



MÉXICO: CUANDO LAS PALABRAS NO BASTAN

SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS A UN AÑO DE GOBIERNO

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



Amnistía Internacional es un movimiento global de más de 7 millones de personas que trabajan en favor del respeto y la protección de los derechos humanos.

Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos.

Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso.

Nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.

© Amnesty International 2019

Salvo cuando se indique lo contrario, el contenido de este documento está protegido por una licencia 4.0 de Creative Commons (atribución, no comercial, sin obra derivada, internacional).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Para más información, visiten la página *Permisos* de nuestro sitio web:

<https://www.amnesty.org/es/about-us/permissions/>.

El material atribuido a titulares de derechos de autor distintos de Amnistía Internacional no está sujeto a la licencia Creative Commons.

Publicado por primera vez en 2019

por Amnesty International Ltd.

Peter Benenson House, 1 Easton Street.

London WC1X 0DW, Reino Unido

Índice: AMR 41/1126/2019

Idioma original: Español

amnesty.org



Fotos de portada:

AMLO en conferencia de prensa matutina. Foto: Pedro Gonzalez Castillo / Getty Images

Ceremonia de despliegue de Guardia Nacional. Foto: Manuel Velasquez / Getty Images

Mujeres durante protesta contra el abuso sexual de mujeres en Ciudad de México 2019. Foto: Jair Cabrera/NurPhoto via Getty Images

Guardia Nacional improvisando puntos de revisión en lugares estratégicos al sur de Chiapas donde transportan cada día miles de migrantes en vehículos de cargas. Foto: Encarni Pindado

Día de las Madres, Manifestación por las personas desaparecidas en Ciudad de México. 10 de Marzo 2019 © Amnesty International

Día de las Madres, Manifestación por las personas desaparecidas en Ciudad de México. 10 de Marzo 2019 © Amnesty International

Manifestación en Día Internacional de las Mujeres, Ciudad de México. 8 de Marzo 2019 © Amnesty International

Collage de portada por Joaquín Castro Caceres.

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



ÍNDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO	2
2. ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS	7
3. ESPACIO PARA LA SOCIEDAD CIVIL	15
4. VIOLENCIA BASADA EN EL GÉNERO CONTRA MUJERES Y NIÑAS	21
5. PERSONAS MIGRANTES Y SOLICITANTES DE ASILO	25
6. RECOMENDACIONES	29

1. RESUMEN EJECUTIVO

Amnistía Internacional presenta un balance de la situación de derechos humanos en México a un año de iniciada la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador. Esta nueva administración federal inició el 1 de diciembre de 2018. López Obrador fue electo el 1 de julio anterior para un mandato presidencial de seis años. El nuevo gobierno recibió un país con una profunda crisis en materia de derechos humanos. Durante los años anteriores, crímenes de derecho internacional como la tortura, las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales habían crecido en la casi completa impunidad; las personas defensoras de derechos humanos y los periodistas enfrentaban hostigamientos, ataques y asesinatos; y la violencia estaba extendida por todo el territorio mexicano y miles de personas habían sido desplazadas forzosamente en los años anteriores.

Amnistía Internacional sigue monitoreando y documentando la grave situación de derechos humanos que atraviesa México y observa con preocupación la continuación de esta crisis. Este documento se centra en cuatro áreas que la organización considera de suma importancia para el ejercicio de derechos humanos de la población en el país: las estrategias de seguridad y su impacto en los derechos humanos, las condiciones para garantizar un espacio seguro y propicio para la sociedad civil, la violencia basada en el género en contra de mujeres y niñas, y la situación de personas migrantes y solicitantes de asilo. Sin embargo, estos temas no son los únicos que el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador debe abordar de forma urgente, pues también destacan entre ellos los derechos de los pueblos Indígenas y la protección de sus territorios, la situación de violencia que enfrentan las personas LGBTI, el acceso a derechos sexuales y reproductivos, y el ejercicio de derechos sociales y económicos, entre otros.

ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS

Las políticas y medidas de seguridad adoptadas por el gobierno del presidente López Obrador no se han alejado sustancialmente de la estrategia de seguridad altamente militarizada, intensificada principalmente por el entonces presidente Felipe Calderón en 2006 con el inicio de la llamada “guerra contra las drogas”. El presidente López Obrador ha mantenido a las fuerzas armadas como el principal soporte de seguridad pública en el país. En los hechos, una nueva Guardia Nacional aprobada por una reforma constitucional como un cuerpo policial civil, fue constituida principalmente por elementos provenientes de las fuerzas armadas y un entonces General del ejército en activo fue puesto al mando, pese a que las normas legales prevén que los militares en retiro siguen siendo personal militar y están sujetos a la disciplina y cadena de mando militares.

La información disponible indica que elementos de las fuerzas armadas han sido transferidos a la Guardia Nacional mediante oficios administrativos, pero siguen adscritos a las fuerzas armadas, y su deber de obediencia a la cadena de mando militar sigue intacto. Adicionalmente, hasta el momento, sus sueldos son pagados por las fuerzas armadas.

La Ley de la Guardia Nacional, aprobada en mayo de 2019, otorgó a la nueva corporación amplias facultades de investigación de delitos, incluida la interceptación de comunicaciones privadas, y también la facultó para participar en el control migratorio.

La Guardia Nacional y las demás corporaciones de seguridad deben regir sus actos bajo las normas de una nueva Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza. Sin embargo, esta ley, cuyo proceso legislativo estuvo marcado por un secretismo atípico, tiene serias fallas y no se apega al derecho internacional de los derechos humanos y, en particular, a los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

El uso de la fuerza y de las armas de fuego debe estar sustentado en los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas. La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza contempla estos principios, pero lo hace de manera inadecuada. Además, la ley regula equivocada e insuficientemente el armamento permitido y no establece con claridad que cualquier uso de la fuerza debe ser siempre la última alternativa a la que pueden recurrir los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley una vez que otros métodos menos lesivos han resultado ineficaces.

El uso de la tortura y otros malos tratos, las dramáticas estadísticas de desaparición de personas y las detenciones arbitrarias continúan siendo una alarmante realidad del contexto de derechos humanos en México. El nuevo gobierno ha tomado algunas medidas positivas, incluyendo el proceso de elaboración, en conjunto con organizaciones no gubernamentales, de un Programa Nacional de Prevención y Sanción de la Tortura, la reinstalación del Sistema Nacional de Búsqueda de personas desaparecidas y el anuncio que México aceptará la competencia del Comité de Desapariciones Forzadas de la ONU para revisar comunicaciones sobre casos individuales. Sin embargo, estas medidas aún no se han llevado a la práctica al momento de la publicación de este documento, y no serán suficientes si no están acompañadas por políticas públicas integrales, con recursos substanciales específicos para atender la problemática, y de una voluntad política de reconocimiento de la grave crisis de derechos humanos.

Amnistía Internacional observa con preocupación que, durante la sustentación del informe periódico de México ante el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, las autoridades hayan continuado la postura de administraciones anteriores de negar la tortura como práctica generalizada en el país.

ESPACIO PARA LA SOCIEDAD CIVIL

Durante el primer año del gobierno se aprobaron dos leyes que restringen indebidamente y ponen en riesgo el ejercicio de la libertad de reunión pacífica. Mediante la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, la cual prescribe que no se usará la fuerza contra “manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito”, se abre la posibilidad a que la policía pueda determinar si el propósito de una asamblea es legítimo y, sobre esa base, decidir si utiliza o no la fuerza. Bajo el derecho internacional de los derechos humanos, el uso de la fuerza en una manifestación debe ser excepcional y debe estar dirigido únicamente a personas que usan violencia o para prevenir una amenaza inminente.

Por otra parte, el estado de Tabasco, en el sureste del país, aprobó en julio una reforma a su código penal para permitir la sanción penal de reuniones pacíficas en que las personas manifiesten su oposición al desarrollo o construcción de una obra pública o privada. El presidente Andrés Manuel López Obrador mostró su acuerdo a estos cambios legales.

México continúa siendo un lugar hostil para ejercer el periodismo y la defensa de los derechos humanos. Durante el primer año de este nuevo gobierno, según cifras del propio gobierno, al menos 23 personas defensoras y 15 periodistas y otros trabajadores de medios de comunicación han sido asesinados. Muchas de las personas asesinadas habían alertado a las autoridades sobre su situación de riesgo y algunas eran incluso beneficiarias del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

En este contexto, preocupa a Amnistía Internacional que el presidente López Obrador haya utilizado sus conferencias de prensa para denostar la labor de la sociedad civil organizada y para señalar a

periodistas y medios de comunicación que han criticado sus políticas. Estas declaraciones podrían suponer un rechazo del gobierno federal a la crítica y al disenso y, en los hechos, contribuyen a crear un ambiente hostil en contra de estas personas y organizaciones.

La nueva administración federal ha aceptado que el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas tiene fallas y, por tanto, solicitó a la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos un diagnóstico sobre el mismo. Es crucial que el gobierno implemente las recomendaciones de dicho diagnóstico.

Amnistía Internacional ha verificado una mayor disposición de las autoridades federales para reaccionar ante amenazas y ataques a personas defensoras de derechos humanos, movilizando recursos y personal en breve tiempo. Sin embargo, aún es necesario que estas respuestas se institucionalicen y funcionen en todos los casos en que sean necesarias y, particularmente, que se desarrollen e implementen estrategias integrales de prevención de ataques contra periodistas y personas defensoras de los derechos humanos.

VIOLENCIA BASADA EN EL GÉNERO CONTRA MUJERES Y NIÑAS

La violencia por motivos de género contra las mujeres y las niñas sigue siendo generalizada en el país. En México dos tercios de las niñas y mujeres de 15 años o más han sufrido violencia de género al menos una vez en su vida. Una forma extrema de dicha violencia son los asesinatos cometidos por el hecho de que la víctima sea mujer, también llamados feminicidios. El análisis de las cifras oficiales muestra que, en 10 años, de 2007 a 2017, la tasa de homicidios de mujeres casi se triplicó.

En los últimos años México ha avanzado en la tipificación del feminicidio como un delito en los códigos penales, pero aún hay insuficiencias en las definiciones legales usadas. Las autoridades mexicanas no producen aún estadísticas confiables sobre el feminicidio y sobre otras formas de violencia de género; aun así, entre enero y septiembre de 2019, las fiscalías habían registrado 748 víctimas de feminicidio. El año anterior, según datos oficiales, al menos 3,548 mujeres habrían sufrido muertes violentas, que incluyen tanto homicidios como feminicidios.

Otra forma de violencia basada en el género es la prohibición del aborto y la criminalización de su práctica. En septiembre, el gobierno del presidente López Obrador tomó un paso positivo para garantizar los derechos de las mujeres cuando presentó una iniciativa de ley que preveía una amnistía para mujeres que hubieran abortado. Esta medida, de ser adoptada, tendría la desventaja de que aplica solamente a casos juzgados ante tribunales federales y la mayoría de los casos están ante tribunales de los estados. Amnistía Internacional llama a México a derogar el delito de aborto en todas sus jurisdicciones.

PERSONAS MIGRANTES Y SOLICITANTES DE ASILO

A pesar de que el nuevo gobierno empezó su administración anunciando un enfoque de derechos humanos en las políticas de atención para personas migrantes y solicitantes de asilo, las medidas humanitarias fueron rápidamente abandonadas a favor de medidas de restricción y endurecimiento de la gestión migratoria.

En enero y febrero de 2019, México recibió una serie de caravanas de personas migrantes y solicitantes de asilo de Honduras y otros países de Centroamérica, por lo que llevó a cabo un novedoso sistema de diagnóstico personalizado de necesidades y entregó 14,174 visas humanitarias en la frontera sur de México. No obstante, a pocos meses se registró un descenso abrupto del número de visas humanitarias otorgadas.

El 7 de junio, el gobierno llegó a un acuerdo con el gobierno de los Estados Unidos para implementar varias medidas de control migratorio, entre ellos el despliegue de seis mil elementos de la nueva Guardia Nacional en la frontera sur de México. El uso de la Guardia Nacional para el control de la migración fue destacado como un peligro de acciones discriminatorias por el Comité de las Naciones Unidas contra la Discriminación Racial. Para finales de septiembre, las autoridades federales de migración habían detenido a 158,200 migrantes en situación irregular, incluyendo 46,476 niños, niñas y adolescentes: un aumento significativo en comparación al año anterior.

Las condiciones de detención de estas personas han sido inadecuadas, siendo común el hacinamiento en estaciones migratorias y centros de detención provisional. Por lo menos tres personas murieron en custodia del Instituto Nacional de Migración, incluyendo una niña de 10 años. El Instituto Nacional de Migración (INM) siguió deteniendo a niñas, niños y adolescentes en estaciones migratorias, a pesar de que la ley mexicana lo prohíbe.

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) recibió 54,377 solicitudes de asilo hasta septiembre, frente a las 29,648 de 2018. Pero las autoridades no estaban suficientemente equipadas para tramitar estas solicitudes y los tiempos de espera aumentaron. En total 102,705 personas fueron deportadas a sus países de origen y el 98% de los deportados procedían de América Central, más de la mitad de ellos de Honduras. De estas personas deportadas, 1,808 fueron niñas y niños no acompañados.

México recibió más de 50,000 personas solicitantes de asilo retornadas por los Estados Unidos bajo el plan "Migration Protection Protocols" (Protocolos de Protección Migratoria) también conocido como "Quédate en México" (Remain in Mexico). México había asegurado que estas personas recibirían visados humanitarios de seis meses de duración mientras esperaban el proceso de asilo en los Estados Unidos. Sin embargo, el gobierno entregó muy pocas visas humanitarias en las zonas norteadas fronterizas.

RECOMENDACIONES

Amnistía Internacional considera que el gobierno de la República podría tomar medidas más contundentes para garantizar los derechos humanos de las personas que habitan México o transitan por él. En particular, la organización recomienda:

- Garantizar que la conformación de la Guardia Nacional respete estrictamente los parámetros ordenados por la constitución mexicana y el derecho internacional. En particular, que sus miembros no estén adscritos de ninguna manera a las fuerzas armadas ni tengan relación administrativa o disciplinaria con ellas. Mientras la Guardia Nacional esté compuesta por miembros de las fuerzas armadas, el gobierno debe garantizar que no se involucre en tareas de seguridad pública salvo de manera excepcional, limitada y restringida de conformidad a las normas y estándares internacionales de derechos humanos en la materia y que no participe en la investigación de los delitos.
- Reconocer la competencia del Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas que se encuentren bajo su jurisdicción o en nombre de ellas, que alegaren ser víctimas en casos de desaparición, o por otros estados parte, en virtud de los artículos 31 y 32 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.
- Establecer una política pública integral de prevención y protección de personas defensoras de los derechos humanos, que atienda las causas estructurales de la violencia para los casos de comunidades en riesgo. Dicha perspectiva debe contemplar, entre otros, un enfoque colectivo, incluido tanto en el análisis de riesgo como en las medidas que se implementen.

- Implementar las recomendaciones de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos respecto al Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.
- Garantizar que ningún niño o niña permanezca detenido por motivos de inmigración.
- Detener las prácticas ilegales de devolución (refoulement) de las personas migrantes en situación irregular y garantizar estas prácticas sean objeto de sanción administrativa.
- Realizar investigaciones exhaustivas, independientes e imparciales sobre los asesinatos de mujeres por razón de género (feminicidios), asegurando que se lleve a las personas responsables ante la justicia y se garantice la reparación integral del daño a las víctimas y sus familias.



Mujeres durante protesta contra el abuso sexual de mujeres en Ciudad de México 2019. Foto: Jair Cabrera/NurPhoto via Getty Images
Guardia Nacional improvisando puntos de revisión en lugares estratégicos al sur de Chiapas donde transportan cada día miles de migrantes en vehículos de cargas. Foto: Encarni Pindado

Día de las Madres, Manifestación por las personas desaparecidas en Ciudad de México. 10 de Marzo 2019 © Amnesty International
Día de las Madres, Manifestación por las personas desaparecidas en Ciudad de México. 10 de Marzo 2019 ©Amnesty International

2. ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS

2.1 LA NUEVA GUARDIA NACIONAL

El derecho internacional de los derechos humanos establece que “el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles”,¹ por lo que la participación de fuerzas armadas debe permitirse sólo en las más graves circunstancias y su actuación debe limitarse al máximo.²

El 14 de noviembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador, entonces presidente electo, anunció que crearía una Guardia Nacional conformada en parte por elementos pertenecientes a las fuerzas armadas.³ El anuncio se dio un día antes de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidiera que la Ley de seguridad interior, que daba amplias facultades de seguridad pública a las fuerzas armadas, era inconstitucional.⁴

La creación de la Guardia Nacional ha dado continuidad al despliegue masivo de fuerzas armadas para llevar a cabo labores de seguridad pública que normalmente deberían de corresponder a las corporaciones policiales, que era un elemento esencial de la estrategia de seguridad de gobiernos anteriores.⁵ A pesar de que por décadas se han usado a las fuerzas armadas para este tipo de labores, la expansión de la práctica como una estrategia central para el gobierno surgió con la política conocida como “guerra contra la delincuencia organizada” al inicio de la administración del presidente Felipe Calderón Fournier en 2006.⁶

Durante los primeros meses de la nueva administración, el Congreso de la Unión debatió una reforma constitucional para crear una nueva Guardia Nacional. Organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, defensores de derechos humanos y académicos cuestionaron varios aspectos de la propuesta y participaron en una serie de foros de discusión en el Congreso.⁷ Amnistía Internacional publicó un documento detallando las obligaciones bajo el derecho internacional de los derechos humanos que México tiene al crear un cuerpo de seguridad como la Guardia Nacional.⁸

1. Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C, No. 370, párr. 182.

2. Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, Párr. 78; y *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 88.

3. Discurso de Andrés Manuel López Obrador en el evento de presentación del Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, 14 de noviembre de 2018.

4. El 15 de noviembre de 2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó la totalidad de la Ley de Seguridad Interior publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018.

5. En abril, el periódico *El Economista* publicó una nota, basada en una solicitud de información pública, que indicaba que, para ese momento del año, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador habría desplegado 62,954 elementos del ejército en diversas tareas incluidas labores de seguridad, frente a 54,980 desplegados en el último año de la presidencia de Enrique Peña Nieto. Hector Molina. “Cifra récord de militares en las calles, con AMLO”, en *El Economista*, 07 de abril de 2019. La nota se sustenta en la solicitud de información folio 0000700056919.

6. Amnistía Internacional. *México: escrito de amicus curiae en el caso Alvarado Espinoza ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, (Índice: AMR 41/8371/2018).

7. Naciones Unidas. *La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) saluda el acuerdo alcanzado en el Senado de la República sobre los cambios constitucionales en materia de Guardia Nacional*, 22 de febrero de 2019.

8. Amnistía Internacional. *México: Guardia Nacional: obligaciones internacionales de derechos humanos*, (Índice AMR 41/9697/2019).

El texto final aprobado por el Congreso implicaba que la Guardia Nacional sería de carácter civil, pero conformada originalmente con elementos provenientes de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval. El texto reformado del artículo 21 constitucional indica: “Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de **carácter civil, disciplinado y profesional”.⁹**

Actualmente 79.22% de los elementos desplegados de la Guardia Nacional provienen de las fuerzas armadas y solamente 20.78% de la Policía Federal.¹⁰

DISTRIBUCIÓN DE ELEMENTOS DE LA GUARDIA NACIONAL

79.22%

20.78%



↑ Guardia Nacional en Palenque, Chiapas ©Alfredo Estrella/AFP via Getty Images

Ceremonia de despliegue de Guardia Nacional. Foto: Manuel Velasquez / Getty Images ↑

La reforma constitucional también estableció que el presidente tendría la oportunidad de disponer de las fuerzas armadas para labores de seguridad “de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria” hasta por cinco años. Esta redacción proviene de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Alvarado Espinoza y otros contra México. Sin embargo, en dicho caso, el tribunal internacional reiteró que el uso de fuerzas armadas para labores de seguridad pública no puede ser una norma sino una clara y extraordinaria excepción.¹¹

Pese a las normas constitucionales aprobadas para la Guardia Nacional y a la sentencia en el caso Alvarado Espinoza, el gobierno de México tomó una serie de decisiones que encaminaron al nuevo órgano de seguridad hacia una profunda militarización. De tal forma, nombró comandante de la Guardia Nacional a Luis Rodríguez Bucio, que entonces era un General de Brigada del Ejército Mexicano. Pese a que las autoridades prontamente indicaron que el General Rodríguez Bucio estaba en proceso de retiro del ejército, las normas legales del mismo prevén que los militares en retiro siguen siendo personal militar y están sujetos a la disciplina y cadena de mando militares, por lo

9. México. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019.

10. El gobierno ha indicado que, al 1 de octubre de 2019, la Guardia Nacional contaba con 70,920 elementos desplegados, de los cuales: 35,232 provenían de la policía Militar, 6,871 de la Policía Naval, 13,464 eran elementos de la SEDENA en apoyo de la Guardia Nacional, 615 eran elementos de la SEMAR en apoyo a la Guardia Nacional y, 14,738 provenían de la Policía Militar. México. Presidencia de la República. Informe de seguridad pública. Conferencia de prensa del 14 de octubre de 2019.

11. Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párr. 182.

que no puede ser considerado un civil y su nombramiento no respeta a cabalidad lo ordenado por la constitución.¹²

Dicho nombramiento no fue el único acto que rompió con la naturaleza civil de la Guardia Nacional. Si bien la reforma constitucional permitía que elementos provenientes de las policías Militar y Naval conformaran la Guardia Nacional, el carácter civil de la misma indicaría que deberían causar baja de las fuerzas armadas y entrar a la nueva institución como civiles. Sin embargo, los elementos de las fuerzas armadas han sido transferidos mediante oficios administrativos, sin que se haya roto su dependencia y su adscripción original a las fuerzas armadas. En los hechos, la relación de los nuevos integrantes de la Guardia Nacional con las fuerzas armadas es tan cercana que sólo se distinguen por un brazalete que portan en el brazo izquierdo. A pesar de esto, dicho distintivo no es usado de forma consistente en todos los operativos de seguridad.

En el proyecto de presupuesto para 2020, la Guardia Nacional no tiene asignados recursos para pagar los sueldos de estas personas que, al parecer, siguen recibiendo sus salarios o haberes directamente de la Secretaría de Marina o de la Secretaría de la Defensa Nacional, según sea su caso.¹³

Adicionalmente, bienes que corresponden en su uso a la Guardia Nacional, como algunos edificios y cuarteles, están en manos de la Secretaría de la Defensa Nacional.¹⁴

En mayo de 2019, el congreso aprobó la Ley de la Guardia Nacional, que otorgó a la nueva corporación facultades de investigación de delitos, incluida la interceptación de comunicaciones privadas, y de control migratorio. Estas disposiciones son problemáticas debido a que una parte sustancial del personal de la Guardia Nacional se compone por militares, y que, como ha aclarado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las fuerzas armadas no deben asumir labores policiales de investigación de delitos.¹⁵

La Comisión Nacional de Derechos Humanos impugnó la Ley de la Guardia Nacional a través de una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En especial, la Comisión destacó el problemático sistema disciplinario de la Guardia Nacional, que podría poner en riesgo los derechos humanos de sus integrantes.¹⁶ A la fecha de publicación de este documento, la Suprema Corte no ha emitido la sentencia de este asunto.

Por otra parte, el gobierno federal inició la disolución de la Policía Federal,¹⁷ para ello se usó al ejército para evaluar si los integrantes de la policía federal eran aptos para servir en la Guardia Nacional; de lo contrario, fueron transferidos a otras áreas del gobierno federal, como el Instituto Nacional de Migración.¹⁸

Amnistía Internacional considera que una Guardia Nacional conformada preponderantemente por elementos de origen militar, sujetos a la disciplina militar, quienes son pagados por los institutos castrenses y están bajo el mando de un General del Ejército, no puede ser considerada como una institución civil y que, por lo tanto, no debe estar involucrada en tareas de seguridad pública salvo de manera excepcional, limitada y restringida de conformidad a las normas y estándares internacionales de derechos humanos en la materia.

12. México. Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, artículo 137. Véase también: Ley Orgánica de la Armada de México, artículo 71.

13. Alejandro Hope. "La Guardia Nacional no tiene plazas", en *El Universal*, 11 de septiembre de 2019.

14. Véase, por ejemplo. Ayuntamiento del municipio de Zapopan, Estado de Jalisco. "Aprueba pleno comodato de predio en el fortín para la base de la Guardia Nacional", 28 de junio de 2019, disponible en: <https://www.zapopan.gob.mx/aprueba-pleno-comodato-de-predio-en-el-fortin-para-la-base-de-la-guardia-nacional/>; y, Ayuntamiento del municipio de Metepec, Estado de México. Vigésima Sexta Sesión Extraordinaria de Cabildo 2019, de fecha 11 de octubre de 2019, disponible en: <https://www.metepec.gob.mx/pagina/sesiones-de-cabildo>.

15. Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párr. 182.

16. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Demanda de acción de inconstitucionalidad* [62/2019], de 26 de junio de 2019.

17. El gobierno publicó las reglas para la desincorporación de la policía federal, a través del Acuerdo por el que se crea la Unidad de Transición de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 2019.

18. Patricia Dávila. "Entre condiciones precarias, policías federales son forzados a conformar la Guardia Nacional", en *Proceso*, 23 de junio de 2019.



Ceremonia de despliegue de la Guardia Nacional. ©Manuel Velasquez/Getty Images

2.2 LEY NACIONAL SOBRE EL USO DE LA FUERZA

La reforma constitucional que creó la nueva Guardia Nacional dispuso que el Congreso de la Unión emitiera una serie de leyes secundarias, entre ellas una Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza. El proceso legislativo para esta ley se gestó en el Senado de la República —una de las dos cámaras del congreso federal mexicano— y estuvo marcado por un secretismo atípico para el Congreso mexicano.

Senadoras y senadores indicaron a Amnistía Internacional que sólo un pequeño grupo de legisladores tenía acceso a los borradores y que el documento fue acordado entre los líderes de los partidos políticos en el Senado. El 21 de mayo de 2019 el texto propuesto fue dado a conocer y aprobado el mismo día. Dos días después fue aprobado también por la Cámara de Diputados y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019.¹⁹

La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza regula el uso de la fuerza y de las armas de fuego por todas las funcionarias y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el país, no sólo aquellos que pertenecen a las fuerzas de seguridad federales.²⁰ Si bien la organización considera que el gobierno mexicano dio un paso importante al avanzar hacia la adopción de una ley de este tipo, Amnistía Internacional se encuentra preocupada que la misma no se apegue al derecho internacional de los derechos humanos, incluyendo las normas contenidas en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.²¹

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró que la Ley aprobada no cumplía con varios de dichos principios, y que el Congreso no había ejercido de forma adecuada el mandato que recibió en la reforma constitucional de la Guardia Nacional. Por lo tanto, la Comisión Nacional impugnó la ley a través de una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aún pendiente de resolución.²² Por su parte, la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos opinó que “Si bien la Ley aprobada incorpora parte de los estándares internacionales relevantes en la materia, resulta preocupante la persistencia de deficiencias que representan graves riesgos para los derechos a la vida, la integridad, la libertad de reunión y manifestación y el derecho de acceso a la justicia”.²³

19. Para un análisis pormenorizado de la ley, véase: Amnistía Internacional. *México: escrito de amicus curiae respecto a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza* (AMR 41/0913/2019).

20. Las funcionarias y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley son aquellas personas agentes del Estado, incluyendo las pertenecientes a las corporaciones militares, que desempeñen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención.

21. Naciones Unidas. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

22. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Demanda de acción de inconstitucionalidad [64/2019], de 26 de junio de 2019.

23. Naciones Unidas. La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) reconoce la gran importancia de haber dotado al país de un marco legal que regule a nivel nacional el uso de la fuerza y el registro de detenciones, 24 de mayo de 2019.

De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, el uso de la fuerza y de las armas de fuego debe estar sustentado en los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas. La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza contempla estos principios, pero lo hace de manera inadecuada.

El principio de legalidad significa que el uso de la fuerza debe permitirse únicamente para lograr un objetivo legítimo y debe estar suficientemente fundamentado en la legislación nacional. Sin embargo, la Ley sólo indica que “la acción de las instituciones de seguridad se realice con estricto apego a la Constitución, a las leyes y a los Tratados Internacionales [...]”. Una definición tan amplia no ayuda a determinar los límites del uso de la fuerza y, en particular, no logra establecer los fines legítimos para los que se puede hacer uso de ella. La ley debería contener con claridad un marco mínimo que regule para qué objetivos y en qué circunstancias posibles podrá emplearse la fuerza.

El **principio de necesidad** permite determinar si, en cada caso concreto, debe emplearse la fuerza y, en tal caso, cuánta fuerza. Pero la ley no contiene provisiones referentes a cuánta fuerza es requerida en cada caso concreto, ni a que no debe usarse la fuerza si ya se ha alcanzado el objetivo o si este no es ya alcanzable.

El **principio de proporcionalidad** prohíbe usar la fuerza si se determina que no hay un equilibrio entre los beneficios de usarla y las posibles consecuencias y daños derivados de su uso, es decir, cuando los daños exceden los beneficios que brindaría el logro del fin legítimo. Sin embargo, la ley no expresa con suficiente claridad este principio: que las funcionarias y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no deben causar más daño que aquel que se pretende evitar. Esta deficiencia en la ley impide que los límites que impone el principio de proporcionalidad funcionen como un mecanismo adecuado para que el Estado cumpla con su obligación de proteger los derechos humanos y, en particular, su obligación general de prevenir violaciones a los mismos.

Por otra parte, el artículo 15 de la ley contiene una lista de armamento permitido, pero sin precisar, para cada uno de ellos, los criterios sobre su uso y las circunstancias especiales y limitadas en que dicho uso sería permisible. En particular preocupa a Amnistía Internacional que se incluyan categorías como “dispositivos que generan descargas eléctricas” que podría incluir tanto armas que no deberían proporcionarse para labores ordinarias de seguridad, como otros dispositivos que causan un sufrimiento intenso que deberían ser prohibidos, como las porras eléctricas.²⁴

Asimismo, la lista de armamento incluye, de manera problemática, el uso de explosivos sin introducir una regla clara que los confíe a las más extremas circunstancias cuando definitivamente no haya otra opción y pueda además garantizarse con certeza que no se perjudicará a nadie más que a la persona que presenta la amenaza grave.²⁵

24. Véase: Amnistía Internacional, Cinco instrumentos de tortura que deben prohibirse, (Comunicado de prensa, 26 de junio de 2019); Contra la tortura y otros malos tratos: Manual de acción (POL 30/4036/2016), pp. 202 y ss., y Amnistía Internacional y Omega Research Foundation, Impacto sobre los derechos humanos de las armas menos letales y otros tipos de material para hacer cumplir la ley, (Índice: ACT 30/1305/2015) pp. 22 y 24.

25. El artículo 15 de la Ley prevé el uso de explosivos “en términos de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos”, sin establecer la forma y circunstancias de su uso.

COSAS QUE DEBEN CAMBIAR DE LA LEY NACIONAL DE USO DE LA FUERZA EN MÉXICO

**PERMITE MUCHOS TIPOS DE ARMAS Y
NO DICE CÓMO Y CUÁNDO USARLAS**



**EL USO DE LA FUERZA LETAL NO
ESTÁ LIMITADO**

**NO EXIGE MINIMIZAR EL
USO DE LA FUERZA**

**NO CONTEMPLA LA PROTECCIÓN
DE TERCERAS PERSONAS**

**PONE EN RIESGO
MANIFESTACIONES
PACÍFICAS**



Guardia Nacional en Palenque, Chiapas ©Alfredo Estrella/AFP via Getty Images

Finalmente, la Ley no establece con claridad que cualquier uso de la fuerza, y no sólo el de la fuerza letal, es la última alternativa a la que deben recurrir sus agentes cuando se haya determinado que otros medios no violentos serían ineficaces; ni obliga a las funcionarias y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a llevar a cabo los esfuerzos necesarios para desactivar o disminuir la tensión o el conflicto que enfrenten, con el objetivo de no utilizar la fuerza. De forma similar, la ley no establece reglas claras para la protección de terceras personas de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos.

Amnistía Internacional considera que la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza contraviene las obligaciones del Estado mexicano respecto a los derechos a la vida y la integridad física y mental, entre otros, y contraviene los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, prevención y protección del derecho a la vida que deben regular el uso de la fuerza.

2.3 TORTURA Y OTROS MALOS TRATOS

El uso de la tortura y otros malos tratos continúa siendo una alarmante realidad en México a pesar de las optimistas declaraciones de las autoridades federales. En abril de 2019, el Estado mexicano sustentó su séptimo informe periódico ante el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas; en ese contexto, las autoridades insistieron en que la tortura no es un problema generalizado en el país,²⁶ en clara contradicción con los hallazgos de organizaciones de la sociedad civil y de diversos expertos en la materia, incluyendo el propio Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.²⁷

En mayo, el Comité contra la Tortura publicó sus observaciones finales sobre la revisión hecha a México y manifestó su preocupación, entre otras cuestiones, porque México no haya adoptado medidas suficientes para asegurar que la información o evidencia obtenidas mediante tortura sean inadmisibles en juicio; que las investigaciones por casos de tortura no son diligentes y por los constantes casos de violencia de género en contra de mujeres y niñas.²⁸

26. Gabriela Sotomayor. "Niega el gobierno de AMLO que la tortura sea generalizada; sus respuestas decepcionan a ONG", en Proceso, 26 de abril de 2019.

27. Amnistía Internacional. Fuera de control: tortura y otros malos tratos en México (AMR 41/020/2014); Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Situación de Derechos Humanos en México, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 diciembre 2015 párr. 11; y Naciones Unidas. Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes – México, 17 de febrero de 2017, A/HRC/34/54/Add.4, párr. 21.

28. Naciones Unidas. Comité contra la Tortura: Observaciones finales sobre México, CAT/C/MEX/CO/7.

La Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, publicada en junio de 2017, establece la obligación de crear un Programa Nacional de Prevención y Sanción de la Tortura. Este programa no fue establecido por la administración federal anterior y, a partir de abril de 2019, diversas organizaciones de la sociedad civil se han reunido con las autoridades federales para redactarlo. De ser publicado pronto y aplicado adecuadamente, dicho programa podría contribuir positivamente a la erradicación de este crimen de derecho internacional.

2.4 DESAPARICIÓN DE PERSONAS

México ha registrado un marcado incremento de personas desaparecidas al menos desde 2009. A la fecha, las autoridades federales afirman que se desconoce la suerte o paradero de, al menos, 40 mil personas. Este registro no ha sido actualizado desde abril de 2018, no obstante, las autoridades federales anunciaron en noviembre un nuevo sistema para registrar casos de desapariciones.²⁹ Muchos de estos casos se tratan de desapariciones forzadas con participación del Estado o bien de desapariciones cometidas por agentes no estatales. El nuevo gobierno federal ha declarado que este tema es una de sus prioridades y ha afirmado que destinará todos los recursos necesarios para solucionarlo.

Durante el primer año de gobierno del presidente López Obrador se han registrado algunos avances como la reinstalación del Sistema Nacional de Búsqueda el 24 de marzo de 2019 que ha visto un aumento de recursos en 2019 en comparación a 2018.³⁰

Asimismo, el 30 de agosto el subsecretario de Derechos Humanos, Alejandro Encinas, dio a conocer que México reconocería la competencia del Comité de Desapariciones Forzadas de la ONU para revisar las comunicaciones sobre casos individuales, dando así solución a una antigua demanda de los familiares de personas desaparecidas y de las organizaciones de derechos humanos. Esta medida, sin embargo, no ha sido aún implementada.

Durante su primer año, el Gobierno se centró en una estrategia para hacer frente a las carencias institucionales para gestionar e identificar miles de restos humanos, pues tal como lo afirmara el gobierno, México está ante una “emergencia forense”. Aunque el plan va avanzando poco a poco, no hay aún resultados de esta estrategia.

Como uno de sus primeros actos de gobierno, el presidente López Obrador creó una comisión especial para atender el caso de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos “Ayotzinapa” desaparecidos forzosamente desde septiembre de 2014. Posteriormente, la Fiscalía General de la República creó una unidad especial para investigar el caso.³¹ Asimismo, el presidente ordenó la reanudación de la asistencia internacional en el caso y su gobierno solicitó la colaboración de la CIDH para el esclarecimiento del caso.

29. Secretaría de Gobernación *Encabeza secretaria Olga Sánchez Cordero presentación de plataforma digital para el reporte de personas desaparecidas o no localizadas*, 7 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/encabeza-secretaria-olga-sanchez-cordero-presentacion-de-plataforma-digital-para-el-reporte-de-personas-desaparecidas-o-no-localizadas?idiom=es>

30. Según la presentación la Comisionada Nacional de Búsqueda, Karla Quintana (ibid): El Sistema Nacional de Búsqueda cuenta con 400 millones de pesos en comparación con 8 millones de pesos en 2018. La mayoría de estos recursos estaría siendo usado para comisiones locales de búsqueda. Véase audio de la presentación del Estado mexicano aquí: <https://bit.ly/2W0Bu7V>.

31. México. Decreto por el que se instruye establecer condiciones materiales, jurídicas y humanas efectivas, para fortalecer los derechos humanos de los familiares de las víctimas del caso Ayotzinapa a la verdad y al acceso a justicia, Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre de 2019; y Acuerdo A/010/19 por el que se crea la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el caso Ayotzinapa, Diario Oficial de la Federación 26 de junio de 2019.

En agosto, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas dictaminó que México era responsable de la desaparición forzada en 2010 de Christian Téllez Padilla, en el estado de Veracruz. Esta fue la primera vez que un organismo de la ONU emitió una resolución de este tipo sobre las desapariciones en México.³²

2.5 ARRESTOS Y DETENCIONES ARBITARIAS

En México, las detenciones arbitrarias son un problema generalizado que a menudo da lugar a otras violaciones de los derechos humanos, incluyendo la tortura y otros malos tratos, las desapariciones forzadas y los juicios injustos.³³

El Congreso dio un paso relevante para revertir esta tendencia cuando aprobó, en mayo, una Ley Nacional del Registro de Detenciones, que prevé un sistema unificado para registrar la mayoría de las detenciones en el país. La ley, que no ha sido aun adecuadamente implementada, podría ser mejorada para incluir la obligación de registrar todas las detenciones realizadas por las fuerzas armadas y si se incluyeran todos los lugares en que se encuentran personas privadas de la libertad, por ejemplo, los hospitales psiquiátricos y las estaciones migratorias.

Por otra parte, una reforma constitucional de abril de 2019 amplió la lista de delitos a los que se aplica prisión preventiva oficiosa.³⁴ Bajo esta norma, las personas acusadas de alguno de esos delitos enfrentarán su juicio en prisión sin que una autoridad judicial pueda valorar la necesidad de esa medida, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. Amnistía Internacional considera que esta privación de la libertad es arbitraria.

Otra forma arbitraria de privación de la libertad en México es el arraigo, una detención sin cargos que puede extenderse hasta por 80 días sin que haya pruebas en contra de la persona afectada que ha sido seriamente cuestionada por organismos de derechos humanos por constituir una forma arbitraria de privación de la libertad. En septiembre, el Senado dio trámite a una iniciativa para derogar el arraigo de la constitución. Al cierre de este informe la iniciativa no había sido aprobada.



Marcha 5 años de Ayotzinapa. 26 de septiembre de 2019.
©Amnistía Internacional

32. El caso fue acompañado por la organización no gubernamental Idheas Litigio Estratégico en Derechos Humanos AC. Para mayor información sobre el caso ver: <https://www.idheas.org.mx/casos-derechos-humanos/desaparicion-forzada-y-de-particulares/christian-tellez-padilla/>

33. Amnistía Internacional. *Falsas sospechas: detenciones arbitrarias por la policía en México*, (AMR 41/ 5340/2017).

34. México. Decreto por el que se declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa, Diario Oficial de la Federación, 12 de abril de 2019. Actualmente el artículo 19 constitucional prevé la prisión preventiva para: "abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud".

3. ESPACIO PARA LA SOCIEDAD CIVIL

3.1 LEYES QUE RESTRINGEN INDEBIDAMENTE EL DERECHO A LA LIBERTAD DE REUNIÓN PACÍFICA

Como consecuencia de diversas luchas sociales, en las últimas cinco décadas México ha avanzado paulatinamente en el respeto a las libertades de reunión pacífica, asociación y de expresión y, en general, en la apertura de espacios para que la sociedad civil pueda participar en la dirección de los asuntos públicos. Estos cambios, a veces demasiado lentos, han sido desiguales en diversas partes del país y han tenido momentos de avance y de regresión.

Sin embargo, aún perduran prácticas que atentan contra el ejercicio de estos derechos. Durante años se han seguido usando detenciones arbitrarias masivas y acusaciones penales no sustentadas para acallar a las personas que se oponen a alguna política gubernamental.

Pese a que el gobierno ha prometido el fin de este tipo de hostigamiento, durante los últimos meses se han aprobado dos leyes que limitan la posibilidad de ejercicio de los derechos humanos al desproteger o criminalizar la protesta social.

A nivel federal, el Congreso aprobó en mayo la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza. El artículo 27 de la Ley establece que “Por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito”. Si bien es un avance que se prohíba el uso de armas durante manifestaciones, dicha prohibición no puede limitarse a una evaluación de la supuesta licitud de la protesta. En la práctica, sería difícil que la policía, que no está capacitada ni facultada constitucionalmente para ello, tuviese la posibilidad de determinar si el propósito de una asamblea es legítimo y, sobre esa base, decidir si utiliza o no la fuerza. En cualquier caso, con base en los estándares internacionales de derechos humanos, la ilicitud de una reunión no sería suficiente para autorizar el uso de la fuerza ya que ésta sólo debe usarse en una manifestación debe ser excepcional y debe estar dirigido únicamente a personas que usan violencia o para prevenir una amenaza inminente.

A nivel estatal, el estado de Tabasco aprobó en julio una reforma a su código penal que aumentó las penas y modificó las definiciones de varios delitos, entre ellos los delitos de “impedimento de ejecución de trabajos u obras” (artículo 196Bis) y el de “oposición a que se ejecuten trabajos u obras públicas” (artículo 299). Estos delitos permiten la sanción penal de reuniones pacíficas en que las personas manifiesten su oposición al desarrollo o construcción de una obra pública o privada. Tipos penales como estos no son nuevos en México, aunque las sanciones aprobadas en Tabasco son mucho mayores que en otros ordenamientos.³⁵ De forma preocupante, el presidente Andrés Manuel López Obrador mostró su acuerdo con estos cambios legales en Tabasco aduciendo que no era violatoria de derechos.³⁶

35. Por ejemplo, el Código Penal Federal sanciona el delito de oposición a que se ejecute alguna obra o trabajos públicos con tres meses a un año de prisión, mientras que el Código penal de Tabasco, reformado, lo sanciona con una sanción de seis a trece años de prisión.

36. El presidente afirmó que humanos “Tengo el informe de que no se afectan derechos humanos y no se limitan las libertades de los ciudadanos”. Enrique Méndez y Néstor Jiménez. Véase la versión estenográfica de la conferencia de prensa en: <https://lopezobrador.org.mx/2019/07/30/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-131/>

Amnistía Internacional considera que este tipo de delitos deben derogarse de los códigos penales debido a que cualquier persona tiene derecho a participar en reuniones y manifestaciones pacíficas, incluso aquellas que se oponen a la realización de obras públicas, y, por lo tanto, este tipo de delitos imponen una limitación excesiva desproporcionada de las libertades de reunión pacífica y de expresión.

3.2 ATAQUES A PERIODISTAS Y PERSONAS DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

México es un lugar hostil para ejercer el periodismo y la defensa de los derechos humanos. Es común que cada año se registren incidentes como hostigamientos, seguimientos, intervenciones ilegales de comunicaciones, ataques físicos, desapariciones y asesinatos en contra de estas personas. Generalmente, estos ataques quedan en la impunidad, lo que podría contribuir a la repetición de actos similares. Sin importar si los perpetradores de los ataques son parte del estado o son otras personas, la respuesta gubernamental suele ser deficiente.³⁷

Durante el primer año de este nuevo gobierno no se ha logrado disminuir la violencia en contra de las personas defensoras de derechos humanos y de los periodistas.

En octubre, el gobierno reportó que, durante la actual administración, 23 personas defensoras de derechos humanos y 15 periodistas o trabajadores de medios de comunicación han sido asesinados.

Varias de las personas asesinadas habían alertado a las autoridades sobre su situación de riesgo y tres de ellas eran beneficiarias del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.³⁸

En este contexto, preocupa a Amnistía Internacional que el presidente López Obrador haya utilizado sus conferencias de prensa para denostar la labor de la sociedad civil organizada y para señalar a periodistas y medios de comunicación que han criticado sus políticas. En varias ocasiones el presidente ha cuestionado la legitimidad de la labor de las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, al señalar que era un obstáculo para su propuesta de una guardia nacional militarizada.³⁹ Igualmente, el presidente ha denostado la labor de las agencias de noticias y los periodistas que han criticado a su gobierno.⁴⁰

Estas declaraciones podrían suponer un rechazo del gobierno federal a la crítica y al disenso y, en los hechos, contribuyen a generar un ambiente hostil en contra de estas personas. En ocasiones, estas intervenciones son seguidas de una respuesta masiva en redes sociales repitiendo y aumentando las críticas emitidas por el presidente.

37. Amnistía Internacional. *Informe 2017/18: La situación de los derechos humanos en el mundo*, (POL 10/6700/2018).

38. México. Presidencia de la República. Informe de seguridad pública. Conferencia de prensa del 14 de octubre de 2019.

39. En la conferencia de prensa matutina del 13 de febrero de 2019 el presidente indicó: “en vez de que ayuden, nos están poniendo trabas ... siempre son los expertos los que deciden o los integrantes de la llamada sociedad civil y el pueblo raso no es tomado en cuenta”. Véase la versión estenográfica de la conferencia disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2019/02/13/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-44/>

40. En una cuestionada intervención en su conferencia de 15 de abril de 2019, el presidente indicó “El otro día vi con motivo de esta entrevista, vi a un columnista diciendo que los que venían aquí no eran buenos periodistas, que Jorge Ramos sí era muy buen periodista. No. Yo pienso, con todo respeto discrepo, creo que ustedes no sólo son buenos periodistas, son prudentes porque aquí los están viendo y si ustedes se pasan, pues, ya saben lo que sucede. / Entonces, pero no soy yo, es la gente; no es conmigo, es con los ciudadanos, que ya no son ciudadanos imaginarios. Hay mucha inteligencia en nuestro pueblo, antes se menospreciaba a la gente”. Versión estenográfica disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2019/04/15/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-65/>. Véase también, por ejemplo, la conferencia de prensa del 22 de julio en que el presidente cuestionó, en general, al periodismo en el país, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2019/07/22/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-126/>

El 17 de enero de 2019, personas armadas no identificadas atacaron una manifestación pacífica en Amatán, en el estado de Chiapas. El municipio había estado en una profunda crisis política por meses, derivada de un conflicto por el control político del Ayuntamiento tras unas elecciones cuestionadas. La información con la que cuenta Amnistía Internacional indica que integrantes de Movimiento Campesino Regional Independiente (MOCRI) y de otros movimientos sociales habían sido objeto de una escalada de violencia al menos desde 2018. La organización alertó sobre esto al gobierno del entonces presidente Enrique Peña Nieto, sin mayor éxito. Durante el ataque de enero, Noé Jiménez Pablo y José Santiago Gómez Álvarez, dos activistas de los derechos humanos y miembros de MOCRI, fueron privados ilegalmente de su libertad por los atacantes. Al día siguiente, sus cadáveres aparecieron con heridas arrojados en un vertedero local. En reacción a este ataque, el gobierno federal tomó algunas medidas como enviar fuerzas de seguridad a la zona, pero no se han aclarado los hechos ni sancionado a los responsables.⁴¹

El 12 de febrero, la defensora de los derechos humanos Obtilia Eugenio Manuel y el defensor Hilario Cornelio Castro fueron secuestrados por hombres armados, al circular por una carretera del estado de Guerrero, al sur de México. Ambos defensores son parte de la Organización del Pueblo Indígena Mepha'a (OPIM). La OPIM, que defiende derechos humanos de los pueblos indígenas, ha sido objeto de amenazas y ataques al menos desde 2009. Poco antes de este ataque, Obtilia Eugenio había sido elegida para un cargo en el Concejo Municipal Comunitario de la localidad de Ayutla de los Libres. Ambos defensores fueron liberados el 16 de febrero.⁴²



↑ Obtilia Eugenio Manuel, defensora indígena de los derechos humanos, México, Agosto 2009 © Tlachinollan A.C.

41. Amnistía Internacional. *México: dos activistas muertos en plena escalada de violencia*, 22 enero 2019 (AMR 41/9726/2019).

42. Amnistía Internacional. *México: desaparición de una defensora y un defensor indígenas de los derechos humanos*, 13 febrero 2019, (AMR 41/9856/2019).

El 20 de febrero fue asesinado a tiros el defensor de derechos humanos Samir Flores Soberanes. Samir trabajaba en temas de derechos humanos relacionados al acceso a la tierra, territorio y medio ambiente, y colaboraba en el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra y Agua, una organización con trabajo de defensa en los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala. Previamente a este ataque, Samir Flores se había manifestado en contra del “Proyecto Integral Morelos” que se compone de una termoeléctrica en Huexca, estado de Morelos, un acueducto hacia el Río Cuautla y un gasoducto que atraviesa los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala.⁴³ El presidente condenó ampliamente el asesinato del defensor, pero instruyó a su gobierno a continuar con una consulta pública dirigida a aprobar el megaproyecto al que Samir y las comunidades se oponen.

El 5 de junio, fueron detenidos Irineo Mújica y Cristóbal Sánchez, defensores de derechos humanos de personas migrantes y refugiadas. La detención se dio en cumplimiento de órdenes de aprehensión emitidas por un juez federal por supuestos delitos contenidos en la Ley de Migración. Después de las audiencias iniciales, el juez desestimó los cargos por falta de evidencia. En el caso de Irineo Mújica, la Fiscalía General de la República apeló el fallo, pero otro tribunal confirmó que no había evidencia en su contra. Antes de estas detenciones, altas autoridades federales, incluida la Secretaría de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, habían participado en una campaña de desprestigio en contra de estos defensores, sosteniendo acusaciones sin evidencia de su supuesta participación en delitos de migración. Amnistía Internacional nota que estas detenciones fueron llevadas a cabo simultáneamente a un proceso de negociación diplomática entre los gobiernos de México y de los Estados Unidos sobre cuestiones comerciales y migratorias y que al día siguiente de las detenciones, una declaración conjunta de las cancillerías de ambos países indicó que “México está tomando acciones decisivas para dismantelar las organizaciones de tráfico y trata de personas, así como sus redes de financiamientos y transporte ilegales.”⁴⁴ La organización no ha logrado ubicar otro hecho sucedido en esos días a los que ambos gobiernos pudieran estar haciendo referencia.

3.3 PROTECCIÓN A PERIODISTAS Y PERSONAS DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

En 2012 México creó un Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas que se pensó como una política clave para proteger a estas personas cuando enfrentaran riesgos por su labor. Sin embargo, durante los años en que ha funcionado, ha enfrentado varios obstáculos y no ha logrado cumplir adecuadamente su objetivo.

La nueva administración federal ha aceptado abiertamente que el mecanismo tiene falencias y el subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, Alejandro Encinas Rodríguez, solicitó a la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos realizar un diagnóstico. En sus hallazgos, que Amnistía Internacional comparte, la Oficina del Alto Comisionado

43. Amnistía Internacional. *México: homicidio de defensor de los derechos ambientales*, 26 de febrero de 2019 (AMR 41/9893/2019).

44. México. Secretaría de Relaciones Exteriores. Declaración Conjunta México Estados Unidos, Washington D.C, 7 de junio de 2019.

encontró, entre otros, que el mecanismo podría ser más efectivo si tuviera más y mejores recursos, procesos internos más eficientes y una mejor coordinación con otras autoridades.⁴⁵

Amnistía Internacional ha verificado una mayor disposición de las autoridades federales para reaccionar a eventos de ataques a personas defensoras de derechos humanos, movilizandolos recursos y personal en breve tiempo. Sin embargo, aún es necesario que estas respuestas se institucionalicen y funcionen en todos los casos en que sean necesarias y, particularmente, que se desarrollen e implementen estrategias integrales de prevención de ataques y amenazas contra periodistas y personas defensoras de los derechos humanos.



↑  Cuetzalan. ©Itzel Plascencia/Amnistía Internacional

Amnistía Internacional documentó que desde el año 2016, personas defensoras de derechos humanos en Cuetzalan, en el estado de Puebla, estaban siendo hostigadas y criminalizadas en relación con una serie de manifestaciones públicas en el contexto del anuncio de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) de su intención de construir una subestación eléctrica en dicho lugar. Ocho personas integrantes de la Unión de Cooperativas Tosepan “Tosepan Titataniske”, del Comité de Ordenamiento Ecológico Territorial Integral (COTIC) y del Movimiento Independiente Obrero, Campesino, Urbano y Popular (MIOCUP) enfrentaban una investigación por el delito de “oposición a que se ejecute una obra o trabajos públicos”, con una clara intención de forzarlos a aceptar el proyecto de la CFE. Después de varias reuniones entre autoridades federales y las personas defensoras de derechos humanos y sus representantes legales, con participación de Amnistía Internacional, la CFE y la Fiscalía General de la República desistieron de la campaña de criminalización iniciada en el gobierno anterior y el caso fue cerrado.

45. Naciones Unidas. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Diagnóstico sobre el funcionamiento del mecanismo [de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas], Ciudad de México, julio de 2019. Disponible en: http://hchr.org.mx/images/doc_pub/190725-Diagnostico-Mecanismo-FINAL.pdf

El 28 de diciembre de 2018, el defensor de derechos humanos Enrique Guerrero Aviña fue liberado después de casi seis años en prisión debido a que la Procuraduría General de la República se desistió de la acción penal reconociendo las graves violaciones a sus derechos humanos. Enrique fue arrestado arbitrariamente el 17 de mayo de 2013 por la Policía Federal, y fue posteriormente torturado y mantenido incomunicado. La entonces Procuraduría General de la República lo acusó de participar en un secuestro supuestamente cometido en Oaxaca. Este fue uno de los primeros resultados de un proceso liderado por el gobierno federal para analizar casos de alegada detención arbitraria. El gobierno anunció que el proceso ha llevado a la liberación de 45 personas injustamente presas y que muchos de estos casos habrían sido políticamente motivados.⁴⁶ A pesar de haber recuperado su libertad, Enrique no ha recibido una reparación integral del daño; en especial, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas no ha avanzado en establecer en este caso medidas de no repetición efectivas que desalienten la criminalización de activistas y personas defensoras de derechos humanos.



↑  Enrique Guerrero. ©Amnistía Internacional

A la fecha, México no se ha adherido al Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Acuerdo de Escazú). Este acuerdo es un tratado internacional que permitirá un enfoque más participativo para la toma de decisiones, la formulación de políticas y proyectos relacionados con el medio ambiente y la disminución y mitigación de conflictos generados por la falta de participación efectiva de comunidades afectadas. El acuerdo tiene importantes cláusulas para reforzar la protección de personas que defienden los derechos humanos y el medio ambiente.

46. México. Presidencia de la República. Informe de seguridad pública. Conferencia de prensa del 14 de octubre de 2019.

4. VIOLENCIA BASADA EN EL GÉNERO CONTRA MUJERES Y NIÑAS

4.1 VIOLENCIA GENERALIZADA CONTRA MUJERES Y NIÑAS

La violencia por motivos de género contra las mujeres y las niñas es generalizada en todo el país. Como ha señalado el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, de las Naciones Unidas, persisten en México “patrones de uso generalizado de la violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas [...] incluidas la violencia física, psicológica, sexual y económica, así como el aumento de la violencia doméstica, las desapariciones forzadas, la tortura sexual y los asesinatos, especialmente los feminicidios”.⁴⁷

La tortura sexual de mujeres sigue siendo una práctica común.⁴⁸ No obstante, en 2019 las autoridades no publicaron información sobre avances en la investigación y sanción de este flagelo.

El 21 de diciembre de 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) notificó al Estado mexicano de la sentencia vinculante que declara al Estado mexicano responsable por las graves violaciones a derechos humanos cometidas contra 11 mujeres que sufrieron detenciones ilegales y arbitrarias además de tortura sexual en el operativo policiaco en el poblado de San Salvador Atenco, en 2006.⁴⁹ Durante 2019, la Secretaría de Gobernación, especialmente a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) han avanzado con un proceso para fortalecer el Mecanismo contra la Tortura Sexual, en implementación del fallo de la CoIDH, sin que haya habido resultados concretos aún.

Las estadísticas oficiales más recientes sobre la violencia de género estiman que, para 2016, el 66,1% de las niñas y mujeres de 15 años o más habían sufrido violencia de género al menos una vez en su vida y que el 43,5% de las mujeres habían sufrido violencia de género cometida por sus parejas, de ellas 32.6% habrían sufrido al menos un incidente de violencia en el año anterior a la aplicación de la encuesta, en 7.3% de estos casos se trató de violencia física o sexual.⁵⁰ La violencia de género afecta múltiples aspectos de la vida de las mujeres, por ejemplo, en una encuesta de 2018, se desprende que el 12.7% de las mujeres trabajadoras han sufrido discriminación laboral relacionada con sus



↑ Manifiestación en Día Internacional de las Mujeres. 8 de marzo de 2019 ©Amnistía Internacional

47. Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*, 25 de julio de 2018, CEDAW/C/MEX/CO/9, párr. 23.

48. Véase por ejemplo, World Justice Project, *En nombre de justicia: tortura sexual a mujeres en México*, 7 de septiembre de 2018, disponible en: <https://worldjusticeproject.mx/en-nombre-de-la-justicia-tortura-sexual-a-mujeres-en-mexico/>

49. Véase CEJIL y Centro de Derechos Miguel Agustín Pro Juárez, *En sentencia histórica, Corte Interamericana ordena al Estado mexicano sancionar represión y tortura en Atenco*. Disponible en: <https://centroprodh.org.mx/2018/12/21/en-sentencia-historica-corte-interamericana-ordena-al-estado-mexicano-sancionar-represion-y-tortura-en-atenco/>

50. México. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2016. Disponible en: www.inegi.org.mx.

embarazos, incluyendo despidos injustificados, y un tercio de las mujeres que tuvieron hijos o hijas en los cinco años anteriores al levantamiento de la encuesta sufrieron violencia obstétrica durante el parto o la cesárea.⁵¹

Las autoridades mantuvieron activos 20 protocolos conocidos como "Alertas de violencia de género contra las mujeres" en 18 estados. Los mecanismos de alerta, establecidos por la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se basan en esfuerzos coordinados para enfrentar y erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas; por ejemplo, a través de la distribución de recursos adicionales para la investigación de casos, la adopción de medidas urgentes de seguridad, etc. Sin embargo, las alertas carecen de una metodología clara que permita diseñarlas con base en las necesidades de cada localidad y que permita un seguimiento de su implementación y, a la postre, una evaluación de su impacto. Al respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomendó a México evaluar la repercusión de este mecanismo y garantizar la coordinación de autoridades federales, estatales y municipales.⁵²

En mayo, autoridades del estado de Jalisco detuvieron al presunto responsable del feminicidio de Alondra Guadalupe González Arias, después de más de dos años de exigencia por parte de su familia y de organizaciones de defensa de los derechos humanos. Alondra fue encontrada sin vida el 10 de marzo de 2017, tenía 20 años y vivía en Tlajomulco de Zúñiga, estado de Jalisco. Su cuerpo fue encontrado en el departamento en el que vivía y presentaba graves heridas. Un mes antes de su muerte, Alondra había denunciado ante las autoridades violencia por parte una expareja, quien la habría amenazado con matarla. Sin embargo, las autoridades no la protegieron ni investigaron su denuncia. Las autoridades habían emitido una "orden de protección" que nunca notificaron a la policía ni a la persona señalada por Alondra como su agresor y, por tanto, dicha protección no fue implementada. El juicio aún no ha concluido. Asimismo, en abril de 2019 la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco emitió una recomendación con diversas medidas de reparación integral del daño, algunas de las cuales ya se han cumplido.

En agosto, varios casos de violencia sexual contra mujeres y niñas provocaron indignación y grandes manifestaciones en la Ciudad de México y en otras ciudades. En algunos de estos casos, se había señalado la participación de policías de la Ciudad de México como perpetradores de los crímenes. Aparentemente, información personal de algunas de las víctimas había sido indebidamente filtrada por personal del gobierno a medios de comunicación. Después de una marcha el 12 de agosto, la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México descalificó las protestas como actos de provocación.⁵³ En las semanas posteriores el gobierno de la Ciudad de México cambió su postura, como reacción a la indignación pública, y aseguró que respetaría el derecho a la libertad de reunión e investigaría los casos de violencia contra las mujeres y las niñas.

51. Algunos datos son tomados del análisis de la encuesta contenido en INEGI. Mujeres y hombres en México 2018, c2018. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/MHM_2018.pdf

52. Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*, 25 de julio de 2018, CEDAW/C/MEX/CO/9, párr. 24. Asimismo, en junio de 2018 se publicó el informe de evaluación del funcionamiento del mecanismo de alerta de violencia de género elaborado por expertas de Eurosócial por encargo del Instituto Nacional de las Mujeres y la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. El informe contiene recomendaciones para mejorar el funcionamiento del mecanismo y diferentes propuestas metodológicas para su operación. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/401827/InformeMAVGCM.pdf>

53. Eréndira Aquino. "Mujeres marchan contra violencia de género en CDMX; Sheinbaum acusa provocación de un grupo de manifestantes", en *Animal Político*, 12 de agosto de 2019. En un breve mensaje de poco menos de un minuto, difundido el mismo día, Claudia Sheinbaum, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México llamó tres veces "provocaciones" a las protestas de ese día.

4.2 ASESINATO DE MUJERES POR MOTIVOS DE GÉNERO

En los últimos años México ha avanzado en la tipificación del asesinato de mujeres por motivos de género (feminicidio) como un delito en los códigos penales, pero aún hay insuficiencias en las definiciones legales usadas.⁵⁴ Además, no se dispone de datos suficientes y actualizados sobre los asesinatos de mujeres y su relación con la violencia por motivos de género. Desde la pasada administración federal se ha intentado solventar esta situación a través de un mejor registro de carpetas de investigación abiertas ante las fiscalías del país y llamadas al número de emergencia 911 relacionadas con violencia contra las mujeres.⁵⁵

Para septiembre, se reportaron 748 víctimas de feminicidio en casos de 2019 investigados por las fiscalías, con un promedio mensual de casos al alza durante 2019.⁵⁶

Sin embargo, esta aproximación tiene algunas limitantes. Por una parte, si bien es cierto que, por lo general, se abrirían carpetas de investigación por muertes violentas, es posible que no todos los casos sean investigados o que se clasifiquen como muertes accidentales.⁵⁷ Por otra parte, es común que las fiscalías clasifiquen los casos de muerte violenta de mujeres como homicidio y no como feminicidio, en algunas ocasiones casos previamente clasificados como suicidios han sido reabiertos como feminicidios.

Otros datos relevantes sobre este tema son los registros administrativos, que dan cuenta de las defunciones teniendo como fuente los certificados o actas de defunción y los cuadernos para defunciones accidentales y violentas del Ministerio Público. Los datos para 2018, que son los más actualizados, indican que 3,548 mujeres serían víctimas de muertes violentas, que podrían ser homicidios o feminicidios.⁵⁸ El análisis de estos registros muestra que, en 10 años, de 2007 a 2017 la tasa de homicidios de mujeres casi se triplicó, al pasar de 1.99 a 5.24 por cada 100 mil mujeres. Igualmente, muestra la violencia diferenciada en contra de las mujeres; a pesar de que en los últimos años los asesinatos de mujeres en la vía pública han aumentado considerablemente, la violencia en la vivienda persiste, y en proporción, matan a más mujeres en casa que a hombres.⁵⁹

Amnistía Internacional considera preocupante que no haya aún estrategias claras y efectivas para combatir y prevenir este problema.

54. México es un estado federal en que cada uno de los 31 estados y la Ciudad De México tienen su propio Código penal, adicionalmente existe un Código Penal Federal. Véase. Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*, 25 de julio de 2018, CEDAW/C/MEX/CO/9, párr. 24.

55. México. Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. *Lineamientos para el registro y clasificación de los presuntos delitos de feminicidio para fines estadísticos*, 5 de marzo de 2018. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/310369/Lineamientos_registro_feminicidio_CNPJ_aprobada_5MZO2018.pdf

56. México. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1*. Información con corte al 30 de septiembre de 2019. Véase específicamente páginas 17 y 18.

57. Por ejemplo, en 2019 el gobierno de la Ciudad de México revisó los datos de delitos de la ciudad para el año 2018 y reclasificó miles de casos, los delitos de homicidio (incluyendo feminicidio) aumentaron en 11.5% respecto a lo originalmente reportado por la Procuraduría de la Ciudad. México. Ciudad de México, *Reclasificación de las carpetas de investigación 2018*, disponible en: https://datosseguridad.cdmx.gob.mx/tablero/assets/data/reporte_reclasificacion_carpetas.pdf

58. La categoría usada por el INEGI es "muertes femeninas con presunción de homicidio". Para un análisis de estos registros administrativos del INEGI con una categorización de feminicidio, véase Torreblanca, Carolina. "¿Qué contamos cuando contamos 'feminicidios'?", en *Animal Político*, Data Cívica, 12 de noviembre de 2018.

59. Amnistía Internacional y Data Cívica. *¿Cómo son asesinadas las mujeres en México?*, disponible en: <http://amnistia.datacivica.org/>.

4.3 DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

En septiembre, el gobierno del presidente López Obrador tomó un paso positivo para garantizar los derechos de las mujeres cuando presentó una iniciativa de ley que preveía una amnistía para mujeres que hubieran abortado. Esta medida tiene la desventaja de que aplica solamente a casos juzgados ante tribunales federales y la mayoría de los casos de aborto se ventilan en tribunales estatales. Por lo tanto, la iniciativa se vería fortalecida si la medida se extendiera a los estados y, finalmente, si el aborto fuera despenalizado en todos los estados y en el Código Penal Federal. Actualmente, el aborto no es punible hasta la semana 12 de gestación sólo en la Ciudad de México, y el Congreso del Estado Oaxaca aprobó las modificaciones legales pertinentes en septiembre, pero al cierre de este informe aún no habían sido publicadas.

5. PERSONAS MIGRANTES Y SOLICITANTES DE ASILO

A pesar de que el nuevo gobierno empezara su administración anunciando un enfoque de derechos humanos en las políticas de atención para personas migrantes y solicitantes de asilo, las medidas humanitarias adoptadas fueron rápidamente endurecidas. En diciembre de 2018 el gobierno anunció su Programa de Política Migratoria 2018-2024 con dos ejes: el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes y la cooperación para el desarrollo en Centroamérica y el sureste de México.⁶⁰ No obstante, si bien el eje de desarrollo en Centroamérica contó con un programa de ayuda a la región que fue anunciado en meses posteriores,⁶¹ en el tema de derechos humanos el programa no detalló acciones específicas, metas, ni indicadores para lograr una política migratoria basada en los derechos humanos.⁶²

Es de señalar que en enero y febrero de 2019 México recibió una serie de caravanas de personas migrantes y solicitantes de asilo provenientes de Honduras y otros países de Centroamérica, y al principio llevó a cabo un novedoso sistema de diagnóstico personalizado de necesidades. Además, entregó un número inédito de visas humanitarias a esas personas, con 14,174 visas humanitarias entregadas en la frontera sur de México en los dos primeros meses del año,⁶³ en comparación con 1,471 en el mismo periodo del año anterior. Estas visas permitieron a las personas trabajar temporalmente en el país. No obstante, a los pocos meses ese sistema perdió efectividad, con un descenso abrupto del número de visas humanitarias otorgadas, con menos de dos mil mensualmente en los meses posteriores.⁶⁴ El 7 de junio, el gobierno mexicano llegó a un acuerdo⁶⁵ con el gobierno de los Estados Unidos para implementar varias medidas de control migratorio, entre ellas el despliegue de 6 mil miembros de la Guardia Nacional en la frontera sur. Con este despliegue de elementos de seguridad, aumentó la cantidad de redadas migratorias en plazas, hoteles y carreteras y el número de detenciones de personas migrantes en situación irregular. Hubo varios casos de detenciones arbitrarias masivas, incluyendo aproximadamente 400 personas en junio en una carretera cerca de Tapachula, Chiapas.⁶⁶

60. Instituto Nacional de Migración, El INAMI se reestructura ante la nueva política migratoria de México, Comunicado, 21 de diciembre de 2018, disponible en: <https://www.gob.mx/inm/es/articulos/el-inami-se-reestructura-ante-la-nueva-politica-migratoria?idiom=es>. Véase también: Secretaría de Gobernación, Nueva Política Migratoria del Gobierno de México, disponible en: http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Nueva_Politica_Migratoria

61. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL presentará a México propuesta para Programa de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México

62. Secretaría de Gobernación, Nueva Política Migratoria del Gobierno de México, disponible en: http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Nueva_Politica_Migratoria

63. Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación, Boletín Estadístico anual: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

64. Ibid.

65. México. Secretaría de Relaciones Exteriores. Declaración Conjunta México Estados Unidos, Washington D.C, 7 de junio de 2019.

66. Amnistía Internacional, Riesgo de Detención Masiva de Solicitantes de Asilo, AMR 41/0492/2019, 7 de junio de 2019, disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4104922019SPANISH.pdf>

El uso de la Guardia Nacional para el control de la migración fue destacado como un peligro de acciones discriminatorias por el Comité de las Naciones Unidas contra la Discriminación Racial (CERD).⁶⁷

Para finales de septiembre, las autoridades federales de migración habían detenido a 158,200 migrantes en situación irregular.⁶⁸ De estas personas, 134,432 procedían de Centroamérica, cifra que llegaba casi al total de personas de esa región detenidas en todo el año anterior.⁶⁹ En el caso de niños, niñas y adolescentes hubo un repunte significativo del número de menores detenidos en estaciones migratorias, con 46,476 detenidos hasta septiembre 2019, en comparación con 31,717 en 2018.⁷⁰

La detención de personas migrantes se mantuvo como práctica normal y se empeoraron las condiciones de detención. A través del año se fue agravando el hacinamiento en estaciones migratorias y centros de detención provisional. Personas solicitantes de asilo fueron albergadas en instalaciones al lado de la carretera que solamente son aptas por periodos de 48 horas,



NÚMERO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DETENIDOS EN ESTACIONES MIGRATORIAS

↑ ⓘ Guardia Nacional improvisando puntos de revisión en lugares estratégicos al sur de Chiapas donde transportan cada día miles de migrantes en vehículos de carga. Foto: Encarni Pindado

no obstante, muchos de ellos pasaron hasta seis semanas en estos lugares.⁷¹ Además, la Comisión Nacional de Derechos Humanos reportó condiciones de hacinamiento en estaciones migratorias en varias ocasiones. El Instituto Nacional de Migración (INM) siguió deteniendo a niñas, niños y adolescentes en estaciones migratorias, a pesar de que la ley lo prohíbe⁷² y a pesar de que en el caso de la Ciudad de México, un juez federal falló que el INM tenía que buscar la libertad para niños, niñas y adolescentes detenidos en la Estación Migratoria “las Agujas.”⁷³ El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura afirmó que existían factores de riesgo de tortura y malos tratos en la Estación Migratoria “las Agujas” y denunció que el INM no había cumplido con las recomendaciones que el Mecanismo había hecho un año atrás.⁷⁴

Debe señalarse además que por lo menos tres personas murieron en custodia del Instituto Nacional de Migración durante el año, lo que configura un aumento en comparación con los años anteriores. El 15 de mayo murió una niña guatemalteca de 10 años.⁷⁵ La Comisión Nacional de Derechos

67. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, (Naciones Unidas), Observaciones finales sobre los informes periódicos 18 a 21 combinados a México, CERD/C/MEX/CO/18-21, disponible en: http://hchr.org.mx/images/doc_pub/CERD_C_MEX_CO_18-21_36936_S.pdf

68. Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación, Boletín Estadístico anual: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos. Cuadro 3.1.1

69. Hubo un total de 138,612 personas migrantes detenidas por el Instituto Nacional de Migración en el año 2018, disponible en: Unidad de Política Migratoria, *Boletín Estadístico anual*: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

70. Ibid

71. Colectivo de Observación y Monitoreo de Derechos Humanos en el SE Mexicano: (Alianza Américas, Red Nacional “Todos los Derechos para Todos y Todas”, Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria) Comunicado: 25 de mayo de 2019, *Comunicado: liberado un grupo de 29 personas solicitantes de refugio tras 45 días de detención en las celdas migratorias de Huehuetán, Tapachula – Chiapas*. 25 de mayo de 2019. Comunicado 3 de octubre de 2019. *Alarmante situación en la Nueva Estancia Provisional de Chiapas Cupape 2 – La Mosca*

72. Véase Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, artículo 111, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418303&fecha=02/12/2015

73. Alberto Pradilla, “El INM lleva un mes incumpliendo resolución que le obliga a no encerrar a migrantes menores de edad en CDMX”, En Animal Político, 27 de julio de 2019, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/07/inm-incumple-resolucion-prohibe-encerrar-migrantes-menores-edad-cdmx/>

74. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Afirma MNPT que persisten factores de riesgo de tortura y malos tratos hacia la población alojada en la Estación Migratoria “Las Agujas”, Comunicado de Prensa, 19 de julio de 2019, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/afirma-mnpt-que-persisten-factores-de-riesgo-de-tortura-y-malos-tratos-hacia-poblacion>

75. Amnistía Internacional, Primera muerte de un menor en custodia de autoridades de migración mexicana bajo el nuevo presidente sugiere un inquietante paralelismo con la política de Estados Unidos, 17 de mayo de 2019, disponible en: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/05/mexico-primera-muerte-menor-custodia-autoridades-migracion-mexicana/>

Humanos confirmó que la muerte se debió a una negligencia de funcionarios del Instituto nacional de Migración por no haber atendido a la niña que había caído de una litera en uno de los dormitorios de la estación migratoria de la Ciudad de México.⁷⁶ En junio un hombre guatemalteco murió después de ser detenido en un retén del INM, según autoridades la causa de la muerte fue un infarto.⁷⁷ En agosto murió un migrante haitiano en la Estación Migratoria de Siglo XXI en la ciudad de Tapachula. Según organizaciones de derechos humanos llevaba varios días enfermo y en una celda de aislamiento.⁷⁸



↑ Personas migrantes provenientes de África acampando afuera de la estación migratoria Siglo XXI en Tapachula. ©Encarni Pindado

Por otra parte, México recibió más de 50,000 solicitantes de asilo retornados por Estados Unidos bajo el plan "Migration Protection Protocols" (MPP por su nombre oficial de Estados Unidos), mejor conocido como "Quédate en México". Conforme un posicionamiento del gobierno mexicano,⁷⁹ estas personas retornadas recibirían visados humanitarios de seis meses de duración mientras esperaban fecha para audiencia judicial para su proceso de asilo en Estados Unidos. A pesar de

haber confirmado que entregaba visas humanitarias con derecho a trabajar a retornados del MPP en una carta oficial a Amnistía Internacional y otras organizaciones internacionales,⁸⁰ las cifras oficiales no reflejaron esa realidad. Mientras que miles de personas fueron regresadas de Estados Unidos por los estados de Baja California y Chihuahua bajo el programa MPP, el número de visas humanitarias oficialmente registradas en estas entidades federativas fueron muy escasas para 2019, registrando entre cero y un máximo de 176 entregadas al mes, con la mayoría de los meses registrando menos de 30.⁸¹ Estos números oficiales contradicen los anuncios oficiales.

Adicionalmente, personal de investigación de Amnistía Internacional desplegado en campo durante el primer semestre del año observó que a personas retornadas a través del MPP no les fueron entregadas visas humanitarias con el derecho de trabajar, sino unos formatos migratorios múltiples que son los mismos que se entregan a turistas. A pesar de que el gobierno mexicano había anunciado la decisión de no recibir personas a través del estado de Tamaulipas dada la situación de peligrosidad de ese estado, en julio, varios cientos de personas comenzaron a ser retornadas a través de ese estado. Muchas de estas fueron enviadas a la terminal de autobuses de la ciudad de Monterrey, estado de Nuevo León, sin que recibir información u orientación. Finalmente, el Instituto Nacional de Migración operó un programa llamado "Programa de Retorno Voluntario Asistido" que devolvió a muchos de las personas retornadas de Estados Unidos a sus países de origen, lo que podría constituir una violación del principio de no devolución.

76. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Dirige CNDH recomendación al INM, por la omisión, negligencia e inadecuada atención médica que trajo de consecuencia la pérdida de la vida de una persona menor de edad, Comunicado, 7 de octubre de 2019, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-10/384-2019.pdf>

77. Angeles Mariscal, *Muere migrante guatemalteco en manos de agentes del INM*, 12 de junio de 2019, disponible en: <https://aristeguinoticias.com/1206/mexico/muere-migrante-guatemalteco-en-manos-de-agentes-del-instituto-nacional-de-migracion/>

78. Animal Político, *Migrante de Haití no recibió ayuda y murió en estación migratoria de Chiapas*, 7 de agosto de 2019, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/08/migrante-haiti-estacion-migratoria-chiapas/>

79. Secretaría de Relaciones Exteriores, *Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235 (b) (2) (c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad*, Comunicado No. 014, 20 de diciembre de 2018 <https://www.gob.mx/sre/prensa/posicionamiento-de-mexico-ante-la-decision-del-gobierno-de-eua-de-implementar-la-seccion-235-b-2-c-de-su-ley-de-inmigracion-y-nacionalidad?idiom=es>

80. Instituto Nacional de Migración, 14 de agosto de 2019, Oficio No. INM/OSCJ/388/2019, Respuesta WOLA, Amnistía Internacional y otras organizaciones sobre el "Programa de Retorno Voluntario".

81. Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación *Boletín Estadístico anual*: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

La agencia federal para los refugiados (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados - COMAR) recibió 54,377 solicitudes de asilo hasta septiembre⁸²), frente a las 29,648 de 2018, en su mayoría de personas hondureñas, seguidos por salvadoreñas, cubanas y, luego, venezolanas. Las autoridades no estaban suficientemente equipadas para tramitar las reclamaciones y los tiempos de espera aumentaron. En total 102,705 personas fueron deportadas a sus países de origen de enero a septiembre, y el 98% de los deportados procedían de América Central y más de la mitad de ellos de Honduras.⁸³ De estas personas deportadas, 1,808 fueron niños y niñas no acompañadas.

102,705 DEPORTACIONES DE ENERO A SEPTIEMBRE



↑  Personas migrantes en su mayoría centroamericanos se acercan al tren de carga para ver como subirse. Mujeres con niños pequeños, familias y mujeres embarazadas viajan de Palenque rumbo a Coatzacoalcos, en Veracruz. ©Encarni Pindado

La cantidad de personas migrantes en situación irregular procedentes del continente africano se quintuplicó de enero a julio del año.⁸⁴ También la cantidad de personas procedentes de Haití y de Cuba aumentó durante el año, con más de 6 mil personas de Cuba detenidas y más de 3 mil de Haití, cuando en 2018 no llegaron a ser más de mil personas de ambos países, en total.⁸⁵ La situación de las personas de África, Haití y Cuba se agravó cuando el Instituto Nacional de Migración anunció en julio el cese de los salvoconductos que tradicionalmente eran entregadas a personas de estas nacionalidades para transitar por el país.⁸⁶ Este cambio derivó en campamentos de cientos de personas africanas, cubanas y haitianas, incluyendo niñas, niños y familias que acamparon durante meses en la ciudad de Tapachula por la falta de una solución a su situación.

82. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados – COMAR, *Reporte al Cierre de septiembre de 2019*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/498410/REPORTE_AL_CIERRE_DE_SEPTIEMBRE_2019_2-oct_.pdf

83. Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación *Boletín Estadístico anual*: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos, Cuadro 3.2.4

84. Ibid

85. Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación, *Boletín Estadístico anual*: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

86. Alberto Pradilla, *Migrantes africanos varados en Tapachula, Chiapas, acusan que no les dan soluciones para ir hacia EU*, 4 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/09/migrantes-africanos-varados-chiapas-trayecto-eu/>

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Amnistía Internacional considera que el nuevo gobierno de México ha mostrado interés en avanzar en el respeto, garantía y protección de los derechos humanos en algunas áreas clave, pero problemas en el diseño e implementación de políticas públicas, incluyendo en la asignación de recursos, podrían mermar su capacidad de lograr cambios reales. Por otra parte, Amnistía Internacional lamenta profundamente que el abordaje de la seguridad pública y, más recientemente, de la migración, se base en un modelo de militarización que ha probado ser contraproducente y contrario a los derechos humanos. La militarización, incluida la creación de la nueva Guardia Nacional es, una de las áreas de mayor preocupación para la organización por el alto riesgo de perpetuar violaciones a los derechos humanos.

La nueva administración ha dado pasos importantes para avanzar en temas como la situación de las personas defensoras de derechos humanos y la crisis de desaparición. Sin embargo, hasta la fecha, muchas de las medidas de gobierno en esta materia han sido actos simbólicos o han sido anuncios que aún no se han cumplimentado, como el reconocimiento de la competencia del Comité contra las Desapariciones Forzadas. Es fundamental que, en los siguientes años de la administración, el gobierno del presidente López Obrador concrete las políticas anunciadas.

De igual forma, muchos de los planes del gobierno que podrían tener un efecto positivo en los derechos humanos requerirán recursos suficientes que, durante el primer año de gobierno, no han estado disponibles. Tal es el caso del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y del Sistema Nacional de Búsqueda de personas desaparecidas. El gobierno de la República y el Congreso deberán trabajar en conjunto para asegurar que México destine suficientes fondos públicos a estos programas.

En otros temas, el gobierno podría avanzar más rápido y más profundamente de lo que ha hecho hasta el momento, por ejemplo, al garantizar que se deje de criminalizar el aborto en el país en vez de contar solamente con una propuesta de amnistía que, por la naturaleza federal del estado mexicano, sería de limitada aplicación. Asimismo, el gobierno de México podría establecer una estrategia más robusta para prevenir y sancionar los feminicidios.

Finalmente, la organización considera que se debe dar marcha atrás a las medidas que afectan las garantías de un juicio justo, especialmente mediante la derogación de la prisión preventiva oficiosa y permitir que sean los jueces y juezas quienes determinen, en su caso, la procedencia de la prisión preventiva.

Por ello, la organización recomienda:

AL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA:

- Garantizar que la conformación de la Guardia Nacional respete estrictamente los parámetros ordenados por la constitución mexicana y el derecho internacional. En particular, que sus miembros no estén adscritos de ninguna manera a las fuerzas armadas ni tengan relación administrativa o disciplinaria con ellas. Mientras la Guardia Nacional esté compuesta por miembros de las fuerzas armadas, el gobierno debe garantizar que no se involucre en tareas de seguridad pública salvo de manera excepcional, limitada y restringida de conformidad a las normas y estándares internacionales de derechos humanos en la materia y que no participe en la investigación de los delitos.

- Culminar el diseño y publicar e implementar el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- Implementar con urgencia, en su totalidad, la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
- Reconocer la competencia del Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas que se encuentren bajo su jurisdicción o en nombre de ellas, que alegaren ser víctimas en casos de desaparición, o por otros estados parte, en virtud de los artículos 31 y 32 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.
- Expresar públicamente al más alto nivel su preocupación por la situación que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos relacionados a la tierra, el territorio y el medio ambiente y reconocer su contribución a la conservación del medio ambiente.
- Establecer una política pública integral de prevención y protección de personas defensoras de los derechos humanos, que atienda las causas estructurales de la violencia para los casos de comunidades en riesgo. Dicha perspectiva debe contemplar, entre otros, un enfoque colectivo, incluido tanto en el análisis de riesgo como en las medidas que se implementen.
- Implementar las recomendaciones de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos respecto al Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.
- Garantizar que se haga justicia sobre los casos de personas defensoras de derechos humanos y periodistas que han sido asesinadas o que han enfrentado otros tipos de persecución y violencia como resultado de su trabajo.
- Promover que México se adhiera al Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en asuntos Ambientales en América Latina y Caribe (Acuerdo de Escazú) e implementarlo internamente.
- Redoblar los esfuerzos para desarrollar un sistema estándar de información periódica de datos estadísticos sobre la violencia contra las mujeres, incluidos asesinatos de mujeres por razón de género, desglosados según el tipo de violencia y las circunstancias en que se cometió el acto de violencia, que incluya información sobre los autores y las víctimas de estos actos y la relación entre ellos.
- Realizar investigaciones exhaustivas, independientes e imparciales sobre los asesinatos de mujeres por razón de género (feminicidios), asegurando que se lleve a las personas responsables ante la justicia y se garantice la reparación integral del daño a las víctimas y sus familias.
- Garantizar que ningún niño o niña permanezca detenido por motivos de inmigración.
- Garantizar que las personas migrantes en situación irregular que sean aprehendidas y detenidas sean informadas debidamente de su derecho a solicitar asilo y se les permita hacerlo sin restricciones y, en particular.
- Estudiar las necesidades de protección de las personas solicitantes de asilo, y las personas defensoras de los derechos de migrantes, en ciudades de la frontera mexicana a fin de protegerlas de abusos de agentes estatales y no estatales.
- Detener las prácticas ilegales de devolución (*refoulement*) de las personas migrantes en situación irregular y garantizar que son objeto de sanción administrativa.

AL CONGRESO DE LA UNIÓN:

- Adecuar la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza al derecho internacional de los derechos humanos, en particular a los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, y de conformidad a las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Adecuar el marco legal de la Guardia Nacional para asegurar que no lleve a cabo ninguna labor de control migratorio, ni directamente ni en auxilio a otras autoridades.
- Adecuar la Ley Nacional del Registro de Detenciones a los estándares internacionales de derechos humanos y asegurar que se incluya la obligación de registrar todas las detenciones realizadas por las fuerzas armadas y que se incluyan todos los lugares en que se encuentran personas privadas de la libertad, por ejemplo, hospitales psiquiátricos y estaciones migratorias.
- Derogar de la constitución y de las leyes el arraigo y la prisión preventiva oficiosa, dejando la decisión sobre la adopción de cualquier medida cautelar, en cada caso, al arbitrio de las autoridades judiciales.
- Derogar el delito de aborto del Código Penal Federal.



**AMNISTÍA INTERNACIONAL
ES UN MOVIMIENTO GLOBAL
DE DERECHOS HUMANOS.
LAS INJUSTICIAS QUE
AFECTAN A UNA SOLA
PERSONA NOS AFECTAN A
TODAS LAS DEMÁS.**

CONTÁCTANOS



info@amnesty.org



+44 (0)20 7413 5500

ÚNETE A LA CONVERSACIÓN



www.facebook.com/AmnestyGlobal



[@Amnesty](https://twitter.com/Amnesty)

MÉXICO: CUANDO LAS PALABRAS NO BASTAN

SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS A UN AÑO DE GOBIERNO

El 1 de diciembre de 2018 inició la nueva administración federal de México encabezada por el presidente Andrés Manuel López Obrador.

Amnistía Internacional presenta una perspectiva general de la situación de derechos humanos en el país a un año de iniciado este gobierno, enfocándose principalmente en estrategias de seguridad y su impacto en los derechos humanos, espacios para la sociedad civil, la violencia basada en el género en contra de mujeres y niñas, y la situación de personas migrantes y solicitantes de asilo.

ÍNDICE: AMR 41/1126/2019
NOVIEMBRE DE 2019
IDIOMA: ESPAÑOL

amnesty.org

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**

