

OBSERVACIONES DEL ESTADO MEXICANO AL PROYECTO DE INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

I. RESUMEN EJECUTIVO / CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Las visitas que realiza la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) requieren de la mayor muestra de apertura y cooperación por parte de los Estados. Precisamente, en ese ánimo y con un convencido espíritu de cooperación internacional, el Estado mexicano invitó a la CIDH a realizar una visita con el objeto de analizar la situación de los derechos humanos en el país. La visita se llevó a cabo del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, y resultó en el proyecto de informe final que remitió la CIDH el 24 de noviembre del mismo año.

El presente escrito de observaciones del Estado mexicano al referido proyecto de informe se encuentra estructurado en tres secciones. En la primera se realizan observaciones generales y metodológicas sobre el documento; en la segunda se analiza y rechaza la tesis de la CIDH sobre la situación de la violencia en México, sus causas y consecuencias; y, en la tercera, se realizan observaciones a temáticas específicas sobre cada uno de los rubros considerados en el referido proyecto. En cada una de ellas, el Estado realiza observaciones sustantivas a distintos aspectos del proyecto de informe de la CIDH, además formula cuestionamientos que se considera que debieran ser atendidos cuidadosamente por el órgano interamericano antes de la redacción final y eventual aprobación de su informe.

De conformidad con el espíritu contenido en el Reglamento de la Comisión, se insta al órgano interamericano a que toda la información que le ha sido proporcionada, tanto durante la visita, antes y al término de ésta, así como en el cuerpo del presente escrito, sea cuidadosamente considerada e incluida en el informe final. Ello, a fin de asegurar un mínimo sentido de justicia y legitimidad de parte de esa Comisión, y que dé al documento la utilidad necesaria para fortalecer los esfuerzos del Estado mexicano en la promoción y protección de los derechos humanos de todas las personas.

Al respecto, se llama la atención de la CIDH al artículo 57 de su propio Reglamento, en cuyo inciso *f* destaca que las observaciones de la Comisión deberán realizarse con base en una serie de normas precisas, incluyendo que: “el Estado proporcionará (...) cualquier documento relacionado con la observancia de los derechos humanos que (...) considere necesario para la preparación de su informe”. Es decir, no sólo el Estado tendría el deber de proporcionar a la Comisión la documentación relevante – lo que hizo en todo momento – sino que además, el propio Estado debe tener el derecho de que aquélla sea debidamente considerada, antes de que la CIDH defina los pormenores para ponderar su informe y las modalidades de su eventual publicación (artículo 60 del Reglamento). Es decir, existe una expectativa legítima del Estado de que la CIDH utilice y especifique puntualmente la información proporcionada, en particular por lo que se refiere al uso de fuentes y metodología, a los ámbitos material, espacial y temporal del informe, y, por supuesto, a la forma en que dicha información fue considerada.

Independientemente de lo anterior, el Estado mexicano considera que la visita tuvo un sesgo inicial que impidió a la CIDH valorar adecuadamente la información que le fue proporcionada y la situación real de los derechos humanos en el país. En lugar de monitorear el cumplimiento de obligaciones, la CIDH se enfocó en encontrar violaciones de derechos humanos, al señalar *ab*

inicio que la visita se haría “*con particular énfasis en desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como la situación de inseguridad ciudadana, el acceso a la justicia e impunidad, y la situación de periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos y otros grupos especialmente afectados*”. Para México, no es congruente señalar, como lo ha hecho la CIDH, que el país vive una “grave crisis de derechos humanos” cuando sólo son analizadas ciertas violaciones – que no derechos – sin realizar una valoración sobre el goce y disfrute de todos o la mayoría de los derechos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales, y con un ámbito de aplicación espacial propio de un estado federal como es México.

México es un país cambiante y dinámico. Tanto sus desarrollos como retos han variado en función del contexto de país y un análisis que no tome en cuenta esta cuestión, necesariamente se quedaría corto para ser objetivo. El Estado observa que en el proyecto de informe, tanto en el entendimiento de fenómenos generales y particulares, como en el manejo de cifras existe cierta ambigüedad y ausencia de criterios objetivos para justificar los análisis particulares.

Para el Estado mexicano resulta preocupante que la CIDH, a lo largo de su proyecto de informe, reitere la supuesta relación de causa y efecto entre la situación actual del país y la llamada “guerra sucia”, señalando incluso que se ha propiciado su repetición. A consideración del Estado, dicha mención – que se incluye en el informe sin sustento o explicación – ignora más de 50 años de avances, retos, desafíos, cambios estructurales, aprendizajes y procesos de un país entero, muchos de ellos que han sido reconocidos previamente por la CIDH, incluso durante su visita realizada al país en la década de los 90.

El Estado considera que el proyecto de informe presentado por la CIDH no contempla, a su vez, una serie de realidades y retos de la violencia en México, dejando de lado factores de la mayor trascendencia e importantes avances que se han logrado y que se continúan impulsando día a día.

En ese sentido, se expresa un rechazo al contexto general desarrollado por la CIDH, así como la mayor sorpresa porque la Comisión no considere adecuadamente, o haya decidido ignorar elementos de importancia como los siguientes:

- El contexto geográfico subregional y regional de México y la compleja problemática de la delincuencia, tráfico de drogas y armas y flujos ilícitos de capital.
- El esfuerzo que México ha desplegado para hacer frente a esos retos, que ha sido acompañado de avances importantes en materia de fortalecimiento del marco legal para la prevención de la violencia y para la protección de los derechos humanos. En los últimos años, se han impulsado desarrollos históricos de gran calado en la materia como la reforma al sistema de justicia penal en 2008 y la reforma constitucional de 2011 y, a partir de ésta última, otros desarrollos normativos y de políticas públicas importantes, que ilustra la reciente presentación de parte del Gobierno del Presidente Peña Nieto de iniciativas de leyes generales en materia de personas desaparecidas y erradicación de la tortura.
- El papel y prestigio de las fuerzas armadas en labores de protección de la población, y su función para ayudar en labores de las policías. Al respecto, contrario a la percepción del informe, la presencia de las fuerzas armadas en el territorio nacional no es permanente ni generalizada, sino que obedece a necesidades específicas de ciertas zonas. Es decir, no se

trata de una figura y despliegue estático, sino que se ha ido adaptando, de hecho, con reducciones importantes e historias de éxito relevantes.

- Además, debe tenerse en cuenta que las fuerzas armadas cuentan con normas para el uso de la fuerza que se han fortalecido de conformidad con estándares internacionales en la materia y se les ha brindado capacitación en materia de respeto a los derechos humanos. También destaca que cualquier violación a derechos humanos por parte de las fuerzas armadas se investiga y sanciona en el fuero civil, acorde a estándares internacionales.

Adicionalmente, se destaca que el proyecto de informe de la CIDH llega a conclusiones que parecen haberse tomado con ligereza, en razón de la poca seriedad de su metodología, fuentes y uso de la información a la que, sin lugar a dudas, ha tenido acceso a lo largo de varios años. Al ser una situación compleja y que se explica por múltiples factores, preocupa al Estado que en el proyecto de informe se arribe a determinaciones tajantes de causa y efecto, poco o nada fundamentadas. Además, dichas determinaciones ya han sido objeto de extensos debates tanto en las esferas del gobierno, sociedad civil, expertos en la materia e investigadores, quienes difícilmente arriban a respuestas tan aparentemente obvias para la CIDH.

Por ello, el sesgo en la búsqueda de acreditar violaciones de derechos humanos, en opinión del Estado, impidió a la CIDH valorar adecuadamente las fuentes de información con las que disponía e incluso utilizarlas de manera imparcial. En este punto particular, el Estado mexicano considera que un número importante de fuentes de información y su utilización por la Comisión, no cumplen los requisitos de confiabilidad y convicción del propio Reglamento de la CIDH, indispensables para que ésta pueda arribar a conclusiones fácticas que se sostengan. Es decir, el rigor con el que la Comisión emite con posterioridad conclusiones y señalamientos se torna poco objetivo.

El Estado se permite aclarar a la CIDH que constantemente trabaja para atender el tema de violencia en el país y se trata de un compromiso permanente. Cada día, desde diversos frentes, el Estado mexicano busca generar y mejorar todo lo que sea necesario para garantizar seguridad a su sociedad y proteger los derechos humanos de su población. México tiene la firme opinión que en este contexto, éste ha logrado alcanzar avances significativos, que la CIDH desafortunadamente decidió no considerar.

El compromiso de México con la promoción de los derechos humanos y con el papel del sistema interamericano es permanente. Es así que siempre ha sido una prioridad del Estado atender las solicitudes de información y de audiencia que esa CIDH le ha formulado. Por ello, sorprende que la información que se le ha transmitido a lo largo de los años no se vea reflejada en el proyecto de informe, como se detalla en cada una de las secciones de observaciones al mismo, y por ello, se insta a la CIDH a que considere el presente escrito detenidamente.

Por último, el Estado estudiará las recomendaciones que tenga a bien formular la Comisión en su informe final. Para ello, y a fin de asistir a la CIDH, en el presente escrito se incluye información sobre la manera en que éstas han sido consideradas y/o se encuentran siendo implementadas.

II. OBSERVACIONES GENERALES Y METODOLÓGICAS

En esta sección, el Estado cuestiona la metodología y las fuentes de información empleadas por la Comisión. El presente informe pretende reflejar los resultados de una serie de reuniones que la Comisión sostuvo con las instituciones del Estado del ámbito municipal, de las entidades federativas y federal; sin embargo, apenas se refleja en el informe de la Comisión, la información que se proporcionó durante estos encuentros. El Estado solicita amablemente a la Comisión considerar objetivamente toda la información que fue proporcionada por las autoridades mexicanas.

Teniendo en cuenta que el Reglamento de la Comisión Interamericana no contemplan criterios rigurosos para la elaboración de informes como resultado de visitas in loco, el Estado basa sus observaciones en el informe que la Comisión publicó en 1998 después de una visita a México que tuvo lugar en 1996. En ese informe, la Comisión utilizó un enfoque completamente diferente basado en los derechos consagrados en la Convención Americana y no en las violaciones específicas de derechos humanos, como sucede en el presente informe. El Estado mexicano considera que este nuevo enfoque refleja un sesgo claro sobre la situación de los derechos humanos en el país y no permiten a la Comisión examinar objetivamente los esfuerzos institucionales existentes y en curso sobre la promoción y protección de los derechos humanos. Adicionalmente, por lo que se refiere a la metodología, la conclusión a la que llega la Comisión sobre la existencia de una "grave crisis de derechos humanos" no puede ser alcanzada analizando únicamente un número limitado de derechos consagrados en la Convención Americana.

El Estado plantea observaciones sobre el uso de algunas fuentes que apoyan una serie de conclusiones a lo largo del informe, tanto en términos de calidad como de cantidad, y se cuestiona si, por lo tanto, estas conclusiones cumplen los requisitos consagrados en el Reglamento de la Comisión de ser "fiables y convincentes".

III. OBSERVACIONES SOBRE EL CAPÍTULO RELACIONADO CON LA SITUACIÓN DE VIOLENCIA EN MÉXICO

El Estado agradece que la Comisión haya decidido dedicar un capítulo al contexto que da lugar a la situación de violencia en el país. Sin embargo, es importante tener en cuenta este contexto en su debida dimensión; el desafío que enfrenta México para prevenir y acabar con la violencia es extremadamente complejo e implica una serie de elementos que deben tomarse en cuenta, por tanto, cuando se consideran únicamente ciertos elementos que tienden a señalar la responsabilidad del Estado, se obtiene naturalmente en una perspectiva sesgada.

La Comisión destaca tres fuentes principales de la violencia: a) los actores estatales, b) la delincuencia organizada, y c) otros actores. En esta sección, el Estado cuestiona en primer lugar el hecho de que la Comisión considera a actores estatales como fuente de violencia, y en segundo lugar el hecho de que la Comisión vincula la participación de personal militar en actividades de seguridad pública durante la "guerra sucia" con el contexto actual. Estas declaraciones demuestran que la Comisión no considera ningún avance respecto a la situación en materia de derechos humanos en México desde entonces.

IV. OBSERVACIONES SOBRE CUESTIONES ESPECÍFICAS

En esta sección, México analiza cada una de las cuestiones específicas señaladas por la CIDH en su proyecto de informe, destacando las diferentes secciones en que la información presentada es incompleta o utiliza fuentes inadecuadas, además se incluye información importante sobre los avances y esfuerzos realizados por el Estado mexicano, información que no se consideró adecuadamente en el proyecto de la Comisión.

A México le sorprende que el proyecto de informe se presenta a través de una estructura que destaca "violaciones de los derechos humanos" en lugar de "la protección de los derechos humanos" como debiera ser según lo establecido por la Convención Interamericana. Es muy preocupante el que en todo el documento la CIDH hace afirmaciones que carecen de una base real y objetiva.

1) Desapariciones forzadas

Un ejemplo claro de lo antes señalado se encuentra cuando la Comisión afirma que el problema de las desapariciones en México ha alcanzado niveles críticos y que indica que esto es en parte debido a la impunidad de los crímenes cometidos durante la "guerra sucia", sin mencionar que la Procuraduría General de la República (PGR) está procesando actualmente 275 investigaciones sobre la desaparición de 485 personas durante los años sesenta, setenta y principios de los ochenta.

También es preocupante que, si bien la Comisión reconoce que no existe certeza sobre el número de personas desaparecidas en México, también reitera que el número de personas desaparecidas lleva a la conclusión de que existe un "contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio, muchas de las cuales se pueden clasificar como desapariciones forzadas". En este sentido, es importante aclarar que la cifra de 26,000 personas desaparecidas según el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) incluye a las personas que han desaparecido por cualquier motivo. Por lo tanto, el Registro no constituye todavía una herramienta adecuada para evaluar, comprender plenamente y derivar conclusiones sólidas con respecto a la magnitud del problema de la desaparición forzada en México (y es por esto que el Estado trabaja en su desarrollo continuo y fortalecimiento).

Por otra parte, México afirma que están en marcha importantes esfuerzos para combatir el problema de la desaparición forzada en el país, tales como la creación de la Fiscalía Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas el 10 de octubre de 2015, el uso de la Base de Datos AM/PM por las autoridades de procuración de justicia y, más recientemente, la presentación que hiciera el presidente Enrique Peña Nieto del proyecto de "Ley General de Desaparición Forzada" que se elaboró a través de consultas con la sociedad civil, las autoridades pertinentes y con el apoyo del CICR.

2) Ejecuciones Extrajudiciales

Es preocupante que la CIDH utilice el número total de homicidios cometidos en México para concluir la existencia de impunidad "sistemática y endémica" relacionada con las ejecuciones extrajudiciales. Hay que recordar que, de conformidad con el derecho internacional, una ejecución extrajudicial se define como la privación arbitraria de la vida cometida por agentes del Estado, por lo que todos los homicidios cometidos en un Estado no pueden ser clasificados como

ejecuciones extrajudiciales en su conjunto. Por lo tanto, el ubicar a todos los homicidios en México bajo el tema de ejecuciones extrajudiciales es confuso y conduce a un diagnóstico inadecuado del problema de las ejecuciones extrajudiciales en el país.

Por otra parte, aun cuando no ha sido adoptada una Ley General sobre el Uso de la Fuerza, la CIDH no dio el peso adecuado a los diversos instrumentos legales y reglamentarios que regulan el uso de la fuerza por las fuerzas armadas y la policía en el país.

3) Tortura

De la misma forma, la CIDH reitera que existe un "problema generalizado" de tortura en el país, pero consiente que actualmente es imposible determinar la magnitud de este problema, ya que los registros oficiales no son confiables. Es de nuevo preocupante que la Comisión exponga esta afirmación y al mismo tiempo admita que falta de información suficiente y confiable para apoyar su conclusión.

Es importante reafirmar que México mantiene su pleno compromiso con la prevención y erradicación de la tortura. Entre los avances más importantes en este sentido, se destaca el acuerdo a través del cual se establece la obligación para que todas las autoridades de procuración de justicia apliquen el Protocolo de Estambul; la modificación al artículo 57 del Código de Justicia Militar; la creación de una Unidad Especializada en Investigación del Delito de Tortura dentro de la Procuraduría General de la República; y más recientemente, la presentación ante el Congreso del proyecto de "Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos de Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes" realizada por el presidente Peña Nieto.

4) Grupos Particulares

El proyecto de informe de la CIDH también destaca temas relacionados con los siguientes grupos particulares:

- a. Mujeres
- b. Pueblos y comunidades indígenas
- c. Personas LGBTI
- d. Niños, niñas y adolescentes
- e. Migrantes y desplazamiento interno forzado

En su respuesta, México destaca avances en la promoción y protección de los derechos humanos de cada uno de estos grupos, información que no fue considerada adecuadamente por la CIDH.

V. SITUACIÓN DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

La Comisión expresa su preocupación por la existencia de la medida cautelar del "arraigo" y pide al Estado abolir esta práctica que considera incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este capítulo, el Estado explica las limitaciones y el carácter excepcional de esta medida que, desde la reforma constitucional, sólo es aplicable en los casos de

delincuencia organizada. La Comisión no toma en cuenta en su informe que ha habido una disminución significativa en su aplicación entre el 2012 y el 2015.

Extraña al Estado el hecho de que la Comisión plantea cuestiones de preocupación en relación con el grado de hacinamiento en las cárceles, la corrupción, el autogobierno y la violencia en los centros de detención; sin embargo, no reconoce que también ha habido algunos avances significativos, como la creación de una Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario. Esta Conferencia está a cargo de coordinar la cooperación entre las prisiones y otras instituciones públicas y privadas y de la promoción e implementación de políticas públicas dentro del sistema penitenciario. De hecho, en los trabajos de la Conferencia, se han creado varios comités técnicos, como los comités técnicos de “Combate a la Corrupción”, “Sobrepoblación Penitenciaria y Reincidencia”, “Respeto a los Derechos Humanos de los Internos”, “Igualdad de Género y Mujeres en Reclusión”.

VI. PROTECCIÓN DE DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y DE PERIODISTAS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

En este capítulo, la Comisión señala que, aunque destacan algunos esfuerzos del Estado para proteger el trabajo de los defensores de derechos humanos y los periodistas, éstos siguen siendo víctimas de amenazas y otras violaciones graves de derechos humanos. La Comisión hace hincapié en la necesidad de investigar y sancionar a los responsables de estos actos.

Al igual que en otros capítulos, la Comisión no incluye información relevante sobre los esfuerzos institucionales que se han llevado a cabo por el Estado. Por ejemplo, hubiera sido importante que proporcionara más información sobre los trabajos del Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Por lo tanto, en esta sección de observaciones, el Estado proporciona información detallada sobre la estructura y la obra del Mecanismo de Protección, que incluye una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo y una Coordinación Ejecutiva Nacional. Se incluye también información relativa a los procedimientos ordinarios y extraordinarios e información sobre la creación de un fideicomiso para garantizar la aplicación efectiva de las medidas cautelares para proteger a los defensores de derechos humanos y periodistas. Además, el Estado proporciona información sobre el proceso de fortalecimiento del mecanismo de protección.

VII. OBSERVACIONES SOBRE LAS CONCLUSIONES

La Comisión Interamericana concluye que el principal reto del Estado es terminar con el ciclo de impunidad y emite una serie de recomendaciones en materia de seguridad pública, desaparición forzada, tortura, ejecuciones extrajudiciales, acceso a la justicia, personas vulnerables y libertad de expresión.

El Estado destaca que un gran número de estas recomendaciones están formuladas de manera general, lo que presenta desafíos por lo que hace a su implementación, en particular en lo que se refiere a alcanzar resultados positivos, al fortalecimiento de los procesos legislativos y a las políticas públicas que ya se están implementando para mejorar la situación de los derechos humanos en el país. Algunas de las recomendaciones son repetitivas, fueron emitidas con

anterioridad por otros órganos internacionales de derechos humanos y se están cumpliendo. Se proporciona información sobre este aspecto.