

Ref: AMR 41/078/2012

Enrique Peña Nieto
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos
Residencia Oficial de los Pinos
Col. San Miguel Chapultepec
1850 México, D.F., C.P. 11850
México

18 Diciembre 2012

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL INTERNATIONAL SECRETARIAT

Peter Benenson House, 1 Easton Street
London WC1X 0DW, United Kingdom

T: +44 (0)20 7413 5500

F: +44 (0)20 7956 1157

E: amnestyis@amnesty.org

W: www.amnesty.org

Sr. Presidente:

Hacemos votos porque el sexenio que Ud. presidirá sea ejemplar en materia de protección y promoción de los derechos humanos en México. En relación con este desafío, esperamos que su gobierno tome medidas concretas y urgentes para enfrentar las graves violaciones de derechos humanos generalizadas en el país, como por ejemplo la tortura, la desaparición forzada, las ejecuciones extrajudiciales y las detenciones arbitrarias. Éstas se exacerbaron con las políticas de la administración anterior y continúan siendo cometidas con la mayor impunidad.

Los disturbios violentos del 1 de diciembre y la respuesta policial que resultó en denuncias de violaciones de derechos humanos, como la detención arbitraria, tortura y otros malos tratos, mostraron los retos que el gobierno federal y los gobiernos estatales enfrentarán para lograr que se garantice el respeto de los derechos humanos. Las buenas intenciones y las promesas no son suficientes para prevenir y erradicar las violaciones de derechos humanos

Como Ud. recordará, Amnistía Internacional escribió a todos los candidatos presidenciales durante la campaña presidencial para solicitar compromisos concretos en materia de derechos humanos. Le agradecemos la respuesta que Ud. nos facilitó, la cual contiene varias promesas de abordar temas prioritarios en materia derechos humanos. Al respecto, el Pacto por México y los compromisos señalados por Ud. el 10 de diciembre, como avanzar con la Ley General de Víctimas y reformar al marco legal de la desaparición forzada, son pasos positivos en el camino para establecer una política de Estado que priorice la protección de los derechos humanos. El Pacto por México, al ser un acuerdo entre los principales partidos políticos, establece una plataforma para hacer avanzar varios temas de urgencia en materia de derechos humanos. También es positivo que incorpore un calendario para cumplir con algunas de las acciones acordadas.

A pesar de estos aspectos positivos, Amnistía Internacional considera esencial que se amplíe la participación a otros sectores para forjar un programa de derechos humanos sustancial y eficaz, capaz de lograr los cambios necesarios. Por un lado, la participación del poder judicial es tan imprescindible como lo es el involucramiento de las autoridades de los estados y municipios para lograr una política de Estado verdaderamente nacional y no solamente una de la administración federal –un error cometido en otras administraciones. Por otro lado, es esencial que la sociedad civil, en particular las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, tenga la oportunidad de participar ampliamente en la elaboración, implementación e evaluación de las acciones para garantizar que cumplan con las obligaciones de México en materia de derechos humanos.

El 10 de diciembre Ud. otorgó el premio nacional de derechos humanos al Padre Alejandro Solalinde. Celebramos el reconocimiento por parte del Estado a este valiente e incansable defensor de los derechos de los migrantes que transitan por México. Sin embargo, Ud. no definió con claridad y detalle

la política de su gobierno hacia las y los defensores de derechos humanos ni hacia los migrantes en tránsito en México.

En su carta a Amnistía Internacional antes de las elecciones, Ud. declaró que “No permitiremos impunidad en homicidios, secuestros, lesiones, amenazas o cualquier ataque al ejercicio de la libertad de expresión y prensa, ni aceptamos tampoco que los defensores de derechos humanos vean por ese tipo de conductas amenazada su labor.” Por lo tanto, es preocupante que durante la entrega del premio nacional de derechos humanos, Ud. como Presidente de la República, se abstuviera de reconocer la legitimidad del trabajo de las y los **defensores de derechos humanos** en general. Es esencial que Ud. y su gobierno expresen plenamente su apoyo para los defensores de derechos humanos, sin los titubeos que caracterizaron las posturas de algunos representantes del gobierno anterior.

Es también importante corregir la sección del Pacto por México que pretende atribuir la responsabilidad única por los ataques contra las y los defensores de derechos humanos y periodistas al crimen organizado. Los casos documentados por Amnistía Internacional demuestran que una proporción significativa de ataques y amenazas provienen de funcionarios públicos o que funcionarios públicos están coludidos con los responsables.¹ Sin reconocer esta realidad no será posible poner en marcha un mecanismo eficaz de protección o fortalecer las investigaciones penales de los casos denunciados.

En cuanto al mecanismo de protección de defensores de derechos humanos y periodistas, el cual goza del apoyo concreto de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, es esencial que su gobierno invierta los recursos presupuestales necesarios y lo respalde con los esfuerzos institucionales establecidos en la legislación respectiva. El compromiso 29 del Pacto por México parece sembrar confusión sobre este aspecto al señalar la creación de un nuevo mecanismo. La Subsecretaria de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobierno intentó aclarar esta confusión el 11 de diciembre durante un evento con organizaciones de derechos humanos, pero lo invito a confirmar desde la Presidencia el compromiso de garantizar el funcionamiento de un mecanismo de protección que cumpla con los acuerdos ya alcanzados con la sociedad civil.

La promesa del Pacto por México de llevar a cabo “una política migratoria que defienda la decisión de migrar como un derecho humano” es loable, así como es el compromiso en su carta a Amnistía Internacional de velar “por la efectiva protección de los migrantes”. Sin embargo, falta precisión acerca de lo que estas promesas significarán en la práctica para **los migrantes** irregulares, en particular los miles de migrantes centroamericanos que transitan por México. El patrón de asesinatos, desapariciones, violaciones, extorsiones y reclutamiento forzoso en el crimen organizado se mantiene a pesar de los diversos compromisos que realizados por el gobierno anterior para reforzar la protección de los migrantes.² Es fundamental que su gobierno muestre su pleno liderazgo para garantizar la protección de los migrantes en México y el acceso a la justicia a través de acciones eficaces y coordinadas de los tres niveles de gobierno para combatir el crimen organizado y sancionar a los funcionarios públicos que se aprovechan de su vulnerabilidad..La legislación en materia migratoria y su reglamento deben ser uno de los medios para garantizar estos derechos.

La inseguridad y violencia que sufre México es un reflejo del fracaso rotundo de la política de seguridad pública y justicia del gobierno anterior. La violencia e inseguridad se extendieron y las violaciones de derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad y las fuerzas policiales se volvieron rutinarias y sistemáticas. A pesar de esta realidad el gobierno anterior sostuvo reiteradamente la ficción de que el respeto por los derechos humanos formaba parte de su política de seguridad. La evidente brecha entre la realidad y la retórica del gobierno significaba negarles a las víctimas el acceso a la justicia y la tolerancia de los abusos y la impunidad. En su carta a Amnistía Internacional durante el proceso

¹[Ver, por ejemplo, el informe regional de Amnistía Internacional: *Transformar dolor en esperanza; defensoras y defensores de derechos humanos en América*. AMR 01/006/2012, 7 de diciembre 2012](#)

²[Amnistía Internacional. *Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México*. Índice: AMR 41/014/2010, 28 de abril de 2010.](#)

electoral, Ud. asumió “el compromiso de no permitir la violación de los derechos humanos y de cumplir el mandato constitucional de investigar y perseguir estas conductas dentro del marco jurídico vigente.” Su decisión de dar avance a la Ley General de Víctimas, vetada por el gobierno de expresidente Calderón, es importante, pero ahora es el momento de implementar una política que realmente garantice la seguridad ciudadana y la justicia y termine con la impunidad.

El despliegue de **las fuerzas armadas** en diferentes partes del país para desempeñar actividades policiales y combatir la delincuencia ha tenido un impacto negativo para los derechos humanos como señalaba Amnistía Internacional y otras organizaciones de derechos humanos nacionales.³ Las fuerzas armadas no están capacitadas para desempeñar esas funciones, no están estructuradas en una forma transparente y receptiva a las preocupaciones de la sociedad civil ni son supervisadas debidamente en la realización de estas tareas. La falta de mecanismos eficaces e imparciales de rendición de cuentas ha resultado en la impunidad casi total por las violaciones de derechos humanos cometidas. Es también preocupante que decenas de miembros de las fuerzas armadas en retiro o en activo ocupen cargos civiles con responsabilidad por la seguridad pública en muchos estados y municipios sin que sean claros los mecanismos de control o rendición de cuentas ante las autoridades civiles.

Las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de cumplir con las sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) para excluir las violaciones de derechos humanos cometidas por militares de **la jurisdicción militar** es un paso importante para lograr que esta jurisdicción se limite a asuntos estrictamente relacionados con la disciplina militar. Sin embargo, las resoluciones de la SCJN no modifican el Código de Justicia Militar. Es apremiante una reforma a dicho código para plasmar la obligación de pasar inmediatamente a la la justicia civil la investigación de las denuncias de violaciones de derechos humanos y procesar a los responsables. Le recuerdo a Ud. su compromiso en la carta enviada a Amnistía Internacional de “respetar plenamente lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación e impulsar las reformas legales necesarias para adecuar el marco normativo a esta tesis jurisprudencial, al marco constitucional y convencional en materia de derechos humanos.” Le solicitamos informes sobre las medidas tomadas para realizar estas acciones.

Aparte de implementar estas reformas, para acatar plenamente las decisiones de la Corte IDH y de la SCJN Ud. debe emitir un decreto presidencial para hacer explícita la obligación de la policía y el ministerio publico civil de iniciar y concluir debidamente la investigación de cualquier denuncia de violaciones de derechos humanos supuestamente cometidos por miembros de las fuerzas armadas. Asimismo, Ud. debe remarcar la obligación de las fuerzas castrenses de colaborar plenamente con cualquier investigación.

El Pacto por México anuncia **la reforma policial** y la creación de una gendarmería nacional. La falta de claridad y detalles acerca de estos planes dificulta la identificación de sus implicaciones para la seguridad ciudadana y la protección de los derechos humanos. Sin embargo, es importante recalcar que una reforma policial verdadera no se logrará sin replantear no solo el modelo institucional sino también los mecanismos de rendición de cuentas y control que aseguren el respeto por los derechos humanos. Un factor importante del fracaso de la Policía Federal durante el gobierno anterior es la ausencia de mecanismos independientes y robustos de rendición de cuentas para atender las denuncias de violaciones de derechos humanos. Esto permitió que se establecieran los mismos patrones de abusos, por acción u omisión, que han caracterizado otros intentos de reforma. Es esencial que se consulte ampliamente para asegurar que el proceso de reforma policial se funde sobre el respeto de los derechos humanos en la práctica operacional, no meramente en la retórica formal, para hacer realidad su observación de que “es un binomio indisoluble la seguridad y el respeto a los derechos humanos”, según la carta que Ud. nos hizo llegar.

En noviembre Amnistía Internacional presentó el informe, *Culpables conocidos, víctimas ignoradas: Tortura y maltrato en México* ante el Comité Contra la Tortura de las Naciones Unidas.⁴ El documento

³ México: Nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del ejército, AMR 41/058/2009, 8 de diciembre de 2009, <http://www.amnesty.org/es/library/info/AMR41/058/2009>

⁴ <http://www.amnesty.org/es/library/info/AMR41/063/2012/en>

resalta que la tortura y los malos tratos se volvieron extendidos y sistemáticos durante la última administración. A pesar de la prohibición de aceptar como prueba la confesión o cualquier otra información obtenida por medio de la tortura o malos tratos, esto sigue ocurriendo en algunos tribunales. Las conclusiones del Comité contra la Tortura reconocen la gravedad de la situación y señalan una serie de recomendaciones, incluyendo la eliminación del arraigo, que su gobierno debe implementar con urgencia. La propuesta de reformar el marco legal de la tortura a nivel federal y estatal es importante pero insuficiente para superar la crisis actual. En su carta a Amnistía internacional Ud. asumió “el pleno compromiso de implementar políticas y acciones que erradiquen cualquier acto de tortura”. Por lo tanto, es imprescindible que su gobierno aclare las acciones que va a tomar para cumplir con las recomendaciones del Comité contra la Tortura y del informe de Amnistía Internacional.

El 10 de diciembre Ud. anunció que se va presentar una iniciativa para reformar el marco legal de **la desaparición forzada**. Esto es un paso adelante pero es esencial que se consulte el proyecto de ley con la sociedad civil y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con el objetivo de asegurar que cumpla con los estándares internacionales de derechos humanos y que la tipificación en las entidades federativas sea conforme a los mismos estándares.

El secuestro y desaparición de personas durante la última administración llega a proporciones escalofriantes – confirmadas recientemente por la filtración del documento de la Procuraduría General de la República que al parecer señala 25,000 víctimas.⁵ El Grupo de Trabajo de desapariciones forzadas e involuntarias de la ONU documentó en su informe de este año cómo la falta de investigación eficaz de la gran mayoría de estos casos no ha permitido establecer los hechos básicos de cada caso ni el posible involucramiento de funcionarios públicos. Sin embargo, el Comité resalta la responsabilidad del Estado de garantizar investigaciones imparciales y exhaustivas de todos los casos para establecer los hechos y para que los familiares tengan acceso a la justicia, la verdad y las reparaciones. Es esencial que su gobierno cumpla con las recomendaciones del Grupo de Trabajo, en particular el establecimiento de una base de datos a escala nacional para todos los casos de personas desaparecidas y restos no identificados, la creación de mecanismos de búsqueda rápida y unidades de investigación especializadas.

En muchas ocasiones **el sistema de justicia** a nivel federal y en el fuero común es incapaz de asegurar acceso a la justicia para las víctimas de delitos ni garantizar el debido proceso y el juicio justo para los acusados, en particular los que provienen de grupos vulnerables. Los resultados son niveles de impunidad que llegan al 98%, sentencias injustas y una sociedad que no confía en la justicia. La reforma procesal en camino debe ser un instrumento para reforzar la vigencia de los derechos de las víctimas y los acusados, pero por sí mismo no garantizará estos resultados. Esto queda reflejado en la situación de estados como Chihuahua, donde ya se ha introducido la reforma penal y sin embargo hay casos de confesiones obtenidas mediante la tortura sirviendo como prueba en procesos judiciales. Por lo tanto, el compromiso del Pacto de establecer una “impartición de justicia con mayor rapidez, eficacia y transparencia” es bienvenido pero tiene que asegurar que las reformas procesales garanticen el debido proceso y la investigación eficaz. Para que las malas prácticas y la impunidad no formen parte del nuevo sistema de justicia es esencial que los legisladores no diluyan las salvaguardias de la reforma penal y que existan mecanismos de rendición de cuentas que sean capaces de sancionar debidamente a los funcionarios responsables por incumplir o violar las normas. Urge que Ud. defina las medidas que se adoptarán para garantizar este fin.

La violencia contra las mujeres es un grave problema que ocurre en toda la república y la impunidad sigue siendo la norma. Los avances legislativos de los últimos años no han resultado en una disminución ni de la violencia ni de la impunidad. La falta de rendición de cuentas de los funcionarios que incumplen sus obligaciones en materia de protección y acceso a justicia continúa. Los estados como Chihuahua, México, Nuevo León y Chiapas siguen experimentado niveles intolerables de violencia. En su carta a Amnistía Internacional Ud. se comprometió “a hacer más efectivo el trabajo

⁵ Mexico's crime wave has left about 25,000 missing, government documents show, The Washington Post, 29 November 2012, http://articles.washingtonpost.com/2012-11-29/world/35584943_1_mexico-city-mexican-government-human-rights

del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y garantizar los derechos humanos que tiene reconocidos por la Constitución Política, los Tratados Internacionales y las leyes vigentes, así como a trabajar para mejorar el marco regulatorio general y federal en la materia, incluyendo el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas en materia de salud sexual y reproductiva.” Sin embargo, el Pacto por México no incluye compromisos para fortalecer el combate de la violencia contra las mujeres y la discriminación. A Amnistía Internacional le preocupa esta omisión y le solicita que su gobierno defina las acciones que tomará para reforzar las medidas para garantizar los derechos de las mujeres, incluyendo la protección de mujeres y niñas en situaciones de riesgo y asegurar la investigación eficaz y con perspectiva de género de actos de violencia contra las mujeres.

El Pacto por México señala la deuda histórica con **los pueblos indígenas** de México, muchos de los cuales siguen sufriendo discriminación y marginalización. Es positivo el compromiso de implementar en la práctica “el derecho a la no discriminación, a la tierra, vivienda, salud, agua y educación, así como a la participación de sus miembros en las decisiones que afecten a dichos pueblos”. Sin embargo, es esencial que estas políticas no se desarrollen por medio del paternalismo o caciquismo como se ha hecho tantas veces. Es imprescindible que los pueblos indígenas desempeñen un papel central en su propio desarrollo. Por ejemplo, las comunidades indígenas están cada vez más sometidas a la presión de proyectos de infraestructura y de extracción de recursos naturales que afectan sus tierras comunales. El hecho de que muchas veces no se respeten los mecanismos jurídicos existentes, como la legislación agraria y las prácticas de toma de decisiones comunitarias, ni se lleven a cabo procesos de consulta participativos, de buena fe, con todos los miembros de las comunidades afectadas, ha dado lugar a que se incumplan las normas de consulta y el consentimiento previo, libre e informado que establece la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Es esencial que Ud. y su gobierno definan con claridad cómo van a garantizar el respeto a esta declaración y a la Convención No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo en la política hacia los pueblos indígenas.

México ha jugado un papel central en el desarrollo de los **mecanismos de derechos humanos** tanto en las Naciones Unidas como en la Organización de Estados Americanos. Es esencial que el nuevo gobierno siga desempeñando ese rol tan importante en los mecanismos y foros multilaterales para avanzar en la protección de derechos humanos a nivel internacional. Adicionalmente, su gobierno debe promover una creciente congruencia entre el desempeño internacional y el accionar doméstico en cuanto al respeto a los derechos humanos. Por esta razón, es tan importante asegurar la implementación de las últimas cinco sentencias emitidas contra México por la Corte IDH y las recomendaciones de los mecanismos temáticos de derechos humanos de las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Además, es importante asegurar el fortalecimiento de la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para que pueda jugar un papel activo en la transformación de la situación de derechos humanos en México.

El Pacto por México promete “Defender los derechos humanos como política del Estado” y se compromete a realizar un Programa Nacional de Derechos Humanos basándose “en la reciente reforma constitucional, en los tratados internacionales que México ha suscrito y en las necesidades apremiantes que demanda de la población”. Amnistía Internacional saluda este compromiso. Sin embargo, la organización ha escuchado en el pasado compromisos parecidos que no se han traducido en hechos. Por lo tanto, es esencial que su gobierno comience a cumplir desde el inicio y defina con claridad las medidas que tomará.

Aguardaré con mucho interés su respuesta a las preguntas y preocupaciones presentadas en esta carta.

Atentamente

Salil Shetty
Secretario General