

RECOMENDACIONES A MÉXICO

DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS,

SR. ZEID RA'AD AL HUSSEIN y Respuesta del Estado mexicano



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

México

1ra Edición, noviembre de 2016

Oficina en México del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Alejandro Dumas 165, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo
CP 11560, Ciudad de México
www.hchr.org.mx

Foto de portada de Rob Young de Reino Unido, *Mexico Flag* [CC BY 2.0
(creativecommons.org/licenses/by/2.0)]

Foto de contraportada y diseño editorial: Unidad de Comunicación,
ONU-DH México.

El material contenido en esta obra puede citarse o reproducirse libremente, a condición de que se mencione su procedencia y se envíe un ejemplar de la publicación que contenga el material reproducido a la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH).

Contenidos

Introducción 2

Declaración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, al término su visita oficial a México, octubre de 2015..... 3

Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein 10

Respuesta del Estado mexicano a las Recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 13



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

México

Introducción

Del 5 al 7 de octubre de 2015, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, realizó una visita oficial a México por invitación del Gobierno. Durante el transcurso de la misma se reunió con autoridades del más alto nivel de los tres poderes, incluido el Presidente de la República, organizaciones de la sociedad civil y víctimas de violaciones de derechos humanos.

En su declaración al término de su visita el Alto Comisionado anunció una serie de recomendaciones a México. Este folleto contiene dichas recomendaciones, la respuesta que el Estado mexicano ha dado a las mismas y la declaración en la que el Alto Comisionado las anunció.

Todos estos documentos se pueden consultar también en la página web de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, www.hchr.org.mx. Así mismo está a su disposición el buscador www.recomendacionesdh.mx, desarrollado de manera conjunta entre esta Oficina, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), que recoge todas las recomendaciones internacionales formuladas al Estado mexicano por los mecanismos internacionales de derechos humanos.

Declaración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, al término de su visita oficial a México

7 de octubre de 2015

Buenas tardes,

Hace poco más de cuatro años desde que mi predecesora, Navi Pillay, fue invitada a México. Desde entonces ha habido desarrollos legislativos muy importantes, incluyendo la Reforma Constitucional de 2011 y las enmiendas que han pavimentado el camino para nuevas leyes generales que atienden dos de las más apremiantes problemáticas de derechos humanos: la desaparición forzada y la tortura. La adopción e implementación de estas dos leyes requerirá la activa participación de víctimas y organizaciones de la sociedad civil y ambas deberán cumplir cabalmente con los estándares internacionales de derechos humanos.

A nivel internacional, por muchos años México ha sido un acérrimo defensor de los derechos humanos. Desde 2002, ha albergado una sólida oficina de derechos humanos de la ONU en el terreno, que cuenta hoy en día con 30 funcionarios. México ha jugado un papel muy importante y constructivo en el Consejo de Derechos Humanos en Ginebra; recientes ejemplos de este positivo compromiso incluyen el auspicio a algunas resoluciones clave sobre los derechos de los migrantes, pueblos indígenas y personas con discapacidad, así como sobre la independencia de las juezas y los jueces. México también ha ratificado casi todos los tratados internacionales de derechos humanos más importantes.

Durante mi visita, me reuní con altas autoridades del Estado, incluyendo al Presidente Peña Nieto, la Secretaria de Relaciones Exteriores y el Secretario de Gobernación, el Presidente de la Suprema Corte, la Procuradora General de la República y un grupo de Senadores y Senadoras, y el Presidente de la Conferencia Nacional de Gobernadores. También sostuve encuentros con los Secretarios de la Defensa Nacional y de la Marina, así como con el Comisionado Nacional de Seguridad (jefe de la policía federal).

En el transcurso de estas reuniones, fui informado de significativos avances constitucionales y legales hechos durante los últimos cuatro años. Estos avances incluyen reformas constitucionales relacionadas con la transparencia y el acceso a la información pública, el combate a la corrupción, la desaparición y la tortura. Las nuevas legislaciones incluyen la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la Ley General de Víctimas, la Ley de Amparo y más recientemente la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y el Código Federal de Procedimientos Penales.

Adicionalmente, importantes medidas de políticas públicas han sido tomadas tales como la adopción del Programa Nacional de Derechos Humanos (2014-2018) y protocolos para investigar la tortura y las desapariciones. Recientemente, han comenzado a operar sistemas de alertas de género, así como programas destinados a atender los retos que plantea la

migración, además de programas integrales de capacitación para la policía, los jueces y otros funcionarios públicos. Saludé las recientes sentencias de la Suprema Corte sobre matrimonio igualitario, tortura y protección de la libertad personal y el debido proceso. A nivel local, han sido adoptados programas de derechos humanos en cinco estados y hay un compromiso de extenderlos en todo el país.

Además, el Gobierno mexicano ha hecho admirables compromisos para cambiar las leyes y prácticas nacionales tanto en el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos (un proceso igualitario aplicable a todos los Estados), y en los diversos Comités que monitorean el cumplimiento de las obligaciones de los países bajo los tratados internacionales de derechos humanos que han ratificado y que por tanto continuarán siendo medidas contra dichas obligaciones y compromisos.

Sin embargo, a pesar de este progreso dirigido a construir un sólido marco de derechos humanos – mismo que es reconocido y ampliamente valorado por mí y por muchos otros – mi visita ha sido aleccionadora en cuanto a las realidades cotidianas de millones de personas en México. Y finalmente, son las personas quienes juzgarán. No soy yo, ni mi Oficina, ni la ONU ni los representantes del Estado quienes podamos declarar que lo que se está haciendo o se ha hecho, sea suficiente. Sólo la gente puede hacer esto, especialmente aquellas personas en mayor desventaja, las víctimas del delito o las familias de éstas son quienes tienen la credibilidad para emitir este juicio.

Muchos de los problemas señalados por mi predecesora hace cuatro años siguen siendo temas de preocupación, y muchas de las personas con las que he hablado ilustraron una imagen muy desalentadora – y consistente – de una sociedad afligida por los altos niveles de inseguridad, de desapariciones y de asesinatos, el continuo acoso a personas defensoras de los derechos humanos y periodistas, la violencia contra las mujeres y los terribles abusos hacia migrantes y refugiados que transitan por el país en su camino a Estados Unidos.

Estadísticas oficiales muestran que 98% de los crímenes cometidos en México quedan sin resolver; la mayoría de ellos no son nunca propiamente investigados. Por tanto no es sorprendente que la ciudadanía mexicana se sienta insegura – no obstante la baja en la tasa de homicidios y secuestros, misma que saludamos.

No quiero simplemente repetir las declaraciones hechas el viernes pasado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al final de su visita a México. Sin embargo, sí respaldo por completo sus hallazgos, que coinciden en gran parte con las opiniones de mi Oficina y de varios expertos y órganos internacionales de derechos humanos de la ONU que recientemente han visitado o informado sobre la situación en México. Y, de hecho, las recomendaciones de la CIDH fueron también respaldadas por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como por varias organizaciones de la sociedad civil, ilustrando así que hay un amplio consenso nacional, regional e internacional sobre la gravedad de la situación actual de los derechos humanos en México.

Para un país que no se encuentra en medio de un conflicto, las cifras calculadas son, simplemente, impactantes: 151,233 personas asesinadas entre diciembre de 2006 y agosto de 2015, incluyendo miles de migrantes en tránsito. Desde 2007, hay al menos 26,000 personas cuyo paradero se desconoce, muchas posiblemente como resultado de desapariciones forzadas. Miles de mujeres y niñas son abusadas sexualmente o se convierten en víctimas de feminicidio. Y prácticamente nadie ha sido condenado por dichos crímenes.

Parte de la violencia puede ser atribuida a los poderosos y despiadados grupos del crimen organizado, que han hecho miserable la vida de mucha gente en varios de los 32 estados de la República. Condeno sus acciones sin reservas. Sin embargo, muchas desapariciones forzadas, actos de tortura y ejecuciones extrajudiciales presuntamente han sido llevadas a cabo por autoridades federales, estatales y municipales, incluyendo la policía y algunas partes del Ejército, ya sea actuando por sus propios intereses o en colusión con grupos del crimen organizado.

El corrosivo y devastador impacto del crimen organizado y las enormes cantidades de dinero que movilizan estos grupos está cooptando o corrompiendo instituciones clave, y en algunas regiones, está reduciendo el impresionante conjunto de leyes mexicanas a meras palabras en el papel. La combinación de miedo, ambición e impunidad crónica es potente y millones de personas están sufriendo este cóctel venenoso que una vez fraguado es difícil de eliminar.

Una sucesión de incidentes específicos y recientes han llamado considerablemente la atención y preocupación internacionales.

Primero, el 30 de junio de 2014, autoridades militares anunciaron que durante un ataque en una bodega en el municipio de Tlatlaya en el Estado de México, soldados mataron a 22 de los agresores, incluyendo a una niña de 15 años. Sólo después de varios meses, y gracias a una valiente testigo y algo de periodismo audaz, emergió una historia por completo diferente; dicha historia sugiere que la mayor parte de esas 22 personas de hecho se habían rendido y que luego fueron ejecutadas sumariamente, y que tres mujeres sobrevivientes habían sido sujetas a detención arbitraria y a tortura. Desde entonces, detalles más alarmantes sobre el caso han emergido, como la aparente alteración de la escena del crimen y la fabricación de cargos contra las sobrevivientes, así como la naturaleza de las órdenes de operación dadas al oficial a cargo de las mismas.

Poco antes de este grave incidente, el Código Militar había sido reformado ubicando a los militares bajo la jurisdicción civil en el caso de crímenes cometidos contra civiles. El caso de Tlatlaya es uno de los primeros en ser revisados bajo este sistema, y su progreso, por tanto, será observado de cerca.

La confianza de la ciudadanía en las instituciones federales y locales fue seriamente resquebrajada por las desapariciones forzadas de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa y el asesinato de seis personas, ocurridos en Iguala, estado de Guerrero.

Los informes sugieren poderosamente que la policía local realizó violentos ataques y emboscadas en contra de los estudiantes desarmados, así como contra un equipo de fútbol local.

El reciente informe del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), mismo que fue designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos e invitado por el Gobierno mexicano para dar seguimiento a la investigación en el caso de Iguala, descartó la versión original de las investigaciones sobre que los cuerpos de los estudiantes habían sido incinerados en un basurero municipal. También reveló que fuerzas de seguridad federales tenían conocimiento de lo que estaba sucediendo mientras estaba sucediendo, pero que no intervinieron. El informe manifestó que el alcance y la complejidad de las operaciones de variadas y diversas fuerzas de la policía involucradas en la emboscada, arrestos, tiroteos y desaparición forzada de los estudiantes significan que debe haber habido una coordinación centralizada.

El caso de Iguala recibió gran atención, no sólo en México sino alrededor del mundo, y la voluntad y la habilidad de las autoridades para afrontar los crímenes violentos y la corrupción fueron puestas a prueba. Si el verdadero destino de los estudiantes finalmente es revelado como resultado de una rigurosa y determinada investigación, y el amplio rango de perpetradores es identificado, procesado y sentenciado, incluyendo reparaciones a las víctimas, este terrible caso podría tener un efecto beneficioso en muchas otras situaciones similares en el país. Es importante que el Gobierno actúe decisivamente sobre las recomendaciones del GIEI incluyendo su insistencia de que las autoridades reviertan su decisión de no permitir que los expertos se entrevisten con miembros del Batallón no. 27, quienes estaban presuntamente en la escena cuando algunos de los ataques tuvieron lugar.

Tanto el GIEI como el Equipo Argentino de Antropología Forense, arrojaron luz sobre las limitaciones e irregularidades relacionadas con los servicios forenses en México. Es preciso y urgente crear una institución nacional forense de carácter autónomo y con recursos adecuados.

La razón por la cual he puesto tanta atención en el caso de Iguala, cuando muchos otros crímenes igualmente inquietantes han sido cometidos en México en los años recientes - a la par del subsecuente descubrimiento de numerosas fosas comunes con cuerpos que resultaron no corresponder a los estudiantes desaparecidos sino que son otras víctimas con perpetradores desconocidos - el caso de Iguala es un microcosmos de problemas crónicos que subyacen a la implacable ola de violaciones de derechos humanos que está teniendo lugar a lo largo de México. De manera particular, pone de relieve el predominio de la impunidad y la indiferencia por las víctimas que afectan al país entero.

Otro caso reciente de alto perfil que aún está por ser adecuadamente resuelto incluye los asesinatos de nueve personas en Apatzingán, en enero de 2015, y de 43 personas, incluyendo un oficial de policía, en Tanhuato, en mayo.

El caso de Iguala también ha resaltado la debilidad de la policía, incluyendo su frecuente y directo involucramiento en la comisión de crímenes. En Iguala, de acuerdo a sólida eviden-

cia puesta a la luz por la investigación del GIEI, elementos de la policía municipal, estatal y federal – junto con otros representantes del Estado y del Ejército – estuvieron involucrados, ya sea en los crímenes o en el hecho de no proteger a las víctimas, o tomando parte en el posterior encubrimiento.

Como una de las personas con las que me encontré en los últimos días lo planteó: “Este es un país en el que si eres víctima de un crimen, a los últimos a los que llamas es la policía.” Si la policía no funciona adecuadamente, entonces el sistema de justicia en su conjunto corre el riesgo de ser disfuncional. El nuevo sistema penal tendrá que superar los problemas que enfrentan la policía y los forenses, así como la debilidad del sistema de investigación.

Como dije antes, hay una fuerte convergencia de miradas sobre el alcance y la naturaleza de los problemas de derechos humanos en México entre los órganos de Naciones Unidas, la CIDH, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la sociedad civil, la academia, el cuerpo diplomático – y sobre todo, entre los sobrevivientes y familiares de las decenas de miles de víctimas.

Desde hace tiempo, México ha sido muy generoso en sus invitaciones, a quienes me precedieron en el cargo, y a mí mismo, sino también a otras entidades de derechos humanos de la ONU, tales como variados expertos independientes de las Naciones Unidas. Por tanto ha sido una sorpresa para nosotros cuando el Relator Especial de la ONU sobre la tortura, Juan Méndez, al publicar su reciente informe sobre México, fue sujeto de virulentos ataques personales por parte de algunos políticos, a pesar de que la prevalencia de la tortura ha quedado bien establecida (la cual se da generalmente a manos de la policía y ministerios públicos durante el período inicial del arresto). Desafortunadamente, esta intolerancia ante la crítica pública también se ha manifestado en reacciones a otros informes internacionales más recientes sobre México.

Mi mensaje sobre esta reciente y preocupante tendencia, que se contrapone al papel constructivo de México en el Consejo de Derechos Humanos en Ginebra, es el siguiente: en lugar de matar al mensajero, enfoquémonos en el mensaje. Todos estamos de su lado. Todos queremos ayudar a México. Ignorar lo que está sucediendo en este gran país no es una opción para nosotros y no debe ser una opción para los políticos que la población mexicana ha elegido y los representantes del Estado cuya responsabilidad es proteger a los ciudadanos y las ciudadanas de este país, así como a los migrantes y refugiados en su territorio. Señalar problemas estructurales, así como intervenir en casos específicos, es una parte importante de la asistencia que ofrecemos a muchos países. Nada de lo que hoy he dicho aquí será particularmente sorprendente para la mayoría de los mexicanos y las mexicanas, y especialmente no para aquellas personas más pobres y marginalizadas.

Me encontré con docenas de ONG y otros miembros de la sociedad civil provenientes de diversos lugares del país, y estoy particularmente conmovido por su valentía (muchos habiendo sido repetidamente amenazados o incluso atacados), y su determinación y compromiso

para seguir trabajando por un México mejor, a pesar de los obstáculos que enfrentan. Hago un llamado urgente a las autoridades a ofrecer más y mejor protección tanto a las defensoras y defensores de derechos humanos como a quienes ejercen el periodismo, quienes han sufrido una terrible serie de asesinatos, amenazas, golpizas y otras formas de intimidación en los años recientes.

Un buen número de ONG pusieron de relieve el tema de empresas involucradas en los llamados "megaproyectos" en los cuales no se está consultando de manera adecuada a los pueblos indígenas cuyas tierras y recursos planean explotar, y hago un llamado al Gobierno para que asegure que estas empresas en el futuro tomen en cuenta el establecimiento de procesos adecuados de consulta y permitan a los pueblos indígenas participar activamente en el proceso de desarrollo.

Sobre todo, quiero agradecer a todas las víctimas y familiares de víctimas que aceptaron encontrarse conmigo y relatarme las traumáticas experiencias que han vivido, algunas a manos de empleados del Estado, otras a manos de bandas criminales. Este grupo de personas incluyó mujeres y personas indígenas y cada historia fue intensamente personal – un antídoto importante ante la naturaleza insensible de las incompletas estadísticas sobre asesinatos, violaciones y desapariciones.

También escuché a un grupo de familiares de personas que han sido desaparecidas, desde la hija de un hombre que desapareció forzosamente en 1974 hasta una mujer cuyo hijo desapareció forzosamente en septiembre de 2014. Ojalá todo mundo pudiera encontrarse con ellas y escucharlas. Tener a un ser querido desaparecido, no saber si está vivo o muerto; y si ha muerto, no saber lo mucho que sufrió ni cuánto tiempo duró su sufrimiento; y si está vivo, dónde está siendo detenido y en qué condiciones; vivir esta horrible mezcla de pérdida e impotencia, esta falta de certeza, constantemente presente día tras día, semana tras semana, mes tras mes, es realmente una cosa espeluznante. Se vuelve doblemente cruel cuando las autoridades ni siquiera se preocupan – o se atreven – a investigar lo que sucedió con su hijo, hija, hermana, pareja o mejor amigo.

Repetiré la insensible estadística nuevamente: México tiene al menos 26,000 casos de personas no localizadas, y nuevos casos ocurren cada día. La miseria unida a la estadística es imposible de comprender. El fracaso de la policía, del sistema de justicia para esclarecer el paradero de las víctimas y lo que les sucedió, y sobre todo, de los sucesivos gobiernos y del sistema político en su conjunto para detener estos crímenes no sólo es lamentable, es profundamente trágico. Trágico para las personas involucradas, y trágico para el país entero. Durante los últimos días, me ha animado escuchar a altos representantes del Gobierno hablar con nueva determinación para hacer frente a estos retos y les he informado que mi Oficina está lista para asistirlos de todas las formas en que le sea posible.

En esta línea, en su momento entregaré una lista de recomendaciones para el Gobierno mexicano. Mientras tanto, me gustaría enfatizar la necesidad de llevar a cabo las siguientes medidas clave:

- Fortalecer de manera urgente las procuradurías en el país para asegurar que las violaciones de derechos humanos sean propiamente investigadas, conduciendo a resultados en tiempo.
- Fortalecer de manera urgente la capacidad de la policía para llevar a cabo sus funciones de seguridad pública en línea con las obligaciones de derechos humanos, incluyendo el desarrollo de un marco legal sobre el uso de la fuerza.
- Adoptar un cronograma para el retiro de las fuerzas militares de las funciones de seguridad pública.
- Implementar las recomendaciones del GIEI y considerar mecanismos similares de seguimiento para otros casos graves.

La comunidad internacional tiene mucha buena voluntad hacia México, pero al final son solamente los mexicanos y las mexicanas – y especialmente la clase política de México – quienes pueden resolver estos profundos problemas. El país cuenta con recursos humanos de primer nivel, así como recursos materiales abundantes. Las problemáticas se han acrecentado tanto, que para cualquier gobierno sería una tarea abrumadora solucionarlas, pero el gobierno que lo logre – el que reforme radicalmente la policía, haga funcionar la justicia, aplaste el índice de criminalidad y encarcele a los criminales, el que regrese al Ejército a los cuarteles, proteja a las personas marginadas, trabaje duro para reducir la violencia contra las mujeres – ése es el gobierno que la nación necesita y quiere.

El Gobierno que atienda plenamente el deseo de su ciudadanía y tenga la capacidad de transformarlo en un Estado que funcione, es el Gobierno que será recordado y honrado por generaciones futuras. Dicho Gobierno además será capaz de atraer un flujo masivo de inversión extranjera directa, que a su vez contribuiría una mayor prosperidad para su población.

Ruego por que este Gobierno pueda comprometerse con un renovado sentido de urgencia para resolver los enormes retos de derechos humanos que enfrenta, para que sea cada ciudadano el que lo juzgue.

Gracias.

*Zeid Ra'ad Al Hussein,
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*

RECOMENDACIONES A MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, SR. ZEID RA'AD AL HUSSEIN

Fecha de elaboración: marzo de 2016

Fecha de publicación: octubre de 2016

1. Consejo Asesor: Establecer un Consejo Asesor de renombrados/as expertos/as en el campo de los derechos humanos y el combate a la impunidad para asesorar al Estado mexicano sobre estrategias y reformas que impulsen las capacidades de investigación y sanción y para revertir la tasa de impunidad imperante en el país. El Consejo podría elaborar y presentar públicamente una evaluación a nivel nacional sobre la impunidad y recomendar una hoja de ruta para atender el asunto, evaluar su efectiva implementación y presentar informes públicos periódicos.

2. Debida investigación de graves violaciones a los derechos humanos: Fortalecer los esfuerzos para asegurar que todas las violaciones graves de derechos humanos, incluyendo la tortura, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, sean investigadas y sancionadas adecuadamente por una oficina especializada de alto nivel de la Procuraduría General de la República. Esta Oficina debería estar dirigida por un/a reconocido/a experto/a en materia de derechos humanos y el combate a la impunidad, y contribuir con las unidades especializadas ya existentes y procuradores dentro de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGR. Esta Oficina deberá tener recursos humanos, técnicos y financieros adecuados para llevar a cabo sus tareas de manera profesional y efectiva.

3. Código de Justicia Militar: Si bien se da la bienvenida a las reformas de 2011 y 2014 para limitar la jurisdicción militar, se recomienda reformar el Código de Justicia Militar y otras normas relevantes con la finalidad de que la jurisdicción civil también conozca casos de violaciones de derechos humanos cometidas contra los militares. Las autoridades civiles deberían cumplir plenamente con su deber de investigar adecuadamente cualquier práctica indebida por parte de elementos de las fuerzas armadas, incluyendo la responsabilidad de mando.

4. Seguridad pública en línea con los derechos humanos: Complementar los esfuerzos ya iniciados por el Gobierno para promover un enfoque de seguridad ciudadana en la seguridad pública con mayores medidas para asegurar que las políticas de seguridad pública y las instituciones que las ejecutan cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos y garantizar una efectiva rendición de cuentas por violaciones cometidas por miembros de las fuerzas armadas.

5. Uso de la fuerza: Adoptar una ley nacional sobre el uso de la fuerza por parte de servidores públicos en concordancia con los estándares internacionales y asegurar su efectiva implementación.

6. Instituciones forenses: Crear una institución nacional forense que sea autónoma e independiente con suficientes recursos, que pueda dar servicio a todos los órganos de administración de justicia, incluyendo los tribunales, autoridades de procuración de justicia y representantes legales.

7. Registro de todas las detenciones: Complementar los esfuerzos existentes del Gobierno a fin de registrar a las personas privadas de su libertad, mediante la adopción de una ley nacional que establezca un registro unificado, de todo tipo de detenciones y personas privadas de la libertad, incluyendo medidas específicas de prevención para evitar detenciones arbitrarias, tortura y desapariciones.

8. Autonomía de diversos órganos: Tomar todas las medidas necesarias para garantizar el profesionalismo e independencia de los órganos públicos locales y federales, incluyendo aquellos de administración y procuración de justicia e instituciones de derechos humanos, y la de las personas que los encabezan. Investigar a fondo cualquier acto de presión política y corrupción y separar a los servidores públicos de sus funciones en caso de ser encontrados culpables.

9. Ratificación de instrumentos internacionales: a) Promover la firma y ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño; y reconocer la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada conforme a los artículos 31 y 32 de la Convención; b) Firmar y ratificar todos los tratados Interamericanos de derechos humanos adoptados por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos que están pendientes de ratificación.

10. Mecanismo inter-institucional de alto nivel: Asegurar y monitorear la implementación, tanto a nivel local como nacional, de los estándares y recomendaciones internacionales y regionales de derechos humanos fortaleciendo los mecanismos inter-institucionales de alto nivel creados para este propósito y el sistema nacional de estadística en derechos humanos. Ambos deben incluir mecanismos adecuados de participación de la sociedad civil y los sujetos de derechos.

11. Pueblos indígenas: Garantizar que los pueblos indígenas sean consultados de manera adecuada cuando se planeen o tomen medidas que afecten sus derechos, particularmente en el contexto de proyectos de desarrollo, de corporaciones nacionales y transnacionales, apeándose a los estándares internacionales de derechos humanos.

12. Políticas públicas en favor de las mujeres: Incorporar aún más la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas sobre mujeres, particularmente aquellas destinadas a combatir la violencia contra las mujeres, asegurando la asignación de recursos necesarios para su completa implementación. Al respecto, el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM) necesita ser fortalecido para proporcionar datos actualizados y ser una herramienta más accesible al público.

13. Metodología de indicadores de la ONU-DH: Todas las instituciones federales y locales, en particular los órganos autónomos, y el poder ejecutivo y judicial, deberán medir el impacto de las políticas públicas relacionadas con derechos humanos mediante la plena implementación de la metodología de indicadores de derechos humanos de la ONU-DH. Los procesos para el diseño de la política pública deberán basarse en información generada a través del sistema de indicadores y una política de transparencia debe ser implementada. Deben ser asignados los fondos necesarios para el diseño del sistema de datos.

14. Leyes generales sobre tortura y desaparición forzada: Adoptar las leyes generales sobre tortura y desapariciones de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, con la participación de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil para integrar adecuadamente sus consideraciones. Asegurar su efectiva implementación a nivel federal y estatal, incluyendo el desarrollo de las capacidades requeridas y asignando los recursos humanos y financieros necesarios.

RESPUESTA AL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, SR. ZEID RA'AD AL HUSSEIN, SOBRE LAS RECOMENDACIONES REVISADAS RESULTANTES DE SU VISITA A MÉXICO EN OCTUBRE DE 2015

En marzo de 2016 se recibió una comunicación con la que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) presentó sus recomendaciones finales, resultantes de la visita que llevó a cabo a México en octubre de 2015.

El diálogo sostenido con el Alto Comisionado con posterioridad a dicha visita ha destacado la importancia del intercambio oportuno de información y ha permitido al Estado compartir con el Alto Comisionado una visión completa de la situación de los derechos humanos en el país, de los avances y desafíos, y del compromiso para atenderla de manera integral.

Con ello, en general las recomendaciones formuladas serán consideradas y atendidas, como ya se consideran otras recomendaciones de otros mecanismos de derechos humanos que han sido formuladas a México. Cabe señalar que algunas de las recomendaciones dependen en gran medida de las acciones de los poderes judicial o legislativo, o bien los estados. El carácter federal de nuestro país implica que el seguimiento corresponderá a actores más allá del Poder Ejecutivo, si bien en general las recomendaciones se aprecian constructivas y, en general, atendibles.

A continuación se destaca la respuesta puntual a cada recomendación y el seguimiento que podrá dárseles. Para ello, el diálogo continuo con la Oficina del Alto Comisionado será de relevancia, a fin de continuar trabajando por una promoción y protección efectiva de los derechos humanos en México.

Respuesta del Estado mexicano

1. Consejo Asesor

Esta **recomendación podría atenderse** mediante el establecimiento de un organismo nacional de derechos humanos, que cuente con un grupo asesor de personalidades en la materia. En adición, se destaca que el país cuenta con instituciones autónomas que promueven y defienden los derechos humanos, y se abocan al combate a la impunidad, en particular la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal y el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. En todos los casos, se cuenta con los expertos y capacidades para atender la sustancia de la recomendación.

2. Debida investigación de graves violaciones a los derechos humanos

Se coincide con esta recomendación y se reafirma el compromiso con la adecuada investigación de violaciones a los derechos humanos. Es por ello que la Procuraduría General de la República cuenta con una Subprocuraduría de Derechos Humanos, que a su vez cuenta con Fiscalías y Unidades Especializadas en la investigación de distintas violaciones graves a los derechos humanos, entre las que destaca una Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas. Además cuenta con la Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas y la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes –que cuenta con el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación–.

Asimismo, cuenta con una Unidad Especializada en la Investigación del Delito de Tortura, adscrita a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales. La Unidad fue creada por Acuerdo de la Procuradora General de la República A/101/15 publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 27 de octubre del 2015, misma que ya está dotada con un inmueble propio y con el personal sustantivo y operativo necesario para el cumplimiento de sus funciones. Dicha Unidad ya ha concentrado todas las investigaciones que anteriormente estaban radicadas en diversas instancias de la Procuraduría General de la República.

3. Código de Justicia Militar

Se destaca que la reforma de 2014 al CJM se encuentra siendo implementada, y que **no es factible considerar mayores modificaciones**. No obstante ello, cabe señalar que a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, las autoridades civiles cuentan con un marco jurídico suficiente y reforzado para conocer sobre casos de presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por personal militar. Es decir, cualquier afectación a los derechos humanos cometida en agravio de un militar puede ser revisada o recurrida ante tribunales ordinarios a través de un juicio de amparo, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

No se omite manifestar que la reforma en materia de seguridad y justicia del 18 de junio de 2008, impactó al procedimiento penal militar y a los tribunales militares, lo que son sustituidos por tribunales militares de juicio oral, juzgados militares de control y juzgados militares de ejecución de sentencias, así como, la recaudación de la división territorial en cuanto a la competencia jurisdiccional del tribunal superior militar, los jueces de control y tribunales militares de juicio oral, consecuentemente dicha reforma es promotora de los derechos humanos de la víctima y del procesado, motivo por el cual, al igual que el resto de las autoridades de los tres niveles de go-

bierno, la Secretaría de la Defensa Nacional se sigue preparando, tanto en el ámbito estructural, como en la capacitación a su personal, para cumplir adecuadamente con este nuevo esquema, el cual tiene como reto hacer más expedita y eficiente la procuración y administración de justicia.

Sobre este aspecto, el Código Militar de Procedimientos Penales, prevé los derechos a favor de las personas imputadas y de las víctimas en igualdad de circunstancias que el Código Nacional de Procedimientos Penales, reconociendo las prerrogativas a favor de quienes intervienen en el proceso, establecidas en la Constitución, respetando la dignidad de las personas, su acceso a un asesor jurídico, a la justicia pronta, gratuita e imparcial, asegurar que se cuente con todos los datos de prueba, protección cuando exista riesgo para su vida, así como medidas de protección, precautorias y cautelares y medios de impugnación.

4. Seguridad pública en línea con los derechos humanos

Se está de acuerdo con el fondo de esta recomendación y se señala que se continuará trabajando a fin de asegurar el enfoque de seguridad ciudadana en la seguridad pública por medio de programas como el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Además se continuarán fortaleciendo las capacidades nacionales para garantizar la seguridad de la sociedad mexicana con pleno apego a los derechos humanos.

5. Uso de la fuerza

Se analizará esta recomendación, consciente de la necesidad de sostener un debate al respecto y continuar las consultas con los diversos actores involucrados. No obstante que no se cuente con un instrumento normativo único en la materia, es importante destacar que las instancias de seguridad pública cuentan ya con lineamientos que regulan el uso de la fuerza con estricto apego a estándares internacionales de derechos humanos.

El Estado mexicano creó protocolos nacionales de actuación que consideran, entre otros aspectos, la homologación de actas y registros de la actuación de los operadores. De esta manera se han estandarizado los criterios para el uso de la fuerza por parte del primer respondiente.

6. Instituciones forenses

Se considera una **idea muy interesante que está siendo analizada. México se encuentra considerando la creación de una institución de esta naturaleza**; en particular, se destaca que actualmente existe en el Senado una iniciativa para crear el Instituto Nacional de Servicios Forenses, con la intención de que este Instituto tenga

competencia federal y local. La propuesta está siendo estudiada en la Comisión correspondiente. Independientemente de ello, la creación de una instancia de esta naturaleza, en un país federal como México, implica la necesidad de llevar a cabo amplias consultas con los distintos estados y poderes de la república.

7. Registro de todas las detenciones

Se considera una idea muy interesante y se reafirma la intención de continuar mejorando en los registros de detención, en atención a la obligación constitucional de realizar un registro inmediato de la detención incorporado por medio de la reforma penal de 2008. Se ha fortalecido el Sistema de Registro de Detenidos relacionados con delitos competencia de la PGR (SIREN) y se seguirá trabajando para que las entidades federativas utilicen herramientas similares. Además, México da seguimiento al cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana, y en ese sentido los esfuerzos de fortalecimiento de los registros. Independientemente de ello, la creación de una instancia de esta naturaleza, en un país federal como México, implica la necesidad de llevar a cabo amplias consultas con distintos estados y poderes de la República.

Es importante precisar que el párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un registro inmediato de la detención de cualquier persona. Además la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Nacional de Procedimientos Penales establecen que deben registrarse todas las detenciones de personas y el Ministerio Público y la Policía están obligados a informar a quien lo solicite, respecto de la detención de una persona y de la autoridad a cuya disposición se encuentre.

El 24 de mayo de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo A/126/10, por el que se crea el Sistema de Registro de Detenidos (SIREN) relacionados con delitos de competencia de la Procuraduría General de la República, el cual tiene por objeto establecer un control administrativo estricto de las detenciones bajo las modalidades de orden de aprehensión, flagrancia, ministerial por caso urgente, arraigo, cateo y provisional con fines de extradición, de personas que sean puestas a disposición del agente del Ministerio Público de la Federación o entregadas a un agente de la Policía Federal Ministerial o sean detenidas por este último. El Acuerdo A/060/15 sumó a la operación del SIREN la precisión de que desde el momento de la detención hasta la puesta a disposición ante la autoridad correspondiente, se deberán respetar los derechos humanos del detenido, por lo que el Agente del Ministerio Público de la Federación constatará, cuando le sean puestos a su disposición los detenidos, que dichas prerrogativas no hayan sido violadas e informará a éstos de manera inmediata sus derechos, asimismo capturarán, verificará y en su caso complementará el registro correspondiente.

Para realizar y, en su caso, complementar el registro en el SIREDD, el Agente del Ministerio Público de la Federación se podrá valer de auxiliares directos o indirectos, para recabar los datos.

La información capturada en el SIREDD será confidencial y reservada en los términos de la legislación aplicable. Asimismo, la Visitaduría General dará seguimiento al debido cumplimiento de este Acuerdo, en las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría, de conformidad con el ámbito de sus atribuciones durante las visitas ordinarias que practique.

8. Autonomía de diversos órganos

Se coincide con la propuesta, que es consistente con los esfuerzos y medidas en la materia. En particular, la CNDH – como institución que cumple plenamente con los Principios de París – es la principal institución independiente y autónoma encargada de la protección de los derechos humanos en México. En materia de administración de justicia, el Consejo de la Judicatura Federal garantiza la autonomía y objetividad de tribunales federales. Finalmente, el 6 de mayo de 2015 se creó el Sistema Nacional de Transparencia, por medio de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

9. Ratificación de instrumentos internacionales

El Estado Mexicano continuará los procesos respectivos de consultas con las autoridades competentes. En lo que toca al trabajo de los órganos de tratados mencionados – relativamente recientes y con números modestos de Estados que reconocen su competencia – se analiza cuidadosamente su práctica y jurisprudencia. En cuanto a los instrumentos de la OEA, se han iniciado consultas internas con relación a la Convención sobre los Derechos de las Personas Mayores (cuya negociación fue decididamente apoyada por México).

10. Mecanismo inter-institucional de alto nivel

México comparte con el Alto Comisionado la importancia de garantizar la implementación de estándares de derechos humanos a todos los niveles, como reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018. Aunado a lo anterior, nuestro país mantendrá trabajando estrechamente con la sociedad civil en materia de derechos humanos, tanto en materia de políticas públicas nacionales (a través de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos de SEGOB, por ejemplo) como en materia de política exterior, en el marco de grupos de trabajo y procesos de consulta para presentar informes a los órganos de tratados y dar cabal cumplimiento a las recomendaciones

resultantes. Independientemente de ello, existe la disposición para fortalecer los mecanismos existentes.

11. Pueblos indígenas

Se coincide con esta recomendación y se reitera que se continuará trabajando en su implementación, en atención al Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018 y a fin de asegurar el respeto y ejercicio al derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado para los pueblos y comunidades indígenas conforme al Convenio 169 de la OIT, a través de mecanismos como el Sistema de Consulta Indígena de la CDI.

También se cuenta con la Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas de la Procuraduría General de la República, que permite regular la actuación del Agente del Ministerio Público de la Federación en asuntos en donde se vean involucradas personas indígenas por la comisión de delitos federales, ya sea como víctimas u ofendidos, y que al darles la atención, lo hagan con sentido humanista, considerando su lengua, cultura, usos y costumbres.

12. Políticas públicas en favor de las mujeres

Se coincide en la importancia de la recomendación y en la necesidad de trabajar de manera integral a fin de erradicar la violencia contra la mujer. En ese sentido, se cuenta con el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres 2014-2018, el Programa Integral para la Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018, además de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (que ha fomentado la promulgación de leyes estatales). En cuanto al BANAVIM, actualmente, el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, mediante la Comisión de Sanción, evalúa la eficiencia del Banco, buscando fortalecerlo para incorporar toda la información necesaria que garantice su adecuado funcionamiento mediante su programa de trabajo 2016-2017.

13. Metodología de indicadores de la ONU-DH

México comparte la preocupación que refleja esta recomendación y coincide con su importancia. Por ello, el Objetivo 6 del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2014 (PNDH, anexo 7) en su línea de acción 6.2.1 establece la obligación de sistematizar información en materia de derechos humanos para fortalecer las políticas públicas y específicamente señala que se deberá implementar la metodología de indicadores del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. En este contexto, se trabaja para implementar la metodología del OACNUDH y de la Organización de Estados

Americanos, para el desarrollo de un Sistema Nacional de Evaluación del cumplimiento de los derechos humanos. Para ello, se ha establecido una alianza estratégica con la Universidad Nacional Autónoma de México, la OACNUDH y la CNDH.

La medición de la protección y garantía de los derechos humanos constituye una verdadera “ciencia de la dignidad humana”. Con esta finalidad la PGR ha trabajado de cerca con la OACNUDH en México para desarrollar el marco metodológico que permita la construcción de un Sistema de Indicadores en materia de Derechos Humanos. La labor de contextualización de los indicadores sobre el derecho a la justicia llevó a la PGR a la definición de 104 indicadores, de los cuales 94 son indicadores de proceso y 10 son indicadores de resultado.

Durante el pasado Encuentro Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del 26 de noviembre de 2015, en que se realizó la presentación del primer avance del DIDH, se derivó el Acuerdo ENPIJ/02/15. En éste se señala que las y los participantes acuerdan considerar el sistema de indicadores en derechos humanos para la procuración de justicia como un modelo complementario al generado por los poderes judiciales para medir el derecho a un juicio justo. Esto permitirá contar con información homóloga, actualizada y precisa a nivel nacional.

También se consideró que la PGR deberá encabezar un grupo técnico que formará parte de una Comisión Especial de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia para, primero analizar los avances y adecuaciones que deban hacerse a los indicadores presentados y segundo, establecer un mecanismo para compartir la metodología que se ha desarrollado, con todas las Procuradurías y Fiscalías Generales, así como los Tribunales Superiores de Justicia a nivel nacional.

Esta metodología y sus indicadores continúan desarrollándose con el acompañamiento de la OACNUDH para su plena implementación.

14. Leyes generales sobre tortura y desaparición forzada

Se coincide con la recomendación. México tiene el compromiso firme de prevenir y sancionar la comisión de actos de tortura y la desaparición forzada con miras a erradicar estos delitos.

El 10 de julio de 2015 se publicó la Reforma Constitucional que faculta al Congreso para expedir la ley general para prevenir y erradicar el delito de tortura. A partir de la misma, la procuraduría General de la República, con el apoyo de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, convocó a un ejercicio de participación y apertura con la ciudadanía denominado Consulta Pública para la elaboración del proyecto de Iniciativa de Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos Inhumanos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

La Procuraduría General de la República ha emprendido también acciones concretas para prevenir y perseguir la tortura y los tratos crueles.

Muestra de ello es, en primer lugar, la preparación, gestión, aprobación, con fecha 20 de agosto del 2015, en el seno de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, del Protocolo Homologado para la Investigación del delito de tortura, respecto del cual, se han llevado a cabo diversas acciones de capacitación y divulgación que están permitiendo su puntual aplicación.

Por otra parte, la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación organizó diversos conversatorios, así como el Foro para la elaboración del proyecto de iniciativa de Ley General en materia de desaparición de personas, en el que concurrieron gobierno federal, gobierno de las entidades federativas, organismos de derechos humanos nacionales e internacionales y organizaciones de la sociedad civil, para opinar, participar y presentar propuestas sobre los elementos base que debería considerar la ley de la materia.

El 10 de diciembre de 2015, el Presidente Enrique Peña Nieto envió al Congreso los proyectos de Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos Inhumanos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Desaparición de Personas, que armonizarán los tipos penales respectivos conforme a estándares internacionales. Actualmente, estas leyes se encuentran bajo la consideración del Congreso de la Unión (aquella sobre tortura fue aprobada por el Senado de la República el 29 de abril de 2016, por lo que está siendo ahora considerada por la Cámara de Diputados).

RECOMENDACIONES
A MÉXICO
DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS,
SR. ZEID RA'AD AL HUSSEIN
y **Respuesta del Estado mexicano**

Esta edición se terminó de imprimir en
RMR Impresos y Acabados, SA de CV
Amado Nervo No. 53, Col. Moderna,
Ciudad de México, 03510
Tiraje de 3000 ejemplares



Foto: Zeid Ra'ad Al Hussein, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, escucha el testimonio de Mario Luna, defensor yaquí y víctima de violaciones de derechos humanos. México, 2015.

Del 5 al 7 de octubre de 2015, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, realizó una visita oficial a México por invitación del Gobierno. En dicha visita se reunió con autoridades del más alto nivel, con organizaciones de la sociedad civil y con víctimas de violaciones de derechos humanos.

Este folleto contiene la declaración del Alto Comisionado al término de su visita oficial, las recomendaciones hechas a México y la respuesta del Estado mexicano a las mismas.



Alejandro Dumas 165
Col. Polanco, Ciudad de México, 11560
Tel. +5255 50616350
Fax +5255 5061 6358
Correo-e: oacnudh@ohchr.org

www.hchr.org.mx
Facebook: Onudh México
Twitter: @ONUDHmexico
Visita también: www.recomendacionesdh.mx