
Amnistía Internacional

México

Información para el Examen Periódico Universal de la ONU

Cuarto periodo de sesiones del Grupo de Trabajo del
Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre el
Mecanismo de Examen Periódico Universal

Febrero de 2009



Resumen ejecutivo

En este documento, Amnistía Internacional proporciona información conforme a lo estipulado en los apartados B, C y D de las *Directrices Generales para la Preparación de la Información en el Marco del Examen Periódico Universal*.¹

- Respecto al apartado B, Amnistía Internacional plantea cuestiones relacionadas con la legislación sobre derechos humanos, las instituciones nacionales de derechos humanos y la aplicación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.
- Respecto al apartado C, se destacan los motivos de preocupación de Amnistía Internacional en relación con la impunidad por violaciones de derechos humanos, la seguridad pública, la tortura y otras violaciones graves de derechos humanos, los activistas sociales y los defensores y defensoras de derechos humanos, la violencia contra las mujeres, y las cuestiones relativas a las comunidades indígenas y rurales.
- Respecto al apartado D, Amnistía Internacional formula recomendaciones para la acción dirigidas al gobierno sobre cómo abordar los motivos de preocupación.

¹ Adoptadas mediante Decisión 6/102 del Consejo de Derechos Humanos, que da seguimiento al apartado I de la Resolución 5/1, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 27 de septiembre de 2007.

México

Información de Amnistía Internacional para el Examen Periódico Universal de la ONU

Cuarto periodo de sesiones del Grupo de Trabajo sobre el Mecanismo de Examen Periódico Universal, febrero de 2009

B. Marco normativo e institucional del Estado

Legislación sobre derechos humanos

En los últimos años, el gobierno mexicano ha contraído el importante compromiso de armonizar la legislación del país con las normas internacionales de derechos humanos, por ejemplo, en el ámbito de los derechos de las mujeres, la igualdad, la no discriminación y la transparencia. Sin embargo, pese a las reiteradas promesas de emprender reformas constitucionales destinadas a hacer efectivos de forma expresa los derechos consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos y a mejorar la aplicación de tales instrumentos en los tribunales nacionales, la propuesta que se ha presentado ante el Congreso está en punto muerto, pues el gobierno le ha retirado su apoyo. Es de esperar que el proyecto de ley avance en el próximo periodo de sesiones del Congreso.

En 2008, por otra parte, se han realizado reformas constitucionales sobre la seguridad pública y la justicia penal y se ha fijado un periodo de transición de ocho años para su entrada en vigor. Algunas de las modificaciones están destinadas a reforzar el derecho de los presuntos delincuentes comunes al debido proceso y, si se aplican satisfactoriamente, fortalecerán el derecho a un juicio justo. Sin embargo, las reformas también han aumentado los poderes de la Procuraduría General de la República para recluir a personas sospechosas de delincuencia organizada en detención preventiva sin cargos (arraigo) durante un periodo de hasta 80 días. Queda pendiente la redacción de disposiciones de derecho derivado para la aplicación de las reformas constitucionales. Este proceso determinará el grado de incorporación efectiva de las normas internacionales de derechos humanos a la legislación nacional. Por otra parte, a pesar de estas mejoras legislativas de ámbito federal, muchos de los 31 estados federados no han adaptado adecuadamente su legislación al derecho internacional. En febrero de 2007 se promulgó legislación federal destinada a proteger a las mujeres de la violencia y, según el Instituto Nacional de las Mujeres, más de 20 estados han promulgado leyes similares, aunque muy pocos ha aprobado la normativa o los reglamentos necesarios para garantizar su aplicación efectiva.

Instituciones de derechos humanos

Se han creado unidades de derechos humanos en el ejército, en las procuradurías generales de justicia y en las fuerzas policiales con el fin de coordinar la formación en derechos humanos y dar respuesta a las investigaciones realizadas por la red de comisiones de derechos humanos sobre denuncias de violaciones de estos derechos. No obstante, estas unidades son de carácter administrativo y carecen en gran medida de poderes de investigación. Como consecuencia, no han resultado eficaces a la hora de impedir violaciones de derechos humanos, como detenciones arbitrarias o tortura. Algunas procuradurías generales de justicia han adoptado procedimientos basados en el Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, conocido como Protocolo de Estambul, para examinar las denuncias de tortura. Sin embargo, esta medida no ha solucionado las deficiencias de las investigaciones judiciales oficiales sobre violaciones de derechos humanos, en particular la falta de

independencia e imparcialidad y la falta de capacidad técnica de muchas procuradurías generales y de la policía.

A finales de agosto de 2008 se hizo público un programa nacional de derechos humanos elaborado por el gobierno. No se consultó ampliamente a la sociedad civil durante la elaboración del programa y todavía no se han creado los mecanismos necesarios para materializar los compromisos concretos ni para evaluar su impacto.

La red de comisiones de derechos humanos, formada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las 31 comisiones de ámbito estatal y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, han demostrado ser, en determinadas ocasiones, mecanismos importantes para sacar a la luz violaciones de derechos humanos e instar a las autoridades a tomar medidas encaminadas a solucionar los problemas. Sin embargo, algunas de estas instituciones no son suficientemente independientes de los gobiernos locales para ejercer plenamente su función, mientras que otras se muestran reticentes a actuar con determinación ante informes de violaciones de derechos humanos y se resisten a exhortar a las autoridades a que procesen a los responsables. A consecuencia de ello, la red de comisiones de derechos humanos sólo ha tenido un impacto limitado a la hora de garantizar el acceso de las víctimas a la justicia.

Aplicación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

Aunque México es Estado Parte en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional desde 2005, todavía no ha adoptado la legislación nacional necesaria para su aplicación. Se ha presentado para debate ante el Congreso una propuesta de ley sobre cooperación con la Corte, pero aún no se han tomado medidas concretas. También se está redactando una iniciativa destinada a tipificar como delitos en el derecho penal del país los crímenes recogidos en el Estatuto de Roma, pero todavía no se ha hecho pública. Por tanto, México aún no ha incorporado las disposiciones del Estatuto de Roma a su legislación nacional.

C. Promoción y protección de los derechos humanos sobre el terreno

Impunidad por violaciones de derechos humanos

Pese a que el gobierno se ha comprometido a procesar a los funcionarios responsables de las violaciones sistemáticas de derechos humanos cometidas en México desde la década de los sesenta hasta los años ochenta, todavía no se ha hecho rendir cuentas a ninguno. Al final del mandato del ex presidente Vicente Fox se disolvió la Fiscalía Especial para Movimientos Políticos y Sociales del Pasado (FEMOSSP) y las causas se remitieron a la Procuraduría General de la República. No ha habido avance en ellas, pese a que el informe de la Fiscalía Especial indicaba que se habían cometido más de un centenar de ejecuciones extrajudiciales, 700 desapariciones forzadas y miles de detenciones arbitrarias y actos de tortura. La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de cerrar varios casos, al determinar que las normas sobre prescripción eran aplicables a los crímenes de lesa humanidad y de genocidio, viola las obligaciones contraídas por México en virtud del derecho internacional y constituye un serio obstáculo para llevar a cabo procesamientos efectivos. Además, la práctica persistente de permitir que los tribunales militares (que no son ni imparciales ni independientes) investiguen y enjuicien casos de oficiales acusados de cometer violaciones de derechos humanos ha ocasionado el cierre prematuro de varias causas importantes y la absolución de las personas inculpadas. Por su parte, el gobierno no ha retirado ciertas declaraciones interpretativas y reservas prohibidas a tratados internacionales de derechos humanos en los que México es parte. La retirada de estas reservas y declaraciones permitiría el enjuiciamiento de militares ante tribunales civiles y prohibiría la aplicación de normas de prescripción a delitos de derecho internacional, con independencia del momento en que se hubieran cometido. Se han recibido informes de que el gobierno ha creado un fondo para indemnizar a las víctimas, pero no está claro cuáles son los criterios y la metodología empleados para valorar cada caso.

Seguridad pública

La estrategia del gobierno para luchar contra las redes de delincuencia organizada que operan en varias regiones del país ha coincidido con un aumento significativo de los crímenes violentos. Entre enero de 2007 y julio de 2008, los medios de comunicación informaron sobre al menos 5.000 homicidios relacionados con la delincuencia organizada. Miembros de la policía y de las fuerzas armadas también han sido víctimas de numerosos ataques violentos. El gobierno movilizó a más de 25.000 militares para que llevaran a cabo operaciones policiales y encabezaran su estrategia. Sin embargo, la creciente participación de las fuerzas armadas ha conllevado un rápido aumento de las denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por personal militar. No hay datos fiables sobre el alcance total de estas violaciones, pero organizaciones locales de derechos humanos han informado de que, entre enero de 2007 y junio de 2008, hubo al menos 50 casos de homicidios ilegítimos, violaciones, torturas y detenciones arbitrarias presuntamente cometidos por militares. Varios oficiales han sido detenidos, pero están siendo enjuiciados por tribunales militares en procesos que carecen de imparcialidad y transparencia. Los mecanismos de derechos humanos de la ONU y del sistema interamericano han recomendado que sean las autoridades y los tribunales civiles los que resuelvan estos casos. Pese a ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no ha recomendado que se retiren estos casos de la jurisdicción militar.

Tortura y otras violaciones graves de derechos humanos

La impunidad por las violaciones de derechos humanos cometidas en el marco de operaciones de seguridad pública sigue siendo un problema endémico. En los últimos años ha habido varios casos destacados de homicidios ilegítimos, torturas, violaciones y detenciones arbitrarias perpetrados por agentes de la policía municipal, estatal y federal: en Guadalajara (estado de Jalisco) en 2004, y en el estado de Oaxaca y en San Salvador Atenco (Estado de México) en 2006. Se ha procesado a unos pocos agentes por delitos menores relacionados con estos casos, y no se han proporcionado justicia ni reparaciones a casi ninguna víctima. En muchos de estos casos, las autoridades estatales no han emprendido investigaciones independientes ni imparciales y las autoridades federales han argumentado que no tienen jurisdicción para investigar la responsabilidad de funcionarios de ámbito estatal. Incluso cuando ha habido autoridades federales directamente implicadas, es frecuente que las investigaciones de la Procuraduría General de la República no hayan dado lugar a procesamientos. Una de las causas subyacentes de este problema es la falta de independencia de las procuradurías generales federal y estatales y la ausencia de unidades especializadas independientes encargadas de investigar y procesar a los autores de violaciones de derechos humanos.

Activistas sociales y defensores y defensoras de derechos humanos

Los activistas sociales y las personas que defienden los derechos humanos están sometidos a investigaciones, y en ocasiones a detención prolongada, sobre la base de cargos falsos o de motivación política. En numerosos casos, la policía, la fiscalía y los tribunales locales carecen de imparcialidad y no proporcionan un juicio justo.

Magdalena García Durán, mujer indígena detenida durante unas protestas que tuvieron lugar en San Salvador Atenco, Estado de México, pasó 18 meses bajo custodia tras un proceso judicial injusto a cargo de autoridades estatales. Durante ese tiempo, Amnistía Internacional la consideró presa de conciencia. Quedó en libertad en mayo de 2006, después de que un juez federal resolviese en dos ocasiones que la fiscalía local no había proporcionado suficientes pruebas. Amnistía Internacional alberga similar preocupación sobre las debidas garantías de juicios contra otras personas acusadas en el contexto de las protestas que se produjeron en mayo de 2006 en San Salvador Atenco. Diego Arcos, líder comunitario indígena de Nueva Tila, permaneció detenido en Chiapas durante más de un año por cargos de asesinato. Pese a que ganó un juicio de amparo sobre tales cargos ante un tribunal federal, no fue liberado hasta que el ministro de Justicia del estado accedió a revisar su caso y posteriormente ordenó que se retiraran los cargos presentados contra él. Los juicios de amparo, de ámbito federal, son con frecuencia el único medio de garantizar la revisión imparcial de un caso y de impartir justicia. Sin embargo, estos procesos son extremadamente lentos: duran meses o incluso años y no suelen hacer rendir cuentas a quienes presentaron cargos infundados o de motivación política.

Los defensores y defensoras de derechos humanos y los activistas sociales también sufren amenazas y hostigamiento en represalia por llevar a cabo sus actividades legítimas. Los actos de intimidación suelen originarse en el entorno en el que trabajan estas personas. Por lo general, las investigaciones de ámbito estatal sobre las amenazas y el acoso son inadecuadas y dejan a las víctimas expuestas a sufrir más intimidaciones o agresiones. Al no ponerse en marcha mecanismos eficaces de protección, independientes de las autoridades locales (que pueden estar implicadas en los actos de hostigamiento), numerosos defensores y defensoras quedan a merced de los agresores. En virtud de la Declaración de la ONU sobre los Defensores de los Derechos Humanos, los Estados, incluido México, se comprometieron a garantizar que las personas que defienden los derechos humanos pueden desempeñar su labor sin injerencias, obstáculos ni temor a las represalias; a reconocer públicamente el trabajo legítimo de estas personas y a tomar medidas concretas de apoyo y protección, tanto de los defensores y defensoras como de su trabajo.

Violencia contra las mujeres

Pese a que ha habido progresos en la legislación destinada a proteger a las mujeres de la violencia, en 2006 el 67 por ciento de las mujeres de más de 15 años denunciaron haber sufrido alguna forma de violencia en el hogar, el lugar de trabajo, la comunidad o la escuela, según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares. Una de cada cuatro mujeres mayores de 15 años que convivían con una pareja denunciaron actos de violencia física o sexual a manos de su pareja. Los índices de denuncias, procesamientos y sentencias condenatorias por estos delitos son extremadamente bajos. Amnistía Internacional ha observado que a menudo las autoridades se muestran reticentes a tramitar formalmente las denuncias de violencia doméstica y a investigarlas de manera efectiva.

El número de casas refugio ha aumentado, pero sigue siendo insuficiente para satisfacer la demanda. Las órdenes de alejamiento y otras medidas de protección raramente se dictan o se ejecutan, por lo que las mujeres siguen expuestas a sufrir más ataques, incluso a ser asesinadas. No se dispone de cifras fiables de mujeres muertas a consecuencia de la violencia de género, por lo que no es posible evaluar eficazmente las medidas adoptadas para impedir, investigar y castigar estos delitos.

Si bien se han puesto en marcha medidas positivas para prevenir y castigar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua, en el estado de Chihuahua, continúan los asesinatos de mujeres y niñas. Más de 25 mujeres han sido asesinadas entre enero y julio de 2008 en Ciudad Juárez. Las autoridades responsables de las deficientes investigaciones que se realizaron originalmente sobre los asesinatos cometidos desde 1993 nunca han tenido que rendir cuentas, por lo que sólo se ha llegado a identificar y a procesar a unos pocos de los responsables directos de los asesinatos. La legislación promulgada en 2007 para prevenir y castigar la violencia contra las mujeres todavía tiene que convertirse en medidas prácticas encaminadas a combatir la violencia de género.

Comunidades indígenas y rurales

En diversas partes del país se han emprendido proyectos de desarrollo que perjudican o amenazan los medios de vida de comunidades indígenas y otras comunidades rurales y que son motivo de conflicto. La investigación de Amnistía Internacional revela que, al no haberse tomado medidas para garantizar el derecho a una participación activa en la toma de decisiones y en las consultas, existe el riesgo de que se vulneren los derechos humanos de estas comunidades, por ejemplo, debido a la amenaza de desalojo forzoso. En el estado de Guerrero, las comunidades que se oponen a la construcción de la presa hidroeléctrica de La Parota han ganado varios recursos judiciales preliminares sobre la base de que el proyecto no había obtenido formalmente la aprobación de las comunidades. Éste sigue paralizado, pero numerosas comunidades locales temen que las autoridades pretendan proseguir con las obras de construcción sin el adecuado proceso de consultas.

D. Recomendaciones al Estado sometido a examen

En los últimos 10 años, los sucesivos gobiernos mexicanos se han comprometido a respetar y proteger los derechos humanos y han ratificado prácticamente todos los instrumentos internacionales de derechos humanos, aunque algunos de ellos están sujetos a reservas y declaraciones interpretativas negativas. La invitación cursada a todos los mecanismos internacionales de derechos humanos, tanto de la ONU como del sistema interamericano, han propiciado informes y recomendaciones de muchos de los principales mandatos temáticos y regionales. Además, el gobierno ha presentado recientemente informes a cinco órganos de vigilancia de los tratados de la ONU. El establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México también ha dado un impulso a la agenda de derechos humanos junto con la sociedad civil. El progreso ha sido lento, pero se han producido ciertos avances en la armonización de la legislación nacional con las normas internacionales de derechos humanos. En el ámbito federal se ha creado el Programa Nacional de Derechos Humanos. Asimismo, se han hecho esfuerzos para mejorar los exámenes médicos en los casos de tortura.

No obstante, sigue existiendo una gran brecha entre el compromiso del gobierno con las normas y mecanismos internacionales de derechos humanos y la consecución real de mejoras en la protección y el respeto por los derechos humanos en el país. Al no aplicarse eficazmente muchas de las recomendaciones formuladas por los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, se han socavado los esfuerzos encaminados a dar respuesta a las violaciones de derechos humanos. En gran parte de los casos, las autoridades federales no han mostrado un liderazgo claro en la protección de los derechos humanos, en especial porque no han garantizado que los militares acusados de violaciones de derechos humanos sean juzgados por tribunales civiles. Las autoridades tampoco han hecho que los funcionarios federales, estatales y municipales acusados de violaciones de derechos humanos comparezcan ante la justicia. Como consecuencia, la impunidad por estas vulneraciones de los derechos sigue siendo la norma, y el respeto, la protección y la realización de los derechos humanos en el país continúa vedado para numerosos sectores de la población.

Amnistía Internacional insta al gobierno a:

Legislación sobre derechos humanos

- Garantizar que se incorpora expresamente a la Constitución la obligación de cumplir las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México y que se agiliza el proceso de armonización de la legislación federal y estatal con las normas internacionales de derechos humanos, incluido el Estatuto de Roma.
- Asegurarse de que la legislación por la que se rigen la seguridad pública y el sistema de justicia penal se ajusta a las normas internacionales de derechos humanos.
- Fijar un calendario y mecanismos claros para la aplicación y evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos en las esferas federal, estatal y municipal.

Instituciones de derechos humanos

- Crear, en el seno de la policía y de las procuradurías generales de justicia, unidades eficaces que tengan la formación adecuada y autoridad jurídica para investigar las denuncias de violaciones de derechos humanos, conforme a las normas internacionales de derechos humanos.
- Establecer una comisión fiable, independiente y eficaz de denuncias contra la policía encargada de investigar las denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por agentes de policía.
- Reforzar la red de comisiones de derechos humanos para garantizar que son autónomas y que promueven de manera efectiva el cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos.

Seguridad pública

- Garantizar que las políticas y prácticas concebidas para reforzar la seguridad pública no ocasionan ni toleran violaciones de derechos humanos, como detenciones arbitrarias, homicidios ilegítimos, tortura u otros malos tratos.
- Asegurar que la policía y las fuerzas de seguridad que participan en operaciones policiales reciben formación conforme con los Principios Básicos de la ONU sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y que rinden cuentas con arreglo a estas normas.
- Garantizar que se investiga y procesa en tribunales civiles a los militares acusados de violaciones de derechos humanos, incluidos los acusados de violar a mujeres indígenas.

Defensores y defensoras de derechos humanos y activistas sociales

- Garantizar que los defensores y defensoras de derechos humanos y los activistas sociales pueden desempeñar su legítima labor sin temor a represalias, entre otras medidas, investigando con eficacia e imparcialidad todas las denuncias de amenazas y hostigamiento y haciendo rendir cuentas a los responsables.
- Crear mecanismos fiables para proteger a las personas en peligro, asegurándose de que en tales mecanismos no participan autoridades sospechosas de implicación en los actos de hostigamiento.
- Garantizar que los defensores y defensoras y los activistas sociales no son sometidos a procesos penales injustos y que se obliga a rendir cuentas a las personas responsables de ese uso indebido del sistema de justicia penal.

Violencia contra las mujeres

- Aplicar y evaluar eficazmente las nuevas leyes federales y estatales concebidas para proteger a las mujeres de la violencia.

- Garantizar que las mujeres pueden presentar denuncias por violencia doméstica en un entorno seguro y que se emprenden investigaciones prontas, imparciales y eficaces para hacer rendir cuentas a los culpables.
- Financiar y reforzar adecuadamente las medidas de protección de las mujeres que corren peligro de sufrir violencia, por ejemplo, mediante el aumento de apoyo económico y formación a las unidades de respuesta urgente de la policía y a las casas refugio.
- Reforzar las medidas destinadas a prevenir y castigar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y en la ciudad de Chihuahua, y hacer rendir cuentas a las autoridades responsables de las investigaciones negligentes.

Impunidad por violaciones de derechos humanos

- Garantizar que las víctimas de violaciones graves de derechos humanos cometidas en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta y sus familiares tienen acceso a la verdad, la justicia y las reparaciones.
- Retirar las declaraciones interpretativas y las reservas de los instrumentos de ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos.
- Garantizar que se investigan con imparcialidad y exhaustividad las graves violaciones de derechos humanos cometidas en Guadalajara (estado de Jalisco) en mayo de 2004, en San Salvador Atenco (Estado de México) en mayo de 2006 y en la ciudad de Oaxaca en 2006, que se procesa a los responsables y que las víctimas y sus familiares reciben reparaciones adecuadas.

Comunidades indígenas y rurales

- Asegurar la plena integración de los derechos económicos, sociales y culturales en los programas de desarrollo y de reducción de la pobreza, con el fin específico de abordar las necesidades de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados.

Apéndice: Documentos de Amnistía Internacional para consulta adicional²

- *México: La lucha de las mujeres por la seguridad y la justicia, (Índice AI: AMR 41/021/2008);*
- *México: Leyes sin justicia: Violaciones de derechos humanos e impunidad en el sistema de justicia penal y de seguridad pública, (Índice AI: AMR 41/002/2007);*
- *México: Proyecto de la presa La Parota: los derechos humanos, en peligro, (Índice AI: AMR 41/029/2007);*
- *México: Oaxaca - Clamor por la justicia, (Índice AI: AMR 41/031/2007);*
- *México: Violencia contra las mujeres y denegación de justicia en el Estado de México, (Índice AI:AMR 41/028/2006);*
- *México: "¿Cómo puede una vida valer tan poco?". Homicidios ilegítimos e impunidad en la ciudad de Reynosa, (Índice AI: AMR 41/27/2006);*
- *México: Abusos desoídos en Guadalajara: la resistencia a esclarecer violaciones de los derechos humanos sólo perpetúa la impunidad, (Índice AI: AMR 41/034/2004);*
- *México: Muertes intolerables: 10 años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua (Índice AI: AMR 41/026/2003);*
- *México: Juicios injustos: tortura en la administración de justicia, (Índice AI: AMR 41/007/2003).*

²Encontrarán todos estos documentos en la siguiente página del sitio web de Amnistía Internacional:
<http://www.amnesty.org/es/region/americas/central-america/mexico>