualquier finalidad, instigado o autorizado, explícita o implícitamente, por un servidor público, inflija dolores o sufrimientos graves sean físicos o psíquicos a un detenido».

es detenido sin orden judicial o presuntamente atrapado en delito flagrante o casi flagrante,¹⁶ comparece sin demora ante un juez para que se certifique si su detención ha sido legal.

Los sospechosos detenidos con orden judicial deben ser llevados ante un juez «sin dilación alguna». Los fiscales rara vez respetan los límites de tiempo establecidos para la detención preventiva, lo cual da lugar en muchos casos a que la presentación de los detenidos ante los tribunales sufra importantes demoras. La mayoría de los casos de tortura denunciados en México ocurren durante las horas iniciales de la detención, mientras los detenidos están bajo la jurisdicción de la policía judicial y los fiscales y antes de que comparezcan ante un juez. A consecuencia de las demoras, la tortura y los malos tratos a manos de agentes federales, estatales y municipales encargados de hacer cumplir la ley siguen siendo una práctica generalizada.

El artículo 20, parte II, de la Constitución mexicana, también reformado en 1993, establece que solamente las declaraciones realizadas por un acusado ante un miembro del Ministerio Público o de un juez y en presencia de su abogado defensor tienen valor judicial como prueba. Sin embargo, hay muchos casos en los que en los procedimientos judiciales siguen admitiéndose como prueba confesiones obtenidas mediante coacción. La mayoría de los jueces siguen condenando a acusados basándose en esas confesiones iniciales, incluso cuando los detenidos se retractan ante el tribunal de sus declaraciones anteriores y cuando no existe ninguna otra prueba que fundamente los cargos en su contra.

Las fuerzas armadas y la tortura

En los años setenta y ochenta, México fue escenario de la aparición de una serie de grupos armados de oposición en distintas regiones del país. Por aquel entonces, el gobierno utilizó a las fuerzas de seguridad, incluido el ejército, para combatir a la oposición armada. Finalmente, todos aquellos grupos abandonaron sus actividades armadas. Durante esos años, Amnistía Internacional recibió informes de graves violaciones de derechos humanos, incluida la tortura, en el contexto de las operaciones de contrainsurgencia. La gran mayoría de esos abusos siguen sin aclararse.

A mediados de los noventa surgieron en México tres nuevos grupos armados de oposición: el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en el estado de Chiapas, y el Ejército Popular Revolucionario (EPR) y el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), principalmente en los estados de Guerrero y Oaxaca. En estos tres estados meridionales se concentra la inmensa mayoría de la población indígena del país. Además, en los años ochenta y noventa México fue escenario de una creciente presencia de la delincuencia organizada, incluidos el tráfico de drogas y de armas.

Una de las respuestas de las autoridades a estos problemas ha sido aprobar leyes que permiten al ejército participar en la lucha contra la insurgencia y contra el narcotráfico. Así, además de las funciones de cumplimiento de la ley que desempeñan las fuerzas de policía civil y las procuradurías mexicanas, el ejército de México realiza actualmente funciones policiales en lo que se refiere a la lucha contra la delincuencia organizada (especialmente el tráfico de drogas y armas) y a la lucha contra los grupos armados de oposición. En ocasiones, el ejército lleva a cabo sus operaciones por su cuenta, y en otras ocasiones lo hace junto con funcionarios encargados de hacer cumplir la ley federales y estatales. En la práctica, esto ha dado lugar a que personal militar

¹⁶ Un sospechoso puede ser detenido «casi en flagrancia» cuando ya no esté cometiendo el delito, pero sólo si dicho sospechoso está siendo perseguido por agentes encargados de hacer cumplir la ley inmediatamente después de cometerse el delito, o cuando el sospechoso sea detenido con alguna prueba que «haga fundadamente presumir su culpabilidad». Véase el artículo 139 del Código Federal de Procedimientos Penales.

detenga y, en ocasiones, torture y maltrate a detenidos para conseguir confesiones sobre posesión ilegal de drogas o armas de fuego o sobre narcotráfico.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe sobre México hecho público en septiembre de 1998, concluyó que «la aparición de nuevos grupos armados disidentes de distinto tipo, ha provocado no solo el recrudecimiento de prácticas de control por las fuerzas de seguridad, sino además el sometimiento indiscriminado de organizaciones y dirigentes sociales. Actualmente la militarización se extiende a varios Estados, justificándose con argumentos de combate al tráfico de drogas y la delincuencia. Sin embargo, esa presencia ha traído consigo el aumento de denuncias de violaciones a los derechos de la población civil, inclusive su derecho a la vida».¹⁷

Una de los nuevos factores que ha acompañado al uso del ejército para realizar operaciones contra la insurgencia y contra el narcotráfico es el nombramiento de militares para ocupar cargos en las oficinas del Ministerio Público tanto federales como estatales. Esta práctica ha continuado desde la llegada del nuevo gobierno de presidente Fox al poder.¹⁸ Amnistía Internacional y las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos mexicanas han manifestado reiteradamente su preocupación por la militarización de la seguridad interna y, entre otras cosas, han declarado que la participación del ejército en funciones policiales ha afectado negativamente a la protección de los derechos humanos.

Según el artículo 129 de la Constitución mexicana: «En tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar [...]». Sin embargo, las reformas legislativas han institucionalizado la participación de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad pública. En diciembre de 1995 entró en vigor la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta ley permite la coordinación de operaciones policiales y militares en todo México bajo la supervisión de un secretario ejecutivo. A consecuencia de ello, muchos directores de órganos policiales y procesales federales y estatales han sido sustituidos por militares de alta graduación.

A pesar de las restricciones constitucionales que prohíben a las fuerzas armadas detener a civiles,¹⁹ en marzo de 1996 la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que las fuerzas armadas podían participar en operaciones de seguridad pública, y podían practicar detenciones, si el presidente de la República determinaba que existía la necesidad de hacerlo, y añadió que la responsabilidad final de esas acciones recaía en el presidente.

En octubre de 1996, el Congreso aprobó la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, que incluye disposiciones para que las fuerzas de seguridad detengan a sospechosos e intervengan líneas telefónicas (con el permiso de un juez) en relación con operaciones de contrainsurgencia y lucha contra el narcotráfico, blanqueo de capitales, falsificación de moneda, tráfico de inmigrantes ilegales, niños y órganos humanos, y robo de vehículos. En el proyecto de ley que se aprobó, el preámbulo establecía que la gravedad de la delincuencia

¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100, del 24 de septiembre de 1998, párrafo 682.

¹⁸ En diciembre del 2000, el presidente Fox nombró, y el Senado aprobó su nombramiento, al general Macedo de la Concha como director de la Procuraduría General de la República. Desde entonces se ha nombrado a otros oficiales del ejército para cargos clave de esa misma Procuraduría.

¹⁹ Las fuerzas armadas sólo pueden detener a civiles en momentos en los que las garantías constitucionales hayan sido suspendidas con la aprobación del Congreso, una situación que no se ha dado en la historia reciente de México.

organizada obligaba a «considerar ciertas excepciones [...] a la aplicación general de algunas de las garantías individuales [establecidas en la Constitución de México]». Posteriormente, el Congreso aprobó la reforma de varios artículos de la Constitución para permitir estos cambios en la ley, dando así luz verde a la intervención de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad pública.²⁰

Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos mexicanas e internacionales han criticado la nueva legislación relativa a la lucha contra los grupos armados de oposición y la delincuencia organizada por considerar que es peligrosa para el Estado de derecho en México. En su opinión, la ampliación del poder de las fuerzas armadas socava las garantías constitucionales y aumenta la intervención de las fuerzas armadas en los asuntos políticos del país. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha criticado también al ejército mexicano por asumir funciones policiales en el desempeño de las cuales ha practicado detenciones arbitrarias y registros sin orden judicial y, en algunos casos, ha torturado a detenidos.²¹

Las organizaciones de derechos humanos de México también han sostenido que estas medidas facilitan la comisión de violaciones de derechos humanos.²² Las víctimas de tortura a manos de miembros de las fuerzas armadas mexicanas no disponen de recurso efectivo ante la ley. Aunque oficialmente están sujetos a la jurisdicción civil, los casos de tortura y otros abusos graves contra los derechos humanos son transferidos invariablemente a la jurisdicción de los tribunales militares, los cuales han permitido sistemáticamente la impunidad de los responsables (véase *infra*).

La impunidad

La impunidad por las violaciones de derechos humanos en México es un mal endémico. La impunidad no sólo es una afrenta a las víctimas, a sus familiares y a la sociedad en general, sino que constituye una negación del Estado de derecho y crea un círculo vicioso que fomenta nuevas violaciones de derechos humanos. Varias organizaciones intergubernamentales, incluidas la ONU y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, han manifestado su preocupación por esta cuestión y han pedido a las autoridades mexicanas que tomen medidas para poner fin a la impunidad.²³

²⁰ Por aquel entonces, el partido en el gobierno, el PRI, tenía mayoría en el Congreso. En julio de 1997 se había puesto fin a más de 60 años de mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados. En las elecciones de julio del 2000, ninguno de los principales partidos políticos (el PAN, el PRI y el PRD) obtuvo una mayoría absoluta.

²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, párrafos 399-408.

²² Véase Rafael Ruiz Harrell, «Las absurdas reformas penales de 1996», *Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.*, abril de 1996, páginas 15-18.

²³ Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, *Observaciones finales del Comité contra la Tortura: México*, documento de la ONU A/52/44, 2 de abril de 1997, párrafos 164 y 165; Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto. Observaciones del Comité de Derechos Humanos*, documento de la ONU CCPR/C/79/Add.32, 18 de abril de 1994, párrafos 7 y 14; Subcomisión de las Naciones Unidas de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, resolución 1998/4, 20 de agosto de 1998, párrafo 1; relator especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, *Visita a México*, documento de la ONU E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, párrafos 82, 86 y 88; relator especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, documento de la ONU E/CN.4/1996/4, párrafo 321; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100, 24 de septiembre de 1998, párrafos 303 y 351.

Uno de los principales motivos por los que la tortura está tan extendida en México es que se utiliza para obtener de los detenidos «confesiones» que luego los fiscales usan como prueba para conseguir una declaración de culpabilidad. La importancia que los fiscales y los jueces dan a estas «confesiones» queda de manifiesto por el hecho de que los responsables del 95 por ciento de los delitos registrados en México no son capturados ni llevados ante la justicia. El conseguir una condena basándose en una «confesión» obtenida mediante tortura mitiga ligeramente, aunque de forma inaceptable, el hecho de que México cuenta con servicios de investigación criminal y pericial poco eficaces y escasamente desarrollados.

El Comité contra la Tortura de la ONU concluyó que, en el periodo comprendido entre junio de 1990 y mayo de 1996, «sólo se han pronunciado dos sentencias condenatorias firmes fundadas en la Ley federal para prevenir y sancionar la tortura y cinco por homicidio causado por tortura».²⁴ Los miembros de las fuerzas de seguridad acusados de tortura son en ocasiones enjuiciados y condenados por «abuso de autoridad», un cargo castigado con penas más leves y que permite la libertad bajo fianza. Aunque algunos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley son destituidos de su cargo por practicar la tortura, rápidamente entran a formar parte de órganos similares a los que han abandonado en otras jurisdicciones.

Existen tres fuentes fundamentales de impunidad en torno a las violaciones de derechos humanos cometidas en México: en primer lugar, la manera en la que las fiscalías civiles están estructuradas y gestionadas actualmente; en segundo lugar, el hecho de que los jueces admiten de buen grado como prueba «confesiones» obtenidas mediante coacción, y son los acusados los que deben demostrar que han sido torturados; y, en tercer lugar, el hecho de que los casos de militares involucrados en violaciones de derechos humanos son remitidos invariablemente a la jurisdicción del sistema de justicia militar.

La procuración de justicia común en México y la impunidad

Las investigaciones penales en México son responsabilidad exclusiva de la Procuraduría General de la República (PGR) o las Procuradurías Generales de los Estados (PGE). Estos órganos se encargan de investigar los delitos y procesar a los presuntos delincuentes que están bajo su jurisdicción, así como de obtener pruebas, evaluarlas y presentarlas a los tribunales, recomendar que se imponga una determinada pena y garantizar que se respetan plenamente los derechos legales y las garantías de los acusados, incluido su derecho al proceso debido. Estos órganos tienen además la responsabilidad de investigar las denuncias de violaciones de derechos humanos, incluida la tortura, perpetradas por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley bajo su jurisdicción. Esto significa que las víctimas y sus familiares no pueden iniciar por sí mismas un procesamiento y que los jueces no pueden tomar la iniciativa de abrir investigaciones. Una organización no gubernamental de derechos humanos de México resumió esta situación señalando que «con todas estas facultades, [la PGR y las PGE] se convierte[n] en una especie de juez instructor, reservándose a los jueces la función de confirmar [...] lo actuado».²⁵

²⁴ Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, *Observaciones finales del Comité contra la Tortura*, documento de la ONU A/52/44, 2 de abril de 1997, párrafo 164.

²⁵ Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos «Todos los Derechos para Todos» *et al.*, *Informe sobre la situación general de los derechos humanos en México*, 17 de julio de 1996, p. 37.

Las detenciones sin orden judicial y que no están previstas en las excepciones establecidas por la ley²⁶ son una práctica generalizada. Estas irregularidades procesales rara vez son tenidas en cuenta por los tribunales. Muchas veces, este tipo de detenciones marcan el inicio de una serie de procedimientos que implican la violación de los derechos de los detenidos, incluido su derecho a no ser torturados.

La policía judicial y los fiscales de la PGR y las PGE utilizan frecuentemente la tortura para obtener confesiones y declaraciones. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos subrayó que «la mayoría de los casos de tortura y de tratos crueles, inhumanos y degradantes, se producen en el contexto de la procuración de justicia, principalmente durante la etapa que dice relación a la investigación previa de los delitos. De esta manera los agentes que son generalmente responsables de los hechos de tortura son las policías judiciales tanto federales como estatales, el Ministerio Público [...]».²⁷ La ley mexicana permite al Ministerio Público recibir declaraciones tanto de los presuntos autores de un delito como de los testigos.²⁸ A pesar de que está prohibido utilizar como prueba confesiones o información obtenidas mediante tortura,²⁹ las declaraciones y confesiones obtenidas mediante esta práctica son muchas veces admitidas por los tribunales.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que esta situación no ha surgido por casualidad. Se debe en gran medida a la interdependencia de las autoridades administrativas y judiciales, y esa misma interdependencia es uno de los factores que han contribuido a la práctica sistemática de la detención ilegal.³⁰ La falta de independencia y autonomía de las fiscalías federal y estatales sigue siendo una importante fuente de impunidad en México.

El hecho de que las fiscalías federal y estatales de México, incluidos los servicios periciales que están bajo su autoridad, no lleven a cabo investigaciones efectivas sobre las denuncias de violaciones de derechos humanos ha dado lugar a que la mayoría de los responsables de esas violaciones no comparezcan ante la justicia. Esa fue la conclusión a la que llegó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1998.³¹ Muchas de

²⁶ La legislación mexicana autoriza la detención sin orden judicial únicamente en casos excepcionales como el flagrante delito y los casos «urgentes» en los que existe un peligro razonable de que el presunto delincuente escape.

²⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100, 24 de septiembre de 1998, párrafo 305; esa misma cuestión aparece mencionada en el informe *Visita a México* del relator especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, documento de la ONU E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, párrafo 79.

²⁸ Código Federal de Procedimientos Penales, artículos 2, 123, 124, 125 y 126.

²⁹ Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, artículo 8; Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, artículo 15 (ratificada por México el 23 de enero de 1986); Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, artículo 10 (ratificada por México el 22 de junio de 1987).

³⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100, 24 de septiembre de 1998, párrafo 219.

³¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100, 24 de septiembre de 1998, párrafo 367.

las investigaciones realizadas por las fiscalías y los organismos que dependen de ellas no cumplen los requisitos establecidos por las normas internacionales.³²

Jorge Madrazo de Cuéllar, ex procurador general de la República, reconoció en febrero de 1997 que la policía judicial de México «no estaba verdaderamente preparada para hacer investigación», y anunció la reorganización de varios sectores de la Procuraduría General de la República encargados de las investigaciones penales. Entre las medidas propuestas se encontraba el establecimiento de nuevos métodos y procedimientos de investigación criminal que aprovecharían los avances científicos para garantizar su eficacia y al mismo tiempo respetarían el Estado de derecho y la necesidad de proteger los derechos humanos.

El derecho de las víctimas y sus familiares a contar con un remedio efectivo³³ para las violaciones de derechos humanos sufridas no está plenamente garantizado por los sistemas jurídicos de México, ni el federal ni los estatales. Aunque las víctimas y sus familiares pueden denunciar las violaciones de derechos humanos, no pueden procurar de forma independiente el procesamiento de los presuntos responsables. Las víctimas y sus familiares sólo pueden intervenir en los procedimientos penales iniciados por los fiscales federales o estatales.³⁴

El sistema de justicia civil y la impunidad

De forma paralela a los sistemas de fiscalía de ámbito federal y estatal, México cuenta con un sistema de jueces y tribunales civiles de jurisdicción federal y estatal.

Amnistía Internacional cree que la práctica de la tortura en México es resultado del hecho de que los jueces admiten confesiones como plena prueba, independientemente de las circunstancias en las que fueron obtenidas. Según la jurisprudencia mexicana, la declaración inicial realizada por un detenido ante la autoridad que ha practicado la detención y durante la investigación preliminar tiene más peso en un tribunal de justicia que las declaraciones posteriores realizadas ante un juez. Eso significa que, si un acusado no respalda con otras pruebas su afirmación de que la declaración inicial fue realizada mediante coacción, esa afirmación, por sí sola, no basta para invalidar la confesión.³⁵ Casi ningún juez iniciaría una investigación sobre las denuncias de tortura de un acusado para determinar si dicho acusado ha sido sometido a tortura o malos tratos. Por lo general, los jueces no rechazan la confesión de un acusado como prueba, ni siquiera en las escasas ocasiones en las que se presentan pruebas forenses convincentes que demuestran que durante la detención el acusado fue torturado.

³² Principios de las Naciones Unidas relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, adoptados por el ECOSOC, resolución 1989/65, del 24 de mayo de 1989; Declaración de las Naciones Unidas sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada por la Asamblea General de la ONU, resolución 47/133, del 18 de diciembre de 1992.

³³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2 y 3 (ratificado por México el 23 de marzo de 1981); Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8 (ratificada por México el 3 de abril de 1982); Declaración de las Naciones Unidas sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder, adoptada por la Asamblea General de la ONU, resolución 40/34, del 29 de noviembre de 1985; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 17.

³⁴ Código Federal de Procedimientos Penales, artículo 141.

³⁵ *Jurisprudencia 472, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, página 818. Citado en Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos *et al.*, op. cit., p. 43.

La falta de acceso efectivo a asistencia letrada, así como a intérpretes en el caso de acusados indígenas que no hablan español, sigue siendo motivo de preocupación para Amnistía Internacional. Pese a que la ley obliga a proporcionar intérpretes a los acusados indígenas que no hablen español, rara vez hay intérpretes disponibles, y la mayoría de los indígenas juzgados ante tribunales mexicanos siguen viendo cómo se les niega ese derecho fundamental. Los abogados defensores que trabajan para el Estado no cuentan con preparación adecuada, están mal pagados, disponen de pocos recursos y están sometidos a una carga excesiva de trabajo. Además, su falta de independencia respecto a los tribunales socava gravemente su imparcialidad.

La justicia militar y la impunidad

En México, los miembros de las fuerzas armadas involucrados en violaciones de derechos humanos, incluidos los casos de tortura, son investigados y juzgados invariablemente por tribunales militares.

La Constitución mexicana establece un sistema de justicia militar (el llamado «fuero de guerra») «para los delitos y faltas contra la disciplina militar».³⁶ El Código de Justicia Militar, que entró en vigor en 1934, otorga a los tribunales militares la jurisdicción sobre todo el personal militar acusado de los delitos especificados en el propio código, y sobre el personal militar acusado de delitos tipificados en el código de justicia civil cuando dichos delitos se cometan en el desempeño del servicio militar.³⁷ Los miembros de las fuerzas armadas involucrados en violaciones de derechos humanos, incluida la tortura, son remitidos invariablemente a la jurisdicción del sistema de justicia militar. Esta práctica contraviene las normas internacionales de derechos humanos, que establecen claramente que los miembros de las fuerzas de seguridad acusados de violaciones de derechos humanos, incluida la tortura, deben ser investigados y juzgados por tribunales civiles.

La justicia militar en México es administrada por jueces militares asignados al Supremo Tribunal Militar, a los Consejos de Guerra Ordinarios y a los Consejos de Guerra Extraordinarios. Estos tribunales cuentan con la asistencia de secretarios y personal auxiliar de otro tipo y con la del Cuerpo Médico Legal Militar, un órgano que también asiste a la fiscalía militar.³⁸ Dicha fiscalía, conocida como Ministerio Público [Militar], cuenta asimismo con la colaboración de la Policía Judicial Militar. Estos dos órganos están bajo la autoridad del procurador general de Justicia Militar (PGJM). Todos estos órganos, incluido el PGJM, están compuestos por personal militar en el servicio activo.³⁹

Además, el Código de Justicia Militar mexicano establece la existencia de un Cuerpo de Defensores de Oficio compuesto por abogados defensores militares a las órdenes de un juez militar asignado al Supremo Tribunal Militar.⁴⁰

Los jueces militares, el procurador general de Justicia Militar, el personal que los ayuda y los abogados defensores adscritos al Cuerpo de Defensores de Oficio son nombrados, todos ellos, por la Secretaría de

³⁶ Constitución mexicana, artículo 13.

³⁷ Código de Justicia Militar, artículo 57.

³⁸ Código de Justicia Militar, artículos 1, 3, 10, 16, 24, 32 y 33.

³⁹ Código de Justicia Militar, artículos 39, 40, 47 y 49.

⁴⁰ Código de Justicia Militar, artículo 52.

Defensa Nacional (SEDENA), que forma parte del Ejecutivo Federal. El procurador general de Justicia Militar responde ante la SEDENA y tiene la responsabilidad exclusiva de llevar a cabo investigaciones y procesar ante los tribunales militares a cualquier miembro de las fuerzas armadas sospechoso de haber cometido un delito.⁴¹ El Ejecutivo Federal puede ordenar al procurador general que interrumpa o retire los procesamientos.

Las denuncias presentadas ante las fiscalías civiles de México respecto a abusos infligidos a civiles por el ejército son transferidas invariablemente a la jurisdicción del sistema de justicia militar. Incluso a pesar de que la tortura está clasificada como delito en virtud de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, lo cual significa que constituye un delito federal, los soldados responsables de esos actos son juzgados por tribunales militares. Los jueces militares han citado incluso la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura para hacerse cargo de esos casos. Este hecho fue destacado por el relator especial de la ONU sobre la cuestión de la tortura,⁴² quien, a consecuencia de la existencia de esa práctica, recomendó específicamente que los actos de tortura cometidos por soldados contra civiles quedaran bajo la jurisdicción de los tribunales civiles.⁴³

Las víctimas civiles de abusos contra los derechos humanos cometidos por el ejército, o los representantes legales de esas víctimas, están excluidos de participar en procedimientos judiciales militares. La supremacía del principio de la jerarquía militar y la extremada dependencia del sistema de justicia militar en el Ejecutivo Federal son sólo dos de los numerosos factores que llevan a la conclusión de que estos tribunales no cumplen los requisitos relativos a la formación de un tribunal independiente e imparcial establecidos por las normas internacionales de derechos humanos.

Reacciones de los mecanismos de derechos humanos de la ONU y la OEA ante la tortura

Muchos de los motivos de preocupación relativos a la tortura y al hecho de que los sucesivos gobiernos mexicanos no hayan abordado con seriedad el problema que ésta plantea han quedado reflejados en las observaciones y recomendaciones de los expertos y órganos de derechos humanos de las organizaciones intergubernamentales.

⁴¹ Código de Justicia Militar, artículo 36.

⁴² Relator especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, *Visita a México*, documento de la ONU E/CN.4/1998/38/Add.2, del 14 de enero de 1998, párrafo 70.

⁴³ Relator especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, *Visita a México*, documento de la ONU E/CN.4/1998/38/Add.2, del 14 de enero de 1998, párrafo 88.j. Respecto a las normas internacionales que establecen que los miembros de las fuerzas de seguridad acusados de violaciones de derechos humanos deben ser investigados y juzgados bajo la jurisdicción de tribunales civiles independientes, véanse Declaración de las Naciones Unidas sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 16, y Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo IX. La doctrina de las organizaciones internacionales de derechos humanos se ha opuesto desde hace tiempo a la idea de que los soldados responsables de violaciones de derechos humanos deben ser juzgados ante tribunales militares, ya que ese tipo de juicios sólo ha tendido a fomentar la impunidad. Véanse por ejemplo, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto. Observaciones del Comité de Derechos Humanos*, documento de la ONU CCPR/C/79/Add.2, de abril de 1994, párrafo 5; Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, CCPR/C/79/Add.76, párrafo 18; Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, documento de la ONU CCPR/C/79/Add.78, párrafo 10; Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas - Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, E/CN.4/1989/18/Add.1, párrafo 136; E/CN.4/1991/20/Add.1, párrafo 166; E/CN.4/1992/18, párrafo 90; E/CN.4/1993/25, párrafo 46; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.66, párrafo 139; y OEA/Ser.L/V/II.84, Doc. 39 rev.

En sus observaciones finales, el Comité contra la Tortura, al examinar el tercer informe periódico de México en abril de 1997, subrayó: «[...] La ineficacia de las iniciativas para poner término a las prácticas de tortura, a juicio del Comité es causada, entre otros factores, por la impunidad en que permanecen los torturadores, y por la persistencia de las autoridades encargadas de impartir justicia en admitir como medios probatorios en los juicios, las confesiones y declaraciones obtenidas mediante ella, no obstante las expresas disposiciones legales que declaran su inadmisibilidad».⁴⁴

En enero de 1998, el relator especial de la ONU sobre la cuestión de la tortura concluyó que «la tortura y malos tratos análogos ocurren con frecuencia en muchas partes de México».⁴⁵ Esta conclusión aparece en el informe que publicó tras su visita a México en agosto de 1997.

En agosto de 1998, la Subcomisión de la ONU de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías pidió que en el periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos que se celebraría en marzo y abril de 1999 se examinara la situación de México, y pidió al gobierno que dé prioridad a «la lucha contra la impunidad de los autores de violaciones graves de derechos humanos».⁴⁶

En septiembre de 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó el informe sobre México basado en su visita de 1996 al país y en los acontecimientos posteriores. El informe se mostraba muy crítico con la situación de los derechos humanos en México, formulaba extensas recomendaciones para mejorar dicha situación e instaba al gobierno, entre otras cosas, a adoptar medidas para combatir la tortura; esas medidas incluían poner fin a la impunidad de que gozan los torturadores.⁴⁷

En julio de 1999, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, tras examinar el cuarto informe periódico de México sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicó sus observaciones y recomendaciones al gobierno de México. El Comité consideró que la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1991 constituía un paso importante en la investigación de las violaciones de derechos humanos y en la prevención de la impunidad.⁴⁸

El Comité de Derechos Humanos, no obstante, manifestó su preocupación por «el importante número de quejas sobre actos de tortura y de tratamientos crueles, inhumanos o degradantes» en México, y por el hecho de que «los actos de tortura, las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales que se han llevado a cabo no hayan sido investigadas, que las personas responsables de estos actos no hayan sido sometidas a juicio

⁴⁴ Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, *Observaciones finales del Comité contra la Tortura: México - Motivos de preocupación*, documento de la ONU A/52/44, 2 de abril de 1997.

⁴⁵ Relator especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, *Visita a México*, documento de la ONU E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, párrafo 78.

⁴⁶ Subcomisión de las Naciones Unidas de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, resolución 1998/4, 20 de agosto de 1998.

⁴⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100, 24 de septiembre de 1998.

⁴⁸ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, documento de la ONU CCPR/C/79/Add.109, 27 de julio de 1999, párrafo 4.

y que las víctimas o sus familias no hayan sido indemnizadas». El Comité expresó asimismo su preocupación porque «no todas las formas de tortura estén necesariamente cubiertas por la ley en todos los Estados mexicanos», porque «sea posible que se imponga al acusado el peso de la prueba de que una confesión haya sido extraída por medio de la coerción, así como el hecho de que las confesiones extraídas por medio de la coerción puedan ser usadas como evidencia contra el acusado» y porque se reciben «numerosas alegaciones de violación o tortura perpetradas por las fuerzas de seguridad a las mujeres detenidas».⁴⁹

El Comité de Derechos Humanos también hizo referencia a la legislación destinada a combatir la delincuencia organizada, que ampliaba las circunstancias en las que se permite que una persona permanezca detenida sin orden judicial, y declaró que dicha legislación «implica una amenaza seria a la seguridad de las personas». El Comité hizo constar que la Procuraduría General de la República puede mantener a un detenido bajo custodia durante 48 horas (y, en determinadas circunstancias, hasta 96 horas) antes de hacerlo comparecer ante un tribunal, y deploró «que los detenidos no tengan acceso a un abogado antes del momento en que deben prestar su declaración formal» ante la PGR. Además, el Comité expresó su preocupación porque el ejército había asumido funciones policiales, y manifestó que se sentía «profundamente preocupado» por la impunidad que rodea las violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas y la policía.⁵⁰

El 2 de diciembre del 2000, al día siguiente de asumir el poder el presidente Fox y el nuevo gobierno, el presidente y la alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos, Mary Robinson, firmaron un programa inicial de cooperación técnica de cinco meses de duración para la protección de los derechos humanos en México. Dicho programa reconoce la necesidad de abordar la cuestión de la administración de justicia del país centrándose específicamente en el problema de la tortura. Justificando este enfoque sobre la base del informe elaborado por el relator especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura tras su visita a México de 1997, el programa de cooperación técnica incluye disposiciones para, entre otras cosas, «mejorar la identificación y la información sobre tortura y otras formas de abusos de los derechos humanos, mediante la investigación apropiada por parte de examinadores médicos y forenses». En este contexto, debían perseguirse dos objetivos: (i) proponer a las autoridades federales y estatales un modelo de procedimiento para el examen médico de la tortura y otros abusos físicos basado en los parámetros establecidos por la ONU, y (ii) formar profesionales médicos capaces de examinar las denuncias de tortura y otros abusos físicos. La fase inicial de asistencia técnica del programa, que debía completarse para finales de mayo de 2001, irá seguida de una segunda fase que deberá ser acordada por el gobierno de México y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Se espera que esa segunda fase dé comienzo durante la segunda mitad del 2001.⁵¹

⁴⁹ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, documento de la ONU CCPR/C/79/Add.109, 27 de julio de 1999, párrafos 6, 7 y 16.

⁵⁰ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, documento de la ONU CCPR/C/79/Add.109, 27 de julio de 1999, párrafos 8, 9 y 10.

⁵¹ El acuerdo alcanzado el 2 de diciembre del 2000 entre el gobierno de México y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos identifica cinco ámbitos en los que México recibirá asistencia técnica: (i) iniciativas nacionales de derechos humanos, (ii) derechos indígenas, (iii) administración de justicia, (iv) derechos económicos, sociales y culturales, y (v) grupos vulnerables. La primera fase del programa aborda los tres primeros de estos cinco ámbitos. Véase *Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos / Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, MEX/00/AH/10: Primera fase del programa de cooperación técnica para México*, diciembre del 2000.

Conclusiones

La tortura a manos de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y de miembros del ejército en México es una práctica que ha sido ampliamente denunciada y ha sido reconocida por las autoridades mexicanas, la ONU, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las organizaciones no gubernamentales mexicanas e internacionales. Los motivos de la persistencia de la tortura en México se encuentran, sobre todo, en el hecho de que los sucesivos gobiernos no han tenido la voluntad política de abordar el problema de forma sistemática y efectiva y tampoco han asignado a este asunto los recursos necesarios.

La seguridad pública es un importante desafío para el nuevo gobierno del presidente Vicente Fox. Ese desafío consiste en sanear la triste reputación de la administración de justicia mexicana garantizando que se hace frente de forma eficaz a la delincuencia dentro del marco del Estado de derecho.

El gobierno de México ha manifestado públicamente su determinación de romper definitivamente con el pésimo historial de derechos humanos del país. Amnistía Internacional cree que, para conseguirlo, será necesario un programa integrado y sostenido de reformas políticas, legislativas y administrativas dirigidas a las autoridades pertinentes de la federación (los 31 estados y el Distrito Federal) y los municipios. Las recomendaciones que formulamos a continuación están diseñadas para ayudar al gobierno mexicano a alcanzar el objetivo final: poner fin a la tortura en México.

RECOMENDACIONES DE AMNISTÍA INTERNACIONAL AL GOBIERNO DE MÉXICO

I **Condenar la tortura**

S El presidente de México —como jefe ejecutivo del Estado y comandante en jefe de las fuerzas armadas—, los gobernadores de los 31 estados, el regidor del Distrito Federal, los presidentes municipales y los altos mandos de las fuerzas armadas deben demostrar públicamente su total oposición a las violaciones graves de derechos humanos, incluidas la tortura, las «desapariciones» y las ejecuciones extrajudiciales. Deben condenar sin reservas estos abusos cometidos por las autoridades cuando quiera que tengan lugar. Deben dejar claro, cuando tengan autoridad en la cadena de mando sobre funcionarios encargados de hacer cumplir la ley federales, estatales o municipales o sobre las fuerzas armadas, que jamás se tolerarán la tortura y otros abusos graves contra los derechos humanos. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los militares que estén al mando de patrullas y establecimientos donde se mantenga a personas bajo custodia deben dejar claro periódicamente a sus subordinados que la tortura no se tolerará, que las denuncias de tortura se investigarán de forma independiente y que los responsables serán llevados ante la justicia.

II **Prevenir la tortura**

S Los organismos oficiales encargados de hacer cumplir la ley y que desempeñen funciones policiales, de investigación, fiscales, judiciales y de custodia, ya sean federales, estatales o municipales, deben ser sometidos a un proceso inmediato, exhaustivo y efectivo de revisión y reforma para eliminar la tortura. El proceso de revisión y reforma debe ser continuado y debe tener objetivos concretos y alcanzables, pero debe tener en cuenta también que la meta final debe ser poner fin a la tortura en México.

S El mandato, la metodología, los resultados y las recomendaciones del proceso de revisión y reforma deben ser públicos. Las recomendaciones deben incorporarse al Plan de Acción Nacional para los

Derechos Humanos de México, y deben ponerse en práctica, después de establecer cuidadosamente las prioridades; además, la aplicación de las recomendaciones debe supervisarse debidamente. Deben asignarse recursos suficientes al proceso de revisión y reforma, y en él deben participar representantes de la sociedad civil.

- S Debe garantizarse un control estricto, incluida una cadena de mando clara, sobre todos los funcionarios responsables de la detención, la custodia o el encarcelamiento. Una cadena de mando clara indicará quién es responsable de supervisar los procedimientos de detención, custodia e interrogatorio y de imponer sanciones disciplinarias a los funcionarios que violen esos procedimientos.
- S Todos los miembros de las fuerzas de seguridad, y sus auxiliares civiles, deben recibir instrucciones que indiquen que no deberán obedecer órdenes que den lugar a tortura; además, a todos ellos se les recordará que, según las normas internacionales de derechos humanos, la obediencia de las órdenes de un superior no puede constituir una defensa frente a las acusaciones de tortura.
- S Los detenidos únicamente serán puestos bajo custodia cuando exista una orden judicial al respecto, salvo cuando hayan sido atrapados en flagrante delito. Debe ponerse fin a la frecuente práctica de detener a sospechosos sin orden judicial.
- S Los detenidos sólo serán reclusos en centros de detención reconocidos. Las autoridades revelarán sin demora el lugar donde se encuentran reclusos. Deben mantenerse registros centrales y actualizados de las detenciones, y esos registros se pondrán a disposición de los familiares, funcionarios del Ministerio Público, jueces, abogados y representantes de organizaciones de derechos humanos que los soliciten.
- S Todos los detenidos deben recibir una explicación verbal y escrita, en una lengua que comprendan, sobre los motivos específicos de su detención y sobre los derechos legales que los amparan.
- S Todos los detenidos deben comparecer sin demora ante un juez y deben tener acceso inmediato a abogados, médicos y familiares y, en el caso de detenidos de habla no española, a intérpretes.
- S Todos los detenidos deben ser interrogados en presencia de un abogado (y de un intérprete cuando sea necesario) para garantizar que las declaraciones que se utilicen como prueba han sido realizadas libremente por el detenido, y no a consecuencia de cualquier forma de coacción. El gobierno debe garantizar que se proporcione asistencia letrada efectiva y pronta a todos los acusados sin recursos para que cuenten con un abogado defensor independiente, y que los acusados de habla no española cuentan con intérpretes durante los procedimientos penales.
- S Las patrullas de las fuerzas de seguridad que se dediquen a operaciones de mantenimiento de la ley deben transmitir inmediatamente a sus bases los nombres de las personas detenidas y de las personas que resulten heridas o muertas en el transcurso de dichas operaciones.
- S El gobierno debe prohibir explícitamente la violación y el abuso sexual de detenidos, y debe tomar medidas para impedirlos.
- S Las autoridades deben garantizar que las declaraciones y otros testimonios obtenidos mediante tortura no se utilizan en procedimiento alguno, salvo contra personas acusadas de tortura.

III Investigar la tortura

- S Todos los informes de tortura deben ser investigados de forma inmediata y exhaustiva por una autoridad imparcial e independiente que incluya fiscales *ad hoc* o especiales designados para tal propósito y con autoridad para obligar a los miembros de los órganos encargados de hacer cumplir la ley a entregar pruebas y para dictar acta de acusación formal contra los responsables ante tribunales civiles.
- S Los fiscales *ad hoc* o especiales que investiguen denuncias de tortura deben disponer de recursos técnicos y económicos adecuados y de autoridad para obtener toda la información necesaria para su trabajo; entre otras cosas, deben poder realizar visitas inmediatas sin previo aviso a centros de detención y bases militares y deben tener autoridad para obligar a que se les presenten los testigos necesarios y se les entreguen los documentos y pruebas pertinentes.
- S Las víctimas, sus familiares, los periodistas y los defensores de los derechos humanos que deseen prestar testimonio deben recibir, cuando sea necesario, protección adecuada frente a las represalias.
- S Deben llevarse a cabo de forma inmediata, exhaustiva e independiente investigaciones forenses de los casos de tortura realizadas por médicos expertos, y los informes de dichas investigaciones deben ponerse a disposición de los fiscales y de las víctimas o sus familiares.
- S Deben impartirse a las fuerzas de seguridad órdenes explícitas que indiquen que deben:
 - S identificar ante los fiscales *ad hoc* o especiales que investiguen las denuncias de tortura a los funcionarios citados en dichas denuncias;
 - S mantener registros, que se pondrán a disposición de los fiscales, en los que conste la identidad de los miembros de las fuerzas de seguridad desplegados en patrullas de contrainsurgencia o dedicados a combatir la delincuencia tanto común como organizada;
 - S mantener un registro en el que conste la identidad del personal que ha participado en la detención, la custodia y el interrogatorio de detenidos;
 - S poner a disposición de los fiscales *ad hoc* o especiales los registros de las patrullas de las fuerzas de seguridad desplegadas en operaciones de contrainsurgencia.
- S La obstrucción de las investigaciones sobre actos de tortura constituirá un delito, y se juzgará ante los tribunales civiles.
- S Deben elaborarse, en un plazo razonable, informes sobre los métodos y las conclusiones de las investigaciones sobre actos de tortura. Esos informes deben hacerse públicos.
- S Las comisiones oficiales de derechos humanos federales y estatales deben disponer de recursos suficientes para llevar a cabo investigaciones exhaustivas e imparciales sobre casos individuales y prácticas reiteradas de tortura. Las comisiones deben identificar los motivos por los que se produjeron los abusos, proponer, cuando sea necesario, cambios en la ley y en la práctica para prevenir futuras violaciones de derechos humanos, y publicar todas sus conclusiones y recomendaciones.

S Cualquier autoridad que sospeche que se han cometido actos de tortura debe informar de ello al ministerio público pertinente, independientemente de si la víctima o sus familiares desean presentar una denuncia formal.

S El Ministerio Público debe recibir el respaldo político y los recursos necesarios para desempeñar plenamente sus funciones de investigación y procesamiento en lo que se refiere a la protección de los derechos humanos, incluido el derecho a no ser torturado.

IV Poner en práctica salvaguardias judiciales

S El poder judicial debe recibir el respaldo político y los recursos necesarios para desempeñar sus funciones.

S Es preciso animar a los jueces que examinen recursos de amparo a que ejerzan su autoridad para pedir el acceso inmediato y sin restricciones a todos los lugares de detención, incluidas las bases militares.

S Si se deniega dicho acceso, o si se niega haber practicado la detención a pesar de que existen indicios de la participación de miembros de las fuerzas de seguridad en dicha detención, los jueces tendrán plena autoridad para ordenar que el detenido comparezca ante ellos. La negativa a presentar a los detenidos ante el juez será castigada.

S Las normas internacionales relativas a jueces y fiscales, incluidas las expuestas en las Directrices de las Naciones Unidas sobre la Función de los Fiscales y en los Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura, deben incorporarse a la ley y la práctica legal mexicana para establecer un poder judicial realmente independiente e imparcial.

V Llevar a los responsables ante la justicia

S La jurisdicción sobre los casos de violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas debe ser retirada de los tribunales militares y transferida a los tribunales civiles.

S Todos los miembros de las fuerzas de seguridad contra los que existan pruebas de que han ordenado, cometido u ocultado violaciones de derechos humanos deben ser llevados ante la justicia.

S Los miembros individuales de las fuerzas de seguridad y otros agentes del Estado acusados de participar en violaciones de derechos humanos deben ser suspendidos del servicio activo mientras se investigan los hechos y se llevan a cabo actuaciones judiciales.

VI Compensar a las víctimas

S Todas las víctimas de tortura deben recibir tratamiento médico y rehabilitación cuando sea necesario, y deben recibir una compensación económica acorde con los abusos sufridos.

VII Promover la toma de conciencia sobre los derechos humanos

- S Todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los miembros de las fuerzas armadas deben recibir formación adecuada en materia de derechos humanos, y esa formación debe incluir la manera de aplicar efectivamente las normas de derechos humanos tanto nacionales como internacionales. Los cursos de formación deben revisarse y actualizarse periódicamente.
- S Debe publicarse un código de conducta para todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los miembros de las fuerzas de seguridad que tengan poder para practicar detenciones. Ese código debe ajustarse al Código de Conducta de la ONU para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y a los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.
- S Debe establecerse un amplio programa destinado a promover la toma de conciencia sobre los derechos humanos en todos los sectores de la sociedad, especialmente en los más expuestos a sufrir abusos de autoridad. Debe incluirse la educación en derechos humanos en los programas de todas las fases del sistema educativo.

VIII Observar las normas internacionales

- S El gobierno de México debe declarar, en virtud del artículo 22 de la Convención de la ONU contra la Tortura, que su país reconoce la competencia del Comité de la ONU contra la Tortura para recibir denuncias de individuos que afirmen que el gobierno ha incumplido las obligaciones contraídas en virtud de la Convención contra la Tortura.
- S El gobierno de México debe garantizar que cumple plenamente la cláusula federal expuesta en el artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

IX Reformar la Constitución mexicana

- S La Constitución mexicana debe adoptar la definición de tortura expuesta en la Convención de la ONU contra la Tortura y debe incluir una disposición inalterable que prohíba expresamente la tortura y los malos tratos.
- S Deben incorporarse en la Constitución mexicana, y también en las disposiciones legislativas y administrativas federales, estatales y municipales, las salvaguardias específicas detalladas en el derecho internacional para prevenir la tortura y los malos tratos.
- S La Constitución mexicana y las disposiciones legislativas federales, estatales y municipales deben incluir salvaguardias que garanticen que todo informe de tortura o malos tratos será investigado de forma inmediata e imparcial por fiscales independientes y que los responsables de esos actos comparecerán ante tribunales civiles.