

AI Index: AMR 41/015/2001

Memorandum de Amnistía Internacional al Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos

**Presentado por Pierre Sané, Secretario General de Amnistía Internacional, al Lic.
Vicente Fox Quesada, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**

Marzo de 2001

Observaciones sobre los derechos humanos en México

La inauguración de un nuevo gobierno en los Estados Unidos Mexicanos, a la entrada del nuevo milenio, ofrece una oportunidad única para reexaminar los serios problemas que se han venido manteniendo a través de los años en materia de derechos humanos, y para formular políticas e iniciar reformas para la promoción y protección de esos derechos. La decidida actitud de la nueva administración federal será crucial en la formulación, a nivel nacional, de políticas y normas para abordar los desafíos que en materia de derechos humanos enfrenta México.

Amnistía Internacional confía que el nuevo gobierno emprenderá una reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que permita un progreso significativo para la protección de los derechos humanos a todos los habitantes de México. Con esta reforma, ya anunciada por el Presidente Vicente Fox Quesada el 5 de febrero pasado, el gobierno mexicano cumpliría en este sentido con los compromisos inicialmente anunciados por el presidente en su mensaje inaugural ante el H. Congreso de la Unión el 1 de diciembre de 2000. Amnistía Internacional propone que la reforma constitucional al efectuarse preserve y, en su caso, incorpore o actualice las respectivas disposiciones jurídicas, considerando el contenido de este Memorandum.

Asimismo, la organización confía que el gobierno prontamente anunciará públicamente la necesidad de formular un nuevo programa nacional de acción para los derechos humanos que reemplace el Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos publicado por el anterior gobierno, y que refleje mejor los retos que enfrenta México en esta materia. De suma importancia es la necesidad de que el nuevo programa nacional de acción identifique concretamente los objetivos para que se logre el pleno respeto de los derechos humanos en México.

El 1 de diciembre pasado y el 5 de febrero del año en curso el Presidente Fox anunció reformas políticas, económicas y sociales de largo alcance destinadas a romper con el pasado y crear un México regido por principios democráticos, un Estado de Derecho y un pleno respeto a los derechos humanos. Tal ha sido el descrédito de México en relación a la protección de los derechos humanos, que las reformas necesarias para garantizar dichos derechos implican que México requerirá un periodo de transición a medida que se establezcan los cimientos para una cultura y práctica cotidiana de pleno respeto a los derechos humanos. Este gobierno tiene la tarea de asentar dichos cimientos para que la protección de los derechos humanos en el futuro y el esclarecimiento de las violaciones de derechos humanos del pasado sea una realidad.

En repetidas oportunidades durante los últimos 35 años Amnistía Internacional se ha dirigido a los gobiernos de turno sobre sus principales motivos de preocupación en México. Estas preocupaciones incluyen la privación arbitraria de libertad, la tortura y el maltrato, la desaparición forzada, y la ejecución extrajudicial o sumaria de personas detenidas por agentes del Estado o civiles actuando con la complicidad o aquiescencia de estos. La falta de investigaciones exhaustivas, independientes y concluyentes sobre tales abusos, el ejercicio jurisdiccional de tribunales militares para esos casos en que militares están implicados en violaciones de los derechos humanos, y la casi absoluta impunidad que viene prevaleciendo en torno a estos abusos, también han sido de suma preocupación para la organización.

Los sectores mayormente afectados por las violaciones a los derechos humanos en México han sido, y siguen siendo, indígenas, campesinos y habitantes de escasos recursos económicos en las zonas urbanas. Otros sectores afectados incluye periodistas, estudiantes, homosexuales, dirigentes comunitarios, simpatizantes y militantes de partidos políticos, sindicalistas, miembros de grupos religiosos, disidentes dentro de las fuerzas armadas, y simpatizantes y combatientes de grupos armados de oposición. A estos sectores se suman los defensores de los derechos humanos, especialmente en los últimos años.

La **detención arbitraria**, como por ejemplo la detención sin orden judicial justificada, por elementos de las fuerzas de seguridad mexicanas son frecuentes. Estas han venido en aumento en el contexto de operativos policiales y militares conducidas con miras a combatir el narcotráfico y otras formas de “delincuencia organizada”. Según informes, muchas de las personas detenidas reclaman que fueron torturadas con el fin de obtener declaraciones inculpatorias ante agentes de los ministerios públicos.

Amnistía Internacional a lo largo de los años ha adoptado a presos en México como **Presos de Conciencia**. La organización define como Presos de Conciencia a las personas encarceladas, reclusas o sometidas a otras restricciones físicas en cualquier parte del mundo, a causa de sus convicciones políticas o religiosas o por razones de su origen étnico, sexo, color, idioma, origen nacional o social, situación económica, nacimiento u otras circunstancias, siempre que tales personas no hayan recurrido a la violencia ni propugnado su uso. Amnistía Internacional actualmente promueve la libertad inmediata e incondicional de tres Presos de Conciencia en México: los campesinos ecologistas Rodolfo Montiel Flores y Teodoro Cabrera García, y el General de Brigada, José Francisco Gallardo Rodríguez.

Pese a la vigencia de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, en México subsisten numerosas denuncias sobre **torturas y malos tratos** a personas detenidas. La mayoría de los casos han quedado sin esclarecer, y los autores de las torturas no han sido puestos a disposición de las autoridades judiciales.

Amnistía Internacional ha visto con preocupación que las autoridades mexicanas no parecen haber tomado acción efectiva para erradicar la práctica de la tortura y los malos tratos. La experiencia de la organización en su labor contra la tortura ha demostrado que cuando no se toman medidas efectivas para investigarla y sancionarla se contribuye a facilitar la práctica de la tortura. Por esta razón, Amnistía Internacional reitera en esta oportunidad su llamado para que el gobierno reafirme públicamente su repudio por todo acto de tortura y enfatice que esta inaceptable práctica está prohibida penalmente por ley federal. El gobierno debe comprometerse a que las denuncias de tortura sean investigadas pronta, exhaustiva e independientemente y que aquellos presuntamente responsables sean de inmediato suspendidos del servicio activo mientras se realizan las investigaciones pertinentes y los acusados son sometidos a la justicia ordinaria.

Las detenciones arbitrarias, sean por parte de militares, policías judiciales o preventivos u otras instancias policiales y no sancionadas por excepciones jurídicas, son generalizadas. Muy raras veces los tribunales toman en cuenta estas irregularidades de procedimiento. Este tipo de detenciones suele ser el inicio de una serie de procedimientos en los que se tortura y maltrata al detenido.

Amnistía Internacional ha recibido con inquietud informes sobre tratos crueles, inhumanos o degradantes infligidos a detenidos en los Centros de Rehabilitación Social y Centros Federales de Rehabilitación Social. Los funcionarios de servicios penitenciarios, sean federales, estatales o municipales, deberán ser sometidos a controles y capacitación adecuados para asegurar que los detenidos y presos fuesen tratados correctamente.

En sus observaciones finales, el Comité contra la Tortura, al considerar el tercer informe periódico de México, en abril de 1997, señaló: «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».¹

El **derecho a la vida**, junto con el derecho a no ser torturado, es uno de los más fundamentales de los derechos humanos. Este derecho viene siendo violado en México desde hace muchos tiempo. A través de los años Amnistía Internacional ha instado con frecuencia a las autoridades mexicanas a tomar urgentemente las medidas oportunas para detener las ejecuciones extrajudiciales cometidas por agentes del Estado, o con la complicidad o la aquiescencia de éstos. No obstante el gran número de informes concordantes de homicidios

¹ *Comité contra la Tortura, Observaciones finales del Comité contra la Tortura: México, documento de la ONU CAT/C/34/Add.2, 2 de mayo de 1997, párrafo 163.*

cometidos de modo arbitrario o deliberado por las fuerzas de seguridad o grupos “paramilitares” o “civiles armados” actuando en complicidad con las autoridades, han sido muy pocos los procesos entablados contra miembros de éstas, y sólo excepcionalmente han concluido con declaraciones de culpabilidad. No procesar ni condenar a los responsables de ejecuciones extrajudiciales y de otras violaciones graves de los derechos humanos, como la tortura o las desapariciones forzadas, tratase de los autores materiales e intelectuales o sus encubridores, puede alentar a su repetición.

Aunque en la práctica México es un Estado abolicionista en relación a la aplicación de la **pena de muerte**, dicha pena aún se encuentra tipificada en la actual Constitución Política y en el Código de Justicia Militar. Amnistía Internacional se opone por principio a la pena de muerte. Si bien la protección del derecho a la vida contribuye a impedir el abuso de la pena de muerte, Amnistía Internacional considera que la pena de muerte es en sí misma no sólo una violación del derecho a la vida sino también la forma más extrema de castigo cruel, inhumano o degradante. A nuestro entender, no hay ninguna prueba convincente de que la pena de muerte tenga mayor efecto disuasorio que otras sanciones menos severas. En la práctica, la pena de muerte es un castigo arbitrario. Es irrevocable, y siempre existe el riesgo de que se prive de la vida a una persona inocente. Por estas y otras razones detalladas en sus publicaciones, Amnistía Internacional recomienda que la pena de muerte sea abolida total y definitivamente.

Durante las pasadas tres décadas Amnistía Internacional ha venido documentando las **desapariciones forzadas** en México. La tasa de desapariciones forzadas ha variado de tiempo en tiempo. Por ejemplo, durante los años setenta y ochenta la organización documentó cientos de casos, pero durante los noventa estas disminuyeron considerablemente. Muchos de estos casos nunca han sido investigados exhaustivamente, y todavía quedan por aclarar.

El derecho a un **juicio justo** es un derecho fundamental y debe de reconocerse como tal. México tiene el deber de velar por que se den las condiciones que hagan posible los juicios justos, que toda persona acusada de delito penal goce de tribunales independientes e imparciales. El derecho a un juicio justo incluye el derecho de toda persona de interponer ante los tribunales una petición de amparo destinada a que sus derechos sean protegidos.

La importancia de garantizar el derecho a un juicio justo implica la necesidad de adelantar durante el presente periodo presidencial reformas que aseguren la plena autonomía e imparcialidad de los sistemas de procuración e impartición de justicia, y que los procedimientos llevados adelante por los procuradores y jueces estén en todo momento sometidos a las normas internacionales pertinentes.

El Ministerio Público, encabezado por el Procurador General de la República, es el único organismo facultado para investigar y perseguir todos los delitos federales ante los tribunales de justicia. Según la legislación mexicana, la Procuraduría General de la República dispone de amplísimos poderes: le incumbe exclusivamente realizar las investigaciones y acusar a los presuntos delincuentes, de tal suerte que ni las víctimas ni sus allegados pueden ejercitar directamente la acusación penal, ni el juez ordenar de oficio la apertura de procesos. Los funcionarios del Ministerio Público son nombrados y destituidos por el Poder Ejecutivo,

quien también designa al Procurador General de la República, con la ratificación del Senado, y puede destituirlo libremente. La ausencia de autonomía estructural del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo ha llevado a que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos haya recomendado al gobierno mexicano que revise esta situación y fortalezca la «autonomía e independencia del Ministerio Público».² Amnistía Internacional se suma a esta recomendación.

La legislación mexicana otorga a la Procuraduría General de la República amplísimas facultades en materia de investigación y privación de la libertad, en las cuales está asistida por la Policía Judicial. Pese a que la Constitución mexicana establece un importante catálogo de garantías judiciales, en particular en materia de privación de libertad, existe, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), una práctica sistemática de detenciones ilegales³ por parte de la Policía Judicial, tanto la federal como la estatal.

Esta situación no es circunstancial, como ha señalado la CIDH y se debe en gran medida a la dependencia entre las autoridades administrativas y las judiciales y ha sido uno de los factores que han contribuido a esta práctica sistemática de la detención ilegal. La ausencia de un Ministerio Público verdaderamente autónomo e independiente ha constituido en México una fuente importante de impunidad. El hecho de que «la autoridad encargada de llevar a cabo la investigación y ejercer la acción penal sea el Ministerio Público, es decir la misma instancia bajo cuya responsabilidad ocurrieron los hechos» y que «[f]recuentemente [...] quienes investigan conocen a quien o quienes han sido denunciados como presuntos responsables»⁴, constituye un grave escollo para el derecho a un recurso efectivo en favor de las víctimas y sus allegados y favorece la impunidad de las violaciones de derechos humanos.

El desempeño de la Procuraduría General de la República y la Policía Judicial en las investigaciones por violaciones de derechos humanos no ha contribuido, por lo general, al esclarecimiento de los hechos y a llevar ante la justicia a los presuntos responsables. A esta conclusión llegó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.⁵ Muchas de las investigaciones realizadas por estos organismos no reúnen los requisitos exigidos por las

² 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 66 y 730.

³ 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.

⁴ Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, *Visita del Relator Especial a México*, documento de la ONU E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, párrafo 48.

⁵ 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.

normas internacionales.

El **derecho a un recurso efectivo** ante las violaciones de derechos humanos por parte de las víctimas y sus familiares no está debidamente garantizado por el sistema legal mexicano. Si bien las víctimas y sus familiares pueden presentar denuncias penales por las violaciones de derechos humanos, no están habilitadas para acusar penalmente a los presuntos responsables de estas violaciones. La legislación penal mexicana no conoce la figura de la parte civil, y las víctimas sólo tienen posibilidad de intervenir en los procedimientos penales en calidad de coadyuvantes del Ministerio Público, dependiendo totalmente de este órgano para obtener lo que pretenden.

El sistema legal mexicano reserva un amplio ámbito de competencia a los **tribunales militares**, de tal suerte que los militares involucrados en violaciones de derechos humanos son investigados y procesados por tribunales militares. El Código de Justicia Militar otorga competencia a los tribunales militares para juzgar los delitos comunes cometidos por militares cuando éstos estén de servicio o cuando los delitos son cometidos con ocasión del servicio.

En México, los militares implicados en casos de ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada y tortura son investigados y procesados por tribunales militares. Si bien el delito de tortura se encuentra tipificado por la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y es considerado por tanto delito federal, los militares responsables de estos actos son procesados por tribunales castrenses. Los jueces militares incluso han invocado la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura para proceder a estos juicios. Así pudo constatarlo el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura,⁶ por lo que recomendó expresamente que los actos de tortura cometidos por militares contra civiles debían pasar a ser competencia de la jurisdicción civil.⁷

Desde larga data, el Derecho Internacional de los derechos humanos cuenta con un *corpus juris* coherente sobre el procesamiento de militares responsables de violaciones a los

⁶ Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, *Visita del Relator Especial a México*, documento de la ONU E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, párrafo 70.

⁷ Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, *Visita del Relator Especial a México*, documento de la ONU E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, párrafo 88 (j).

Para normas internacionales que disponen que los miembros de las fuerzas de seguridad acusados de violaciones de derechos humanos sean investigados y juzgados en tribunales ordinarios independientes, véanse Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, de las Naciones Unidas, artículo 16 y Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo IX.

derechos humanos. El Derecho Internacional de los derechos humanos es claro en prescribir que en estos casos, son los tribunales de la jurisdicción civil o común y no los tribunales militares los que tienen competencia.

El Comité de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han declarado en reiteradas ocasiones que el procesamiento por tribunales militares de miembros de las fuerzas armadas acusados de violaciones de derechos humanos es incompatible con las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del derecho internacional.

La Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 47/133 del 18 de diciembre de 1992, estipula, en su Artículo 16(2), que las personas a las que se atribuya la responsabilidad de desapariciones forzadas «sólo podrán ser juzgadas por las jurisdicciones de derecho común competentes, en cada Estado, con exclusión de toda otra jurisdicción especial, en particular la militar».

Así mismo, la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de personas, adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en 1994, igualmente prohíbe el fuero militar para las fuerzas militares implicados en desapariciones. En su artículo IX dice: “Los presuntos responsables de los hechos constitutivos de desaparición forzada sólo podrán ser juzgados por las jurisdicciones de derecho común competentes en cada Estado, con exclusión de toda jurisdicción especial, en particular la militar. Los hechos constitutivos de desaparición forzada no podrán considerarse como cometidos en el ejercicio de las funciones militares.”

Amnistía Internacional recomienda que la práctica de hacer extensible la jurisdicción militar a los casos de violaciones de derechos humanos sea definitivamente erradicada, garantizando así la preeminencia del Estado de Derecho y la protección de los derechos fundamentales.

Amnistía Internacional considera que tanto el ordenamiento jurídico como el proceso judicial mexicano deben adecuarse a las normas adoptadas por la comunidad internacional para proteger los derechos humanos, como es el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este Pacto es uno de los instrumentos que establecen los preceptos fundamentales sobre los que deben basarse las leyes y las actuaciones procesales en todos los países. Es en este contexto que Amnistía Internacional da la bienvenida a las palabras del presidente Fox cuando afirmó el 5 de febrero pasado, al anunciar la necesidad de una reforma integral de la Constitución Política, que “debemos actualizar nuestro marco constitucional en el contenido de los avances presentes en los acuerdos internacionales que México ha firmado en materia de derechos humanos.”

La visión de una **reforma de la Constitución** con miras hacia el futuro no debe de excluir a los familiares y víctimas de violaciones a los derechos humanos. Solamente con el logro de la verdad y la justicia que ellos han venido reclamando por largos años se evitará que hechos semejantes se repitan.

El derecho internacional anticipe ciertas consecuencias en los casos de tortura, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, que han sido calificados de "violaciones criminales de los derechos humanos". Los Estados están obligados a investigar dichas violaciones, compensar a las víctimas o a sus familiares y llevar a los que las perpetraron ante la justicia. Las amnistías, indemnizaciones o indultos previos a las declaraciones de culpabilidad contravienen las normas internacionales de derechos humanos, como puede verse en la Convención contra la Tortura, en los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias y en la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, anteriormente mencionados.

Amnistía Internacional cree que las disposiciones que permiten la imposición de estados de emergencia deben de ser explícitamente concordados con las obligaciones que contrajo México al adherirse al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Amnistía Internacional cree que la falta de garantías constitucionales relativas al papel de las fuerzas armadas en actividades de contrainsurgencia ha facilitado la violación de los derechos humanos fundamentales en México.

Aunque las normas internacionales no prohíben la derogación de ciertas disposiciones relativas a derechos civiles y políticos en situaciones de emergencia pública, hay algunos derechos y libertades fundamentales de naturaleza tal que no deben suspenderse en ninguna circunstancia. Estos derechos y libertades no derogables son, entre otros, el derecho a la vida, el derecho a no ser torturado o sometido a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y la libertad de pensamiento, conciencia y religión.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en su artículo 4 que los Estados podrán suspender ciertas disposiciones del Pacto sólo «en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente», e incluso entonces las posibles medidas de derogación sólo podrán tomarse «en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación». El artículo 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos enumera ciertos derechos que no pueden suspenderse en ninguna circunstancia, como el derecho a la vida, el derecho a un trato humano y la libertad de conciencia y religión.

Amnistía Internacional exhorta a que se haga todo lo posible para asegurar que el capítulo de la Constitución que enumera los derechos fundamentales incorpore todos aquellos derechos y libertades fundamentales reconocidos por los instrumentos internacionales de derechos humanos aceptados mundialmente. Estos últimos coinciden en que corresponde a los gobiernos garantizar el respeto por el derecho de todas las personas a la **libertad de reunión y asociación**, a la **libertad de conciencia, opinión y expresión**, y al **acceso a la justicia**, sin ninguna clase de discriminación.

El derecho a negarse a cumplir el servicio militar por motivos de conciencia está implícito en la noción de libertad de pensamiento, conciencia y religión. En su Resolución 1989/59, la Comisión de Derechos Humanos de la Naciones Unidas reconoció «el derecho de

toda persona a tener objeciones de conciencia al servicio militar como ejercicio legítimo del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión». Amnistía Internacional exhorta a los Estados Unidos Mexicanos a promulgar leyes y adoptar medidas destinadas a eximir del servicio militar cuando exista una auténtica objeción al servicio armado; introducir varias formas de servicio alternativo para los objetores de conciencia, compatibles con las razones en que se basa la objeción de conciencia, teniendo en cuenta la experiencia de algunos Estados al respecto, y abstenerse de encarcelar a esas personas; y asegurar que esas formas de servicio alternativo sean en principio de carácter no combatiente o civil, en el interés público y no de carácter punitivo.

A través de los años Amnistía Internacional ha registrado con beneplácito la **ratificación** por parte del Estado mexicano de varios instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Americana para los Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Igualmente importante ha sido el retiro de las reservas que México había formulado a la Corte Inter-Americana de Derechos Humanos y la firma del Estatuto de la Corte Penal Internacional. La organización confía que la ratificación del Estatuto por el Senado sea realizada sin demora y que su incorporación a la legislación mexicana se lleve a cabo sin demora. Además, Amnistía Internacional exhorta al Sr. Presidente a que el Estado Mexicano se adhiera a la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas.

En el contexto de la legislación internacional, la organización ha reconocido con beneplácito la decisión del actual gobierno de proceder con la extradición a España del ex-militar argentino acusado de genocidio, terrorismo y tortura. Amnistía Internacional ha notado que la defensa del ex-militar ha interpuesto una acción de amparo a su favor. Amnistía Internacional hace un llamamiento al gobierno para que asegure que se cumplan debidamente las actuaciones judiciales dirigidas a juzgar violaciones de derechos humanos que han sido reconocidas como crímenes contra la humanidad.

Amnistía Internacional considera que deben introducirse en la reforma de la Constitución de México amplias salvaguardias que sean conformes a las normas internacionales de derechos humanos, y que debe procurarse que la legislación y la práctica judicial sean consecuentes con dichas salvaguardias.

Amnistía Internacional es consciente, sin embargo, de que las salvaguardias constitucionales no aseguran por sí solas una protección adecuada de los derechos humanos. La Constitución no debe limitarse a proteger los derechos fundamentales, sino que también debe establecer garantías destinadas a fortalecer las normas de derechos humanos a través de leyes secundarias y disposiciones administrativas eficaces.

En particular, a la organización le preocupa que en México las mujeres, los niños, los migrantes y los indígenas, se encuentren entre los sectores más vulnerables, que estos sectores sufren discriminación y que en el caso de los indígenas, sufren adicionalmente del racismo.

Amnistía Internacional espera que el programa de gobierno del Presidente Fox, refleje de una manera concreta y sin restricciones los compromisos contraídos por México respecto a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Igualmente, la organización hace un llamado a que México cumpla con sus obligaciones relativos al Convenio 107 y al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que protege el derecho de los pueblos indígenas. El cumplimiento de estos convenios será una señal más de la firme voluntad del gobierno hacia el respeto de los derechos humanos de todos.

Amnistía Internacional ha registrado con extrema preocupación las repetidas amenazas a que han sido sometidos los **defensores de derechos humanos** en México y los familiares de las víctimas de violaciones de derechos humanos, particularmente en su trabajo por la búsqueda y logro de la justicia sobre las violaciones de derechos humanos. La organización hace un llamado perentorio para que el Sr. Presidente tome las medidas necesarias para que su gobierno públicamente reconozca la legítima labor y desempeño de los defensores de derechos humanos, rechazando las intimidaciones y asegurando que todos aquellos que defienden los derechos humanos reciban completa protección y co-operación para continuar su labor.

El gobierno federal tiene la responsabilidad de asegurar que México cumpla con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. México es un Estado federal republicano en el cual los estados ejercen jurisdicción sobre muchos de los delitos cometidos en sus territorios. Sin embargo, el sistema federal y la descentralización de los poderes no deberá diluir la responsabilidad del gobierno federal de tomar las medidas necesarias para la promoción y protección de los derechos humanos a nivel estatal y municipal. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su cláusula federal (artículo 28), específicamente obliga a los gobiernos de los Estados Partes constituidos como Estados Federales de cumplir con todas las disposiciones de la Convención, y recomienda al gobierno federal de tomar las medidas necesarias para que las partes constitutivas de la federación (los estados y el Distrito Federal) cumplan con la Convención.

Para los efectos de garantizar y resguardar la protección de los derechos humanos valdría la pena recordar las recomendaciones de la Declaración y Programa de Acción de Viena adoptada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en junio de 1993 sobre la importancia de crear un **Plan Nacional de Acción** para los derechos humanos.

Con esta iniciativa, la Conferencia recomendó que cada Estado "considere la conveniencia de la elaboración de un plan nacional de acción que identifique etapas a través de las cuales el Estado fomentaría la promoción y protección de los derechos humanos". La Conferencia reafirmó tanto la universalidad como la indivisibilidad de esos derechos. Amnistía Internacional insta al gobierno de México a preparar un nuevo plan como marco

inicial de la implementación de su política de derechos humanos anunciada el 1 de diciembre del año pasado y reiterada el 5 de febrero del año en curso.

Amnistía Internacional espera que este gobierno que guiará al país durante los próximos años del siglo XXI, abrirá totalmente la puerta en los Estados Unidos Mexicanos para un respeto completo de los derechos humanos en el futuro y apoyará la realización de la justicia sin reservas para las víctimas del pasado.

Recomendaciones preliminares relativas a la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que propone Amnistía Internacional al Gobierno de México

El derecho a la vida

Amnistía Internacional recomienda que la reforma de la Constitución de México contenga garantías claras e inequívocas sobre el derecho a la vida. En la Constitución y las leyes de México deben existir disposiciones para que toda denuncia de ejecución extrajudicial, arbitraria o sumaria sea objeto de una investigación rápida e imparcial por las autoridades judiciales, y en las que se especifique que los responsables serán llevados ante la justicia civil. La Constitución debe también precisar que no es admisible el concepto de "obediencia debida" en relación con el cumplimiento de órdenes policiales o militares que tendrían por resultado la comisión de violaciones de derechos humanos, e incluir las salvaguardias previstas en el derecho internacional contra las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias.

La abolición de la pena de muerte

Amnistía Internacional recomienda que la reforma de la Constitución de México disponga la abolición definitiva de la pena de muerte y que se derogue la disposición correspondiente actualmente vigente en el Código de Justicia Militar.

Protección contra las desapariciones forzadas

Amnistía Internacional recomienda que se incorporen específicamente a la Constitución las salvaguardias contra la desaparición forzada establecidas en los tratados internacionales. En particular, la Constitución debería incorporar específicamente los puntos siguientes:

- todo acto de desaparición forzada será considerado, de conformidad con el derecho penal, delito pasible de penas apropiadas que tengan en cuenta su extrema gravedad;
- las desapariciones forzadas deberán comprometer la responsabilidad civil de sus autores y la responsabilidad civil del Estado o de las autoridades del Estado que hayan organizado, consentido o tolerado tales desapariciones;
- ninguna circunstancia, cualquiera que sea, ya se trate de amenaza de guerra, estado de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otro estado de excepción, puede ser invocada para justificar las desapariciones forzadas;
- se reconocerá el derecho a un recurso judicial rápido y eficaz, como medio para determinar el paradero de las personas privadas de libertad o su estado de salud;
- toda persona de quien se tengan motivos para creer que ha perpetrado, organizado, consentido o tolerado un acto de desaparición forzada deberá, cuando las conclusiones de una investigación oficial así lo justifiquen, ser entregada a las autoridades civiles competentes a fin de ser procesada y juzgada; y
- todo acto de desaparición forzada será considerado delito permanente mientras sus autores continúen ocultando la suerte y el paradero de la persona desaparecida.

La prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

Amnistía Internacional recomienda que se introduzca en la Constitución de México la definición de la tortura tal como esta consagrada en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas, y una disposición inalterable que prohíba de modo expreso el empleo de la tortura y los malos tratos. La Constitución y las leyes mexicanas deben incorporar específicamente las salvaguardias que el derecho internacional contempla para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Deben incluirse, tanto en la Constitución como en las leyes mexicanas, garantías de que toda denuncia de tortura o malos tratos será objeto de un examen rápido e imparcial por autoridades judiciales civiles e independientes. La Constitución debe también precisar que los responsables del empleo de la tortura serán llevados ante la justicia.

Salvaguardias contra el arresto o la detención arbitrarios

Amnistía Internacional recomienda que se incorporen de modo expreso a la reforma de la

Constitución de México las salvaguardias contra el arresto y la detención arbitrarios o ilegales establecidas por los instrumentos internacionales de derechos humanos. En particular, deberían incluirse específicamente en la Constitución los siguientes puntos:

- toda persona detenida será informada en el momento de su detención de las razones de la misma, y notificada sin demora de la acusación formulada contra ella;
- toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante una autoridad judicial, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad;
- toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su detención o prisión; y
- toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.

Salvaguardias para personas privadas de libertad

Amnistía Internacional recomienda que se incluya en la reforma de la Constitución de México una disposición que reconozca el derecho de las personas privadas de libertad a ser tratadas humanamente y con el respeto debido a la dignidad humana.

Amnistía Internacional recomienda también que la Constitución prohíba la detención en régimen de incomunicación, garantizando el derecho que asiste a los detenidos a acceder con prontitud a un abogado, a un médico y a sus familiares, y a permanecer en un lugar reconocido de detención. La Constitución también debe hacer obligatoria la comparecencia del detenido, sin demora, ante una autoridad judicial.

Amnistía Internacional recomienda que se incorpore a la Constitución de México una disposición que imponga a todo el personal de custodia y penitenciaria el deber legal de actuar de conformidad con las normas internacionales que salvaguardan los derechos de las personas privadas de libertad.

El derecho a un juicio justo

Amnistía Internacional recomienda que la reforma de la Constitución de México contemple al menos las garantías mínimas para un juicio imparcial reconocidas en los artículos 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículos 8 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Constitución y las leyes mexicanas deben incorporar específicamente los siguientes puntos:

- toda persona acusada de un delito penal tiene derecho a que se presuma su inocencia

mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley;

- toda persona acusada tiene derecho a ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;
- toda persona acusada tiene derecho a ser juzgada sin dilaciones indebidas;
- toda persona acusada tiene derecho a un juicio justo y público ante un tribunal competente, independiente e imparcial;
- toda persona acusada tiene derecho a hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o a ser asistida por un defensor de su elección;
- toda persona acusada tiene derecho a no ser obligada a declarar contra sí misma ni a declararse culpable;
- toda persona declarada culpable de un delito tiene derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior;
- nadie será condenado por actos que en el momento de cometerse no fueran delictivos (principio de la no retroactividad de las leyes); y, por último,
- nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

El derecho a un recurso de amparo

Amnistía Internacional recomienda que se incluya en la Constitución de México una disposición que reconozca el derecho al recurso de amparo y que se especifique que este derecho no puede ser suspendido o restringido ni aún en caso de estado de emergencia.

Disposiciones sobre estados de emergencia

Amnistía Internacional recomienda que las disposiciones previstas para la reforma de la Constitución de México relativas a que se declare estados de emergencia concuerden con las obligaciones impuestas por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En particular, debe procurarse que las medidas de emergencia no se apliquen o se mantengan en vigor con el propósito de suspender derechos legítimos, y que se protejan especialmente aquellos derechos humanos fundamentales que deben ser respetados en todo momento y en cualquier circunstancia.

Amnistía Internacional también recomienda que la Constitución de México contenga

disposiciones claras y precisas que establezcan la responsabilidad de las fuerzas policiales y armadas ante las autoridades constitucionalmente elegidas durante los estados de emergencia. Además, la Constitución debe especificar claramente el alcance y las limitaciones de las competencias de las fuerzas de seguridad en materia de orden público interno en situaciones cuando no existen las condiciones para que se declare estado de emergencia.

Derechos fundamentales no derogables

Amnistía Internacional recomienda que se incluyan en la Constitución del México garantías para que ciertos derechos y libertades fundamentales, como el derecho a la vida, el derecho a no ser torturado ni sometido a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y la libertad de pensamiento, conciencia y religión, *nunca* puedan suspenderse, en ninguna circunstancia, comprendidas las situaciones de emergencia pública.

Amnistía Internacional recomienda también que se defina claramente toda disposición derogatoria contenida en la Constitución y que se circunscriba su alcance a las circunstancias más excepcionales de acuerdo con los principios establecidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Libertad de reunión, asociación, expresión y conciencia

Amnistía Internacional recomienda que la reforma de la Constitución de México salvaguarde específicamente el derecho a la libertad de asociación y reunión pacífica, en concordancia con el artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Amnistía Internacional recomienda que se incorpore de modo explícito en la Constitución de México el derecho fundamental a la libre expresión, derecho garantizado por el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Amnistía Internacional también recomienda que la Constitución de México incorpore explícitamente la libertad de pensamiento, conciencia y religión, libertades fundamentales reconocidas por el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Objeción de conciencia al servicio militar

Amnistía Internacional recomienda que se introduzca en la Constitución de México un artículo que reconozca en forma explícita el derecho a objeción de conciencia al servicio militar y que disponga una alternativa civil al servicio militar, junto con un procedimiento justo para su aplicación.

El poder judicial

Amnistía Internacional insta a que los principios de independencia e imparcialidad de la judicatura sean proclamados por la Constitución de México y que queden reflejados en ésta los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura.

La organización asimismo insta, con el fin de que la integridad del sistema judicial y la independencia, competencia e imparcialidad de los jueces reciban adecuada protección en la Constitución, a que ésta prohíba la creación de tribunales que sustituyan la jurisdicción que corresponde normalmente a los tribunales ordinarios.

Amnistía Internacional también recomienda que se disponga en la Constitución la jurisdicción exclusiva de la judicatura civil en los casos de denuncias contra agentes del Estado por violaciones de derechos humanos.

La Fiscalía General de la República (Ministerio Público)

Amnistía Internacional recomienda que la Constitución y las leyes de México contengan disposiciones que garanticen la autonomía y los procedimientos de la Fiscalía General de la República (Ministerio Público), en concordancia con las Directrices sobre la Función de los Fiscales de las Naciones Unidas y le proporcionen los recursos suficientes para que pueda conducir con independencia y eficacia sus investigaciones. En particular, Amnistía Internacional recomienda que los fiscales se apeguen estrictamente a la Directriz N°12 que estipula que: " Los fiscales, de conformidad con la ley, deberán cumplir sus funciones con imparcialidad, firmeza y prontitud, respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos, contribuyendo de esa manera a asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal."

Leyes de amnistía

Amnistía Internacional recomienda que se incorporen a la Constitución de México garantías de que los autores o presuntos autores de violaciones de derechos humanos no se beneficien de ninguna ley de amnistía especial u otras medidas análogas que puedan tener por efecto exonerarlos de cualquier procedimiento penal en la jurisdicción civil o común.

Los defensores de los derechos humanos

Amnistía Internacional recomienda que la Constitución incluya un artículo que promueva y respalde la labor pacífica y legítima de los defensores de los derechos humanos no gubernamentales en términos que reflejen el espíritu y la letra de la Declaración de los Defensores de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y la resolución sobre los

Defensores de Derechos Humanos en América de la Organización de los Estados Americanos.

Los derechos humanos y el congreso de la unión

Amnistía Internacional recomienda que se disponga en la Constitución de México que el Congreso de la Unión goce de poderes para llevar a cabo una plena y efectiva fiscalización de la labor de los Poderes Ejecutivo y Judicial, y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en relación a la promoción y protección de los derechos humanos en México.

La legislación nacional y las normas internacionales de derechos humanos

Amnistía Internacional recomienda que la reforma de la Constitución de México incorpore el texto completo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, dándole fuerza de ley. La organización también recomienda que los tratados internacionales de derechos humanos de los cuales México es Estado Parte, sean ratificados constitucionalmente; que la Constitución especifique que, en caso de conflicto entre la legislación internacional y la nacional, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por los Estados Unidos Mexicanos tengan preferencia sobre la legislación nacional; y que la reforma de la Constitución otorgue a estos tratados el rango de ley constitucional.

Amnistía Internacional recomienda que, para asegurar una mayor protección de los derechos y libertades fundamentales, la reforma de la Constitución de México reconozca a las leyes internacionales de derechos humanos como fuente de la ley mexicana. También debería estipular, en relación con los tratados internacionales de derechos humanos de los que México es o sea parte en el futuro, que no deberá interpretarse ninguna disposición de la Constitución o de otras leyes como si suspendiera cualquiera de los derechos y libertades fundamentales contenidos en dichos tratados o como si les pusiera mayores restricciones que las previstas por esos tratados. La Constitución también debería obligar a los tribunales a observar estos tratados durante las actuaciones judiciales, aún cuando las partes no los hubieren invocado.

Recomendaciones preliminares relativas a la formulación de un nuevo Plan de Acción Nacional para los Derechos Humanos al Gobierno de México

Amnistía Internacional recomienda que a la brevedad posible se realice una coordinación de actividades entre el gobierno y la sociedad civil destinadas a la formulación de un nuevo plan de acción para los derechos humanos conforme a la Declaración y Programa de Acción de Viena adoptada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1993.

Amnistía Internacional recomienda que dicho plan de acción se realice en concordancia con las recomendaciones de la organización arriba señaladas relativos a la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Amnistía Internacional recomienda que el plan de acción para los derechos humanos incluya objetivos concretos, que estos estén sujetos a plazos, y que se dispongan mecanismos para monitorear la implementación del plan y revisarlo periódicamente por parte del gobierno y representantes de la sociedad civil.