

LA IMPUNIDAD EN MÉXICO.
INFORME QUE PRESENTAN ORGANIZACIONES
MEXICANAS A LA COMISIÓN INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS

ACADEMIA MEXICANA DE DERECHOS HUMANOS (AMDH)
ACCIÓN DE LOS CRISTIANOS POR LA ABOLICIÓN DE LA TORTURA (ACAT)
ASOCIACIÓN DE FAMILIARES DE DETENIDOS DESAPARECIDOS Y VÍCTIMAS DE VIOLACIONES
A DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO (AFADEM)
ASOCIACIÓN MEXICANA PARA EL DERECHO A LA INFORMACIÓN (AMEDI)
ASOCIACIÓN MUNDIAL DE RADIOS COMUNITARIAS- MÉXICO (AMARC-MÉXICO)
CENTRO DE DERECHOS HUMANOS "FRAY FRANCISCO DE VITORIA OP" AC
CENTRO DE DERECHOS HUMANOS "MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ" (PRODH)
CENTRO NACIONAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL (CENCOS)
CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL (CEJIL)
COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, AC
(CMDPDH)
FORO MIGRACIONES
FRANCISCANS INTERNATIONAL – SECCIÓN MÉXICO
FUNDACIÓN DIEGO LUCERO
LIGA MEXICANA DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS (LIMEDDH)
RED NACIONAL DE ORGANISMOS CIVILES DE DERECHOS HUMANOS "TODOS LOS
DERECHOS PARA TODOS"
SERVICIOS Y ASESORÍA PARA LA PAZ (SERAPAZ)

Febrero de 2003

INDICE

1. Justicia militar y militarización, 1
 - 1.1 El papel del ejército en la transición mexicana, 1
 - 1.2 La justicia militar en casos de violación a derechos humanos, 2
 - 1.3 La reserva y la declaración interpretativa a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, 6
 - 1.4 Las funciones de seguridad pública, 10
 - 1.5 Recomendaciones, 12

2. La impunidad frente a los crímenes del pasado, 14
 - 2.1 La herencia priísta, 14
 - 2.2 Informe sobre desapariciones forzadas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 15
 - 2.3 La Fiscalía Especial para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, 16
 - 2.3.1 Marco legal, 17
 - 2.3.2 Obstáculos iniciales, 18
 - 2.3.3 El trabajo de la Fiscalía Especial, 19
 - 2.4 Recomendaciones, 22

3. Evaluación de la implementación de las recomendaciones emitidas por la CIDH en 1998, 24
 - 3.2 El estado de la libertad de expresión, 44
 - 3.2.1 Introducción. Panorama general, 44
 - 3.2.2 Legislación, 47
 - 3.2.3 Propuestas desde la sociedad civil, Propuesta Ciudadana a la Ley Federal de Radio y Televisión, 51
 - 3.2.4 Agresión a periodistas, 54
 - 3.2.5 Radios comunitarias, 56
 - 3.2.6 Recomendaciones, 60

LA IMPUNIDAD EN MÉXICO.
Informe que organizaciones mexicanas presentan a la Comisión
Interamericana de Derechos Humanos
Febrero de 2003

1. JUSTICIA MILITAR Y MILITARIZACIÓN.

1.1 El papel del ejército en la transición mexicana.

Los derechos humanos han ocupado un lugar preponderante en el discurso del Ejecutivo Federal de México durante los últimos dos años. A ello se ha agregado la creación de algunas instancias del propio Ejecutivo encargadas de velar por éstos y una actitud de mayor apertura hacia las organizaciones civiles de derechos humanos. Ello es digno de reconocimiento.

A pesar de la voluntad expresa del Presidente Fox de cumplir las recomendaciones de organismos intergubernamentales de derechos humanos, que en diversas oportunidades habían dejado claro que el ejército debía abandonar las labores de seguridad pública y que su participación en el ámbito civil debía reducirse¹, la administración actual ha seguido en lo sustancial la política establecida durante el régimen anterior. Los casos recibidos por algunas organizaciones civiles durante los últimos dos años ponen de manifiesto que el ejército sigue siendo uno de los principales agentes violadores de los derechos humanos².

El General Rafael Marcial Macedo de la Concha, Procurador General de Justicia Militar durante el sexenio del ex Presidente Ernesto Zedillo Ponce de

¹En las observaciones hechas a México por el Comité de Derechos Civiles y Políticos de la ONU señaló que "el mantenimiento del orden dentro del territorio del país debe realizarse por medio de las fuerzas de seguridad pública y no por miembros de las fuerzas armadas, quienes están entrenados para un actuar distinto al necesario para realizar esa labor" CCPR/C/79/Add.109. Por su parte la CIDH señaló su preocupación por cuanto el uso de militares para labores de seguridad pública puede acarrear violaciones a los derechos humanos por la naturaleza del entrenamiento recibido (Informe sobre la situación general de los derechos humanos en México, 1998, pág. 91, párr. 403).

² El Área de Denuncia de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. (CMDPDH) recibió durante los años 2000 al 2002 un total de 107 casos de los cuales 14 (cerca del 13%) corresponden a violaciones a derechos humanos en donde elementos del ejército han sido señalados como responsables.

León, fue nombrado titular de la Procuraduría General de la República (PGR) por el Presidente Vicente Fox. Varios de sus colaboradores cercanos son militares con licencia y alrededor de 13 militares han accedido a puestos de mando en la estructura civil de seguridad³. Cerca de 5 mil efectivos del ejército fueron incorporados a la Policía Federal Preventiva (PFP) para cumplir labores seguridad pública en todo el territorio nacional. Cabe destacar que dentro de los inconvenientes de que los elementos de la PFP sean militares, destaca que aunque éstos están laborando bajo una licencia, permanecen adscritos a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y con ello, si les señalara como responsables de cometer violaciones a derechos humanos, podrían ser juzgados en el fuero militar con la parcialidad y falta de independencia que ello implica. Contrariamente a la expectativa de que se lograra una reforma integral del Estado mexicano, en especial de la institución armada, las acciones tomadas hasta ahora no se orientan a adecuar esta institución para que responda a la democratización del país y el pleno respeto a los derechos humanos.

1.2 La justicia militar en casos de violación a los derechos humanos.

Pese a la jurisprudencia y recomendaciones internacionales en la materia, los tribunales militares siguen conociendo de casos de violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos del ejército. En estos casos seguidos ante tribunales militares, ha quedado de manifiesto la falta de independencia, imparcialidad y voluntad para investigar y sancionar dichas violaciones.

Los casos en conocimiento de la Procuraduría General de Justicia Militar (PGJM) padecen dilación en los procedimientos y las víctimas y coadyuvantes se enfrentan a dificultad para obtener información sobre las investigaciones. Tanto la normatividad como las prácticas impiden el adecuado funcionamiento

³ Ello ha supuesto problemas incluso para la adecuada atención de casos específicos. Por ejemplo, al discutirse el dispositivo de seguridad que debería implementarse para el General José Francisco Gallardo, la propia Secretaría de Gobernación convino en que la mayor parte de los hoy mandos civiles tuvieron vínculos con el ejército o son militares con licencia.

de la coadyuvancia; esto es particularmente grave puesto que la instancia investigadora, la instancia acusadora y la instancia juzgadora dependen todas de una misma autoridad: la Secretaría de la Defensa (Secretaría de Guerra y Marina según el Código expedido en 1932).

En la denuncia penal presentada ante al Procuraduría General de la República (PGR), el día 20 de octubre del 2000, por la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco, Jacob Nájera Hernández, Teresa Estrada Ramírez, Petronila Castro Hernández, Eleazar Castro Molina, Guadalupe Castro Molina, Faviola Castro Molina, Alejandro Patiño, Feliz Bello Manzanares, Inocencio Castro Arteaga, Miguel Nájera Nava Veda Ríos Ocampo y otros, señalando como responsables de estos crímenes a los Generales Francisco Quiróz Hermosillo, Mario Arturo Acosta Chaparro y Javier Barquin Alonso. Sin embargo, antes de la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Hechos Probablemente Constitutivos de Delitos Federales Cometidos Directa o indirectamente por servidores Públicos en contra de Personas Vinculadas con Movimientos Sociales y Políticos del Pasado⁴ (FEMOSPP) de la PGR, la Procuraduría civil declinó su competencia a favor de la PGJM, por lo que ésta inició diligencias de investigación que hasta el presente se encuentran en proceso.

Con fechas 6 y 7 de febrero tuvimos conocimiento que los familiares de Macario Acosta Serafín y Santiago Roque Moreno, ambos desaparecidos en 1974, fueron citados por la PGJM, informándoles de la existencia de la Averiguación Previa No. SC/257/2002/I, y que ésta se encuentra investigando los hechos de desaparición forzada, haciéndoseles saber que cuentan con la posibilidad de tomar ejercicio de la coadyuvancia.

Lo anterior representa una laguna legislativa respecto de la competencia para investigar violaciones a los derechos humanos, las cuales deberían ser

⁴ Ver Capítulo II de este informe.

investigadas y sancionadas por la justicia civil, en congruencia con los reiterados principios de derecho internacional de los derechos humanos.

El rango de protección de derechos humanos que tiene la Convención Americana sobre Derechos Humanos, va más allá de la protección, garantías y libertades que en ella se establecen. Así la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) establece como otra obligación del Estado el prevenir razonablemente cualquier posible violación a los derechos humanos. El hecho de que la FEMOSPP y la PGJM, estén conociendo al mismo tiempo respecto de los mismos hechos genera la posibilidad de una nueva violación a derechos humanos pues de no hacerse explícita cual de las dos instituciones tendrá la jurisdicción para estos hechos se estaría permitiendo la violación del principio del *non bis in ídem*, consagrado en el artículo 8.4 de la Convención Americana, que es más amplio que el 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ahora bien también existe se configuraría una situación de *litispendencia*, es decir que se estén conociendo los mismos hechos al mismo tiempo por dos instancias diferentes.

Ahora bien, otro de los problemas más importantes es que la PGJM no es una instancia independiente e imparcial⁵ ni cumple con las características de independencia e imparcialidad de los tribunales civiles. El Ministerio Público militar debe desistirse del ejercicio de la acción penal o retirarla al recibir: *“...orden firmada por el Secretario de Guerra y Marina, o por quien en su ausencia lo substituya, orden que podrá darse cuando así lo demande el interés social, oyendo previamente, el parecer del Procurador General de Justicia Militar.”* (Art.36)

En este mismo sentido, existen casos que no han sido denunciados por los familiares, ya que persiste el miedo de que éstos permanezcan impunes o de que los denunciantes sean hostigados por las autoridades a quienes se está

⁵ El propio Código de Justicia Militar señala entre las atribuciones y deberes del Procurador General de Justicia Militar : “Pedir instrucciones a la Secretaría de Guerra y Marina, en los casos en que su importancia lo requiera, emitiendo su parecer. Cuando estimare que las instrucciones que reciba no están ajustadas a

acusando. Este temor se funda en el hecho de que de todas las denuncias presentadas desde hace más de diez años hasta el momento no se han tenido resultados concretos en lo que respecta a la sanción a los responsables.

Es evidente que al implicarse a miembros de las fuerzas armadas en la comisión de delitos contra la población civil, ha persistido la impunidad. De este hecho ya la Federación Internacional de Derechos Humanos ha dado cuenta en su último informe al señalar:

*“Las demandas interpuestas contra miembros de las fuerzas armadas, de la policía municipal, estatal y federal tienen un futuro incierto a pesar de que las autoridades afirman luchar contra la corrupción y asegurar una mejor formación de los miembros de las fuerzas armadas y a pesar de los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos que afirman trabajar para el refuerzo de las relaciones entre las comunidades indígenas y las fuerzas del orden”.*⁶

Por su parte, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se pronunció respecto de la imparcialidad, en especial cuando se turnan la investigación y los procesos a órganos públicos que de alguna manera son parte de la estructura que se acusa como responsable de las violaciones.

Es por ello que es muy cuestionable la conveniencia de que sea el ejército quien asuma la representación social y tome la defensa de las víctimas de manera exclusiva o limitando la participación de éstas o de sus representantes como coadyuvantes en la causa; los vínculos entre la Procuraduría Militar, la Policía Judicial Militar y el Ministerio Público generan parcialidad en las actuaciones debido a la sumisión de jerarquías y lealtades que privan dentro de la estructura militar.

Esta situación contradice lo dicho por el Comité de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas a México sobre que “El Estado debe establecer procedimientos adecuados para que se lleven a cabo investigaciones

derecho, hará por escrito a la propia Secretaría las observaciones que juzgue procedentes, y si ésta insiste en su parecer, las cumplimentará desde luego” (Art. 81-IV).

independientes de las alegaciones de violaciones de derechos humanos imputadas a los militares y a las fuerzas de seguridad y para que se procese a las personas acusadas de tales violaciones”⁷

Según la legislación mexicana vigente, el personal del ejército mexicano que cometa violaciones dentro sus funciones es plenamente responsable ante las autoridades militares, pero nunca responde ante las autoridades civiles por estos abusos. Aunque la legislación establece claramente que el sistema de justicia militar conocerá de casos en conexión con la disciplina militar, en la práctica han sido todos los casos en donde de algún modo se encuentran involucrados efectivos militares los que esta instancia ha tratado.

Como resultado de este sistema, violaciones a derechos humanos han quedado sin sanción: los casos de Martín Barrientos Cortés, en mayo de 1997, Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera en la comunidad de Pizotla en mayo de 1999, o el tiroteo ocurrido en junio de 1998 en la comunidad indígena mixteca de El Charco en el que los militares mataron a once civiles y los casos donde la misma Comisión Interamericana emitió recomendaciones al gobierno mexicano en los cuales los responsables de dichas violaciones son militares como Ejido Morelia⁸ y Ana, Beatriz y Celia González Pérez⁹.

1. 3 La reserva y la declaración interpretativa a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

El 18 de enero de 2002 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el que se aprueba la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. El decreto contiene una reserva al artículo IX de la Convención –hecha por la Secretaría de Relaciones Exteriores - que dice:

⁶ FIDH, Informe 331/3, “México. Los pueblos indígenas en México”, junio de 2002.

⁷ Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Observaciones a México, CCPR/C/79/Add 109, 27 de julio de 1999, página 9.

⁸ Informe Artículo 51 Convención Interamericana de Derechos Humanos No. 48/97.

⁹ Informe Artículo 51 Convención Interamericana de Derechos Humanos No. 53/01.

“El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos al ratificar la Convención (...) , adoptada en la ciudad de Belem Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994, formula reserva expresa al artículo IX, toda vez que la Constitución Política de nuestro país reconoce el fuero de guerra, cuando el militar haya cometido algún ilícito encontrándose en servicio. El fuero de guerra no constituye jurisdicción especial en el sentido de la Convención, toda vez que conforme al artículo 14 de la Constitución Mexicana nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

Unos días después fue publicada en el DOF una fe de erratas al decreto en la que se indicaba que se había “omitido” incluir una declaración interpretativa no contemplada en la Convención:

“Con fundamento en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el gobierno de México, al ratificar la Convención (...), adoptada en la ciudad de Belem Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994, se entenderá que las disposiciones de dicha Convención se aplicarán a los hechos que constituyan desaparición forzada de personas, se ordene, se ejecuten o cometan con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Convención”.

En abril de 2002, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) una controversia constitucional contra la Cámara de Senadores, el Presidente de la República y el Secretario de Gobernación. En ella se demanda la declaración de inconstitucionalidad e invalidez del decreto por el que se aprueba la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Esta controversia constitucional se sustenta en dos hechos:

- a. Que tales actos normativos afectan “los derechos de los individuos agraviados y víctimas de las desapariciones forzadas originarios y residentes en el Distrito Federal, tutelados por la Constitución y las leyes y porque

tienen el propósito y efecto de hacer ineficaces atribuciones a cargo de los órganos locales del Distrito Federal, constitucionalmente responsables para procurar y administrar justicia.

- b. Que la reserva y la declaración interpretativa que se impugnan son contrarios a los fines y propósitos de la Convención, que son prevenir y sancionar la desaparición forzada, puesto que "...crea condiciones jurídicas propias para la impunidad de los responsables" por preservar el fuero de guerra como responsable de las investigaciones en casos de violaciones a los derechos humanos cometidas por militares en activo y por eliminar la posibilidad de que actos de desaparición forzada iniciados antes de la ratificación del instrumento sean juzgados de acuerdo con él.

Hasta ahora la SCJN no ha resuelto sobre el particular.

El posicionamiento político del ejército tiene su corolario en la declaración interpretativa y la reserva a que nos hemos referido. La reserva resulta de riesgo por cuanto como ha establecido la Comisión Interamericana, que órganos potencialmente implicados en la comisión de violaciones a derechos humanos sean quienes investiguen los hechos pone en duda la independencia e imparcialidad debidas¹⁰.

El argumento del gobierno de México ha sido que la jurisdicción militar no puede considerarse un tribunal especial por tratarse de tribunales permanentes, establecidos previamente a la comisión de los delitos que juzga. Sin embargo, ha obviado el importante hecho de que si bien la jurisdicción militar es establecida con el propósito de mantener el orden y la disciplina dentro de las fuerza armadas, su aplicación debe reservarse a los militares que se presume hayan cometido delitos propios del orden militar. Ello excluye las violaciones a

¹⁰ La Comisión ha señalado que en un Estado democrático de Derecho la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados con la función que la ley asigna a las fuerzas militares. Así, debe estar excluido del ámbito de la jurisdicción militar el juzgamiento de civiles y solo debe juzgar a militares por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar (Informe No 53/01 Caso 11.565 Ana, Beatriz y Celia González Pérez, México, 4 de abril de 2001 Párr. 81)

derechos humanos por tratarse de delitos contemplados en la legislación ordinaria, que deben ser conocidos por los tribunales del fuero común (en el caso de la Controversia, por los tribunales del DF). Como ha manifestado la Corte IDH “cuando la justicia militar asume competencia sobre un asunto que debe conocer la justicia ordinaria, se ve afectado el derecho al juez natural y, *a fortiori*, el debido proceso, el cual a su vez se encuentra íntimamente ligado al propio derecho de acceso a la justicia”¹¹

La declaración interpretativa formulada con relación a la irretroactividad de la Convención, por su parte, ignora el hecho de que la desaparición forzada de personas es una violación continuada en tanto que no se conozca el paradero de la víctima. Esto está claramente establecido en la propia Convención, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, y la jurisprudencia de la CoIDH¹². Además, la desaparición forzada y otras violaciones conexas (como la tortura) son consideradas imprescriptibles por tratarse de crímenes de lesa humanidad¹³.

Como se verá en el segundo apartado de este informe, en estos momentos la Fiscalía Especial investiga el paradero de muchos de los detenidos desaparecidos en donde se presume hubo participación militar. Sin embargo, la endeble legislación al respecto, la práctica frecuente de entregar a la justicia militar todos los casos en donde pudo haber intervención militar y la reserva y declaración interpretativa establecida a la Convención, hacen temer que los casos de la llamada “guerra sucia” queden en la impunidad y que por lo tanto se obstaculice aún más el proceso de democratización en el país. Un ejemplo de ello puede verse en el caso de los generales Mario A. Acosta Chaparro y H.

¹¹ Corte IDH. Caso Castillo Petruzzi y otros, supra nota 9, párr. 128.

¹² Corte IDH, Caso Blake, excepciones preliminares, párr. 39: “...la desaparición forzada implica la violación de varios derechos reconocidos en la Convención Americana, y que los efectos de esas infracciones, aún cuando algunas, como en este caso, se hubieran consumado, pueden prolongarse de manera continua o permanente hasta que se establezca el destino o paradero de la víctima”

¹³ Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad. Fue ratificada por México en enero de 2002.

Quiróz Hermosillo, que tras haber sido sentenciados por un consejo de guerra por cargos referentes al narcotráfico, fueron señalados por su participación en diversos crímenes cometidos al combatir a grupos insurgentes y opositores de izquierda durante las décadas de 1970 y 80. Esto abrió la posibilidad de que sea la justicia militar la que los juzgue también por tales delitos y no la justicia civil.

Por ello, que es importante que la SCJN resuelva la controversia interpuesta por el Gobierno del D.F. favorablemente, estableciendo que tanto la reserva como la declaración interpretativa realizadas a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas van en contra del objeto y fin del tratado, de modo que esto obligue al gobierno a eliminarlas.

1.4 Las funciones de Seguridad Pública.

En los últimos años ha aumentado la presencia de elementos del ejército en labores de seguridad pública. La creación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) modificó sustancialmente el panorama institucional relativo a la seguridad en México. El gobierno mexicano recurre a la PFP como el órgano de control de conflictos relacionados con el narcotráfico, la delincuencia organizada y disuadir a grupos opositores. Esto por competencia le sería propio, sin embargo, al ser militares los que la integran, se genera la posibilidad de impunidad para estos elementos como se ha expuesto.

La reconocida y generalizada corrupción de las fuerzas policíacas, sin embargo, ha sido invocada como razón para recurrir al ejército y asignarle labores referentes a la seguridad de civiles o para transferir agentes militares a las policías.

Con la justificación del combate al narcotráfico muchos elementos del ejército se han desplegado a estados del país como Oaxaca y Chiapas, instalándose en zonas claramente identificadas como de conflicto, lo que ha agravado el clima de tensión y lejos de combatir el narcotráfico se han

presentado muchos casos donde los militares son responsables de violaciones a los derechos humanos.

Aunado a lo anterior, después de los atentados del 11 de septiembre del 2002, la presencia del ejército aumentó en las zonas fronterizas tanto del norte como del sur del país. En el estado de Chiapas, aunque el Gobierno federal ha reiterado su disposición a dialogar, se han recogido denuncias sobre patrullajes militares y acciones de hostigamiento contra pobladores de comunidades indígenas¹⁴. Investigaciones recientes vinculan el despliegue militar con la implementación del Plan Puebla Panamá. Entre 2000 y 2002 el ejército mexicano se ha repositionado en la frontera con Guatemala y "...cada vez mas se le puede ver por caminos de extravíos y en los lugares como Niquivil, Tonincaque, Pavencul y Buenos Aires entre los municipios de Motozintla, Mazapa de Madero y Comalapa, por medio de retenes que instalan a diario de manera intermitente, además de los constantes patrullajes desde Tapachula hasta Ángel Albino Corzo, atravesando toda la sierra madre de Chiapas, con el argumento de aplicar la *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*."¹⁵

La movilización militar en la frontera sur del país ha aumentado en correspondencia con el fortalecimiento de la política de "sellamiento", explicable a partir la importancia política que para el gobierno mexicano ha adquirido el garantizar a Estados Unidos que su frontera sur no será vulnerable a nuevos ataques terroristas¹⁶.

Las medidas de contención asignadas a militares y a las llamadas Fuerzas Federales de Apoyo también se incrementaron en otros puntos del país después de los atentados. En los penales federales de alta seguridad de Puente Grande, Jalisco, Matamoros, Tamaulipas y La Palma, Estado de México, cerca de 400 efectivos de la PFP custodiaban el perímetro exterior, mientras que esta

¹⁴ La Jornada, 10 de febrero de 2003, p. 8. *Denuncian en Chiapas asedio militar a encuentro contra el neoliberalismo*.

¹⁵ Centro de Investigaciones Económicas y Políticas, AC (CIEPAC), 18 de agosto de 2001. *México: militarización, globalización y migrantes*, <http://www.celam.org/sepmov/ciepac.htm>

¹⁶ Foro Migraciones. *Migración: México entre sus dos fronteras*. Octubre, 2001.

misma corporación montó 16 puestos de revisión carreteros en distintas vías del país, en cada uno de los cuales trabajaban 34 efectivos armados¹⁷.

Por otra parte, el ejército ha venido realizando en algunos estados del país diversas labores de carácter asistencial que se encuentran fuera de las funciones que le competen y cuya realización corresponde a otras instancias del gobierno.¹⁸

Como se puede observar el incremento del papel del ejército en labores de seguridad pública rebasa las funciones propias de esta institución y pone de manifiesto una creciente tendencia a identificar las funciones de seguridad pública con las de seguridad nacional, lo que ha resultado en violaciones graves a los derechos humanos y en un aumento de las denuncias contra el instituto armado¹⁹.

1. 5 Recomendaciones

1. Que la Comisión inste al gobierno de México a dar cumplimiento a las recomendaciones generales emitidas en el informe OEA/Ser.L/V/II.100 del 24 de septiembre de 1998, y especialmente:
 - Que la Comisión inste al gobierno de México para que los casos en donde se presuman violaciones a derechos humanos cometidas por militares sean juzgados por tribunales civiles.
 - Que la Comisión inste al gobierno a realizar una reforma profunda de las Fuerzas Armadas con el fin de que éstas sean garantes del respeto a los derechos humanos.
 - Que la Comisión inste al gobierno de México a evitar al máximo el uso de efectivos militares en labores de seguridad pública.

¹⁷ Diario Reforma, 21 de septiembre de 2001, p. 6A

¹⁸ Durante el año 2001 en diversas delegaciones del Distrito Federal se autorizó el ingreso elementos del ejército para realizar labores de asistencia social como cortes de cabello.

¹⁹ Esta información ha sido hecha pública por la CNDH en su reciente informe del año 2002.

- Que la Comisión exhorte al gobierno de México a garantizar que las violaciones a los derechos humanos cometidas por militares serán adecuadamente sancionadas y que el derecho de las víctimas a conocer la verdad de los hechos, a sancionar a los responsables y a una efectiva reparación del daño sea garantizado.
 - Que la Comisión solicite al Gobierno mexicano aclare el alcance del concepto de seguridad nacional con el objetivo de delimitar las acciones de las fuerzas armadas. Adicionalmente la legislación respectiva debe también aclarar el concepto de seguridad pública con la intención de que estos conceptos no sean confundidos y las funciones de cada cuerpo policíaco o militar sean definidas claramente.
 - Que la Comisión solicite al Gobierno mexicano una revisión a las leyes de aplicación militar para que se reformen y cumplan con el concepto de que la jurisdicción militar deberá contar con las características propias de una justicia de tipo administrativo y no de carácter penal.
2. Que la Comisión inste al gobierno de México a eliminar la reserva y la declaración interpretativa realizada a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas por ser contrarias al objeto y fin del tratado en cuestión.

2. LA IMPUNIDAD FRENTE A LOS CRÍMENES DEL PASADO²⁰

2.1 La herencia priísta

Durante el régimen del Partido Revolucionario Institucional que gobernó por más de setenta años el país, se cometieron miles de violaciones a los derechos humanos en contra de la población civil, con el fin de mantener el control y evitar expresiones sociales que pudieran debilitar su poder. Entre estas violaciones a los derechos humanos, destacan las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales y la tortura. Todas ellas cometidas por agentes del gobierno, especialmente por policías judiciales y elementos del ejército.

La mayor parte de estas violaciones fueron ocultadas por las autoridades y su aparato de inteligencia, y no fueron conocidas por el Poder Judicial, quedando en la impunidad. A finales de los años sesenta y en los años setenta estas violaciones se volvieron el medio común de control del gobierno y se cometieron actos masivos de represión e impunidad como los ocurridos en 1968 en contra de los estudiantes.

Actualmente se calcula que existen en el país más de 1200 casos de detenidos desaparecidos, sin que las autoridades correspondientes informen sobre su paradero. Solamente, entre la década de los sesentas y lo setentas se calcula que desaparecieron aproximadamente 500 personas de las cuales tampoco se sabe su paradero.²¹

Estas violaciones sistemáticas a los derechos humanos, nunca fueron reconocidas por el gobierno priísta, pese a que en los dos últimos sexenios se adquirieron muchos compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

Luego del triunfo electoral del Presidente Vicente Fox, se abrió la expectativa de que ahora sería posible que se investigaran violaciones de

²⁰ Para abundar en el tema, ver anexo 1.

derechos humanos cometidas en el pasado. Incluso se inició un debate sobre la necesidad de crear una Comisión de la Verdad, como lo había prometido Fox en su campaña, que se hiciera cargo de esclarecer el pasado.

2.2 Informe sobre desapariciones forzadas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Finalmente, casi una año después de que Fox asumiera el poder, el 27 de noviembre del 2001, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) presentó al Presidente Fox y a la opinión pública un “Informe Especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80”.

En dicho informe se investigaron 532 expedientes de personas desaparecidas y algunas de las conclusiones a las que llega el informe fueron:

1. Existen 275 casos de personas en los que puede concluirse que fueron víctimas de detención, interrogatorios y eventual desaparición forzada por parte de servidores públicos;
2. En 97 de los casos sólo existen algunos indicios que por sí mismos resultan insuficientes, jurídicamente hablando, para concluir la existencia de desaparición forzada u otra violación a los derechos humanos, sin que por otra parte pueda descartarse esa posibilidad; y
3. En 160 casos investigados, la desaparición forzada no se logró acreditar, pero tampoco debe ser descartada como hipótesis de investigación que deberá seguir el Ministerio Público, la posibilidad de que en otros casos las personas hayan sido objeto de detención arbitraria. Esto, a partir de tener presente que las actuaciones de la Comisión Nacional permitieron acreditar 275 casos de desaparición forzada, se pudo conocer el *modus operandi* ilegal de las fuerzas

²¹ Cifras proporcionadas por AFADEM – FEDEFAM Asociación de Familiares de Detenidos y Desaparecidos.

armadas de seguridad de aquella época para la desarticulación de los grupos que habían tomado las armas y que incurrieron también en conductas ilícitas.”

Aunque el informe de la CNDH no lo dice, del mismo se desprende que durante esa etapa histórica, en México, el Estado implementó una política de estado represiva en contra de sus ciudadanos, por lo que la importancia de dicha recomendación es el reconocimiento de una política de estado violatoria a los derechos humanos durante la “guerra sucia” en México. El informe recomienda además al jefe del ejecutivo entre otras cosas “girara instrucciones al Procurador General de la República a efecto que designe un fiscal especial, con el fin de que se haga cargo de la investigación y persecución, en su caso, de los delitos que puedan desprenderse de los hechos a que se refiere esta recomendación...”.

2.3 La Fiscalía Especial para los Movimiento Sociales y Políticos del Pasado

El mismo día de la presentación del informe de la CNDH y en el mismo acto, el Presidente Fox, anunció mediante un decreto la creación de la “Fiscalía Especial para la atención de hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado” y además la creación de un Comité de apoyo integrado por ciudadanos y cuyo “objeto sea aportar al fiscal especial... los elementos históricos, sociales, políticos y jurídicos y demás necesarios...”

En la exposición de motivos del decreto, se justifica la no creación de una Comisión de la Verdad señalando que “el orden jurídico mexicano no confiere atribuciones al titular del Poder Ejecutivo Federal para crear organismos públicos autónomos o instancias extrainstitucionales que estén por encima de los

procedimientos que marca la ley para calificar una conducta como violatoria de los derechos humanos o como delito.”

El mismo decreto también señala que dichos actos “son, en todo caso, atribuibles a individuos, y que por ello habrá que evitar juicios generales en contra de las instituciones o de grupos específicos que no hacen sino propiciar nuevos agravios.”

Debieron de pasar casi dos meses para el nombramiento del Fiscal se realizara. El 4 de enero de 2002, el Procurador General de la República, General Rafael Macedo de la Concha, anunció que Ignacio Carrillo Prieto sería el Fiscal Especial quien había trabajado en la PGR y la Secretaría de Gobernación en administraciones anteriores, pero sin trabajo específico en derechos humanos, además de que el proceso de selección fue poco claro. Por su parte, el Comité Ciudadano mencionado en el decreto, fue creado por invitación del Procurador General de la República, en marzo de 2002, sin haber una consulta pública al respecto.

2.3.1 Marco legal

Por otra parte, el marco jurídico nacional, sobre todo en materia de desaparición forzada, es bastante precario lo que aunado a las reservas de los tratados internacionales en la materia, no fortalece la posibilidad de enjuiciar a los responsables de estos crímenes de lesa humanidad. En el año 2000 se realizaron modificaciones al Código Penal Federal y al Código Federal de Procedimientos Penal, con el fin de tipificar el delito de desaparición forzada de persona. Sin embargo dicha tipificación resultó incompleta y deja varios vacíos jurídicos. De dichas deficiencias cabe destacar que no se conceptualiza adecuadamente a la desaparición como un crimen de lesa humanidad, se deja fuera a las personas que ordenan la desaparición, se condiciona el castigo al dolo del agente activo y no se establece la imprescriptibilidad de la acción y pena para perseguir y sancionar la desaparición forzada, entre otras. Por otro lado, ya se comentaron en el capítulo anterior del presente informe numeral 1.3,

la reserva y declaración interpretativa que el gobierno mexicano hizo al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

2.3.2 Obstáculos Iniciales

En México se han creado diversas fiscalías especiales para investigar crímenes graves: el homicidio del Cardenal Posadas (1993), por donde pasaron por lo menos 3 fiscales especiales y cuyas actuaciones continúan en revisión; el homicidio del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio (1994), donde han participado 4 fiscales, con una serie de irregularidades, incluida la tortura y cuyas conclusiones han saltado del complot al asesino solitario; la masacre de Aguas Blancas (1995), donde hubo 3 fiscales y ninguno investigó seriamente la responsabilidad del entonces gobernador del Estado, Rubén Figueroa, como lo recomendaron la Suprema Corte de Justicia y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y posteriormente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; la masacre de Acteal (1997) donde sólo se investigó a los autores materiales y se exoneró al Ejército y a funcionarios de alto nivel. Todas ellas han sido experiencias de fracaso y han minado la credibilidad de las mismas por su falta de independencia real para investigar. Lo anterior desde el principio creó un clima de desconfianza en la actuación de la Fiscalía.

Junto a esta causa histórica están las más propias del caso, como sería que el nombramiento del Fiscal Especial no fue un procedimiento transparente, pues no se conocieron de antemano los criterios para evaluar a los candidatos y designar a la mejor persona para el cargo; ni tampoco se realizaron consultas entre los ONGs de derechos humanos sobre el perfil y posibles candidatos.

Asimismo, el hecho de que el equipo operativo de la fiscalía fue designado previamente al nombramiento del fiscal por la misma PGR, institución respecto de la cual debe garantizar dicha autonomía, no fue un signo alentador. Por otro lado, la designación de los miembros del Comité Ciudadano de Apoyo a la Fiscalía se realizó sin haber una consulta pública.

Un obstáculo importante señalado desde la creación de la Fiscalía fue la posibilidad y voluntad real de investigar la actuación del Ejército. Una de las primeras decisiones de Fox criticadas por la comunidad de derechos humanos fue la designación de un General al frente de la Procuraduría General de la República. El General Macedo de la Concha que había sido hasta entonces Procurador de Justicia Militar se había abstenido de investigar numerosas denuncias de violaciones a los derechos humanos cometidas por militares.

La falta de voluntad para investigar a miembros del Ejército que han cometido graves violaciones a los derechos humanos se vio reflejada en el hecho de que el 10 de diciembre de 2001, el Senado aprobó la propuesta enviada por el ejecutivo de ratificación de la Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas, poniendo una reserva al artículo IX de la Convención relativo a no aplicabilidad de la jurisdicción militar para investigar las desapariciones forzadas. El argumento para esta reserva fue de que en México se reconoce el fuero de guerra para militares en servicio.

Conviene recordar que el Relator Especial sobre Tortura de Naciones Unidas en el informe sobre su visita a México señaló que “el personal militar parece gozar de inmunidad frente a la justicia civil y está protegido en general por la justicia militar” (E/CN.4/1998/38/Add.2, párr. 86)

2.3.3 El trabajo de la Fiscalía Especial

El 30 de enero de 2002, la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo interpuesto por los ex líderes del 68, ordenándole a la PGR la integración de la investigación de la masacre de Tlatelolco. Al día siguiente, la PGR envió la investigación a la Fiscalía Especial. El Fiscal Especial ha citado a declarar a ex presidentes y a otros funcionarios implicados lo cual es un avance ya que esta es la primera vez que un ex presidente es citado a declarar en calidad de indiciado por parte del Ministerio Público. Sin embargo, todos se han negado a hacerlo y a la fecha no se sabe de los avances en relación a su posible consignación.

Por otro lado, aunque el 30 de Abril de 2002, el Senado aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que por primera vez permitiría el acceso a la información a la ciudadanía, éste no ha sido el caso para los familiares de las víctimas. Aunque diferentes dependencias como la Secretaría de Gobernación, el Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional, la Secretaría de la Defensa Nacional y el Gobierno del Distrito Federal, han entregado sus archivos al Archivo General de la Nación, al parecer la información proporcionada al Archivo General de la Nación por la Secretaría de la Defensa Nacional, en relación a los hechos del 68, del 71 y de la guerra sucia, es incompleta y le faltan los documentos más importantes.

Asimismo, la Fiscalía Especial no tiene bien delimitadas sus funciones y a pesar de que cuenta con escasos recursos materiales y humanos, la Procuraduría General de la República (PGR), ha pasado a la Fiscalía todas las investigaciones relacionadas con los derechos humanos no resueltas, incluso del pasado más reciente, desligándose de su responsabilidad de investigarlas, como por ejemplo el caso de Aguas Blancas.

Además, la Fiscalía ha renunciado a calificar las desapariciones forzadas como tales, señalando que cuando se cometieron no estaba tipificado el delito, pero sin aceptar que siendo un delito continuado se puede aplicar la tipificación que ahora ya existe y ha preferido calificarlas como “privación ilegal de la libertad” que tiene tiempos de prescripción menores.

Más grave es el hecho de que en los casos donde hay militares involucrados, la PGR haya remitido los expedientes a los tribunales militares y la investigación del involucramiento de militares en las desapariciones de los años 70 y 80's esté siendo llevada a cabo en el Fuero Militar, a pesar de que la Fiscalía Especial debería investigarlos. En una entrevista publicada por el periódico *Reforma* el 27 de enero de 2002, se le preguntó al Fiscal Especial si se investigarían las responsabilidades del Ejército, a lo que el Fiscal Especial respondió “... No, nada del Ejército culpable, torturador, traicionero, eso no

existe. Deslindar responsabilidades, con nombre y apellidos. Y con eso queda establecida la responsabilidad penal individual y salvado el prestigio de la institución...”

En cuanto al Comité Ciudadano, además de las deficiencias propias de un Comité que no gozaba de plena legitimidad por la manera en que fueron seleccionados sus miembros, las funciones y facultades de dicho órgano nunca se determinaron claramente. En el decreto presidencial que da creación a la Fiscalía Especial, se hace una mención al Comité en la que se señala que: “*Se exhorta al Procurador General de la República para que conforme, por invitación, un Comité de Apoyo cuyo objeto sea aportar al Fiscal Especial a que se refiere el artículo anterior los elementos históricos, sociales, políticos, jurídicos y demás necesarios que requiera para el debido cumplimiento de sus funciones*”. Sin embargo, nunca se detalla cual será la manera en que funcionará el Comité, cuales son sus facultades para conocer las averiguaciones que está realizando el Fiscal y monitorear su trabajo, cuales son los resultados que se espera que obtenga y si cuenta con los recursos materiales para hacerlo. Hasta ahora, aunque el Comité Ciudadano de la Fiscalía Especial ha sido presentado por el gobierno como una “comisión de la verdad ad hoc”, lo cierto es que no se tiene información de sus actividades, además de que en varias ocasiones algunos miembros de dicho Comité se han quejado de falta de presupuesto.

Por otro lado, en el decreto presidencial donde se da creación a la Fiscalía Especial y al Comité Ciudadano, se estableció también la creación de un Comité para la reparación de las víctimas. El artículo 4º el decreto establece que:

“El Secretario de Gobernación conformará un comité interdisciplinario que tenga por objeto el estudio, análisis y presentación de propuestas para determinar la forma, procedimientos y términos para brindar, cuando ello proceda, una reparación administrativa justa a las víctimas y ofendidos de los hechos del

pasado a los que se refiere el presente acuerdo. El comité será conformado, siempre previa invitación, por servidores públicos de la Administración Pública Federal y, en calidad de asesores por expertos en la materia”.

El comité debía instalarse a mediados del año pasado sin embargo no se cuenta con información respecto de los avances que dicho Comité ha tenido ni de los integrantes de la Administración Pública que lo conforman y los expertos que lo están asesorando.

Resulta preocupante en este tema que el Gobierno Federal se ha visto renuente a crear una Ley Especial para la Reparación del Daño a víctimas de violaciones a los derechos humanos y ha querido únicamente responsabilizarse en términos de la remuneración económica de las víctimas, dejando fuera las otras partes imprescindibles de una reparación del daño integral.

2.4 Recomendaciones

Por todo lo anterior y en aras de que se logre verdad, justicia y reparación para las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la llamada “guerra sucia” de los años setenta y ochenta, solicitamos a la CIDH a que inste al Estado Mexicano a:

1. Adecuar el marco legal nacional en materia de desaparición forzada a los estándares internacionales en la materia.
2. Que la Fiscalía Especial realice investigaciones eficientes y eficaces sobre todos los casos de desapariciones, ejecuciones, y tortura realizados en contra de personas vinculadas a movimientos sociales y políticos durante finales de los sesenta, la década de los setenta y la de los ochenta. de los setentas y ochentas.

3. Que la Fiscalía Especial utilice el derecho internacional como fundamento para integrar las indagatorias de dichos hechos, de manera que se configuren estos hechos de acuerdo a los estándares internacionales.
4. Que se brinden mayores recursos humanos y materiales a la Fiscalía, y que dentro de los primeros se cuente con personal capacitado que tenga los elementos jurídicos, sociales e históricos para investigar estos hechos y que además cuente con conocimientos en materia de derechos humanos y derecho internacional.
5. Que se respete plenamente el derecho de la coadyuvancia, sin que esto implique poner la carga de la prueba en los familiares.
6. Que se asegure que los casos en los que estén involucrados elementos de las Fuerzas Armadas, sean investigados por la Fiscalía Especial y no por los tribunales militares.
7. Que se clarifiquen las funciones del Comité Ciudadano y que se le brinden las facultades y recursos necesarios para que realice una labor de supervisión y colaboración respecto del trabajo de la Fiscalía Especial.
8. Que el Comité sobre Reparaciones diseñe un programa que permita la reparación integral del daño a las víctimas de estas violaciones.

3. EVALUACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA CIDH EN 1998.

3.1 El estado de algunas recomendaciones generales.

- ***La ley del sistema nacional de seguridad pública borra la especialización profesional entre los distintos policías y las fuerzas militares, ley que además afecta la autonomía del Ministerio Público a través de la creación de la Unidad de Coordinación de la Seguridad Pública, debilita los resguardos institucionales contra la existencia de abusos de autoridad y violaciones de derechos humanos.***

Las reformas realizadas al sistema nacional de seguridad pública se ha caracterizado por la creación de nuevas corporaciones policiacas, a las cuales se otorgaron facultades de investigación que afectan la autonomía del Ministerio Público. Desafortunadamente dichas corporaciones especiales, como la Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigación, han sido señaladas en varios casos como responsables de violaciones graves a derechos humanos, como la tortura y desaparición forzada. Contrariamente a las pretensiones de lucha contra la delincuencia y profesionalización en las investigaciones, dichas corporaciones han generado el temor y la desconfianza de la población. Dado las facultades especiales que les fueron otorgadas para su labor, los propios Ministerios Públicos enfrentan la dificultad de controlar sus actuaciones y respeto de las garantías fundamentales de las personas investigadas.

En relación con la situación de los periodistas, defensores de derechos humanos y miembros de organizaciones sociales en el país, cabe destacar que los últimos años han sido marcado por un recrudecimiento de los ataques directos y actos de hostigamiento. Al margen de la inexistencia de medidas concretas de prevención y protección, es preocupante la falta de avances y

resultados en las investigaciones derivadas de las denuncias interpuestas por este tipo de situaciones.

En la Consulta Latinoamericana de Defensores de Derechos Humanos 2001, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos” constató un aumento paulatino de actos de hostigamiento (amenazas anónimas, vigilancia, intervención telefónica, allanamientos, robos, incluso atentados de muerte) en contra de organismos civiles y defensores de derechos humanos, con 150 casos registrados entre los 52 miembros de la Red. La mayoría de ellos fue cometida por autoridades de carácter local, aunque en varios casos se supone o constata la responsabilidad de autoridades federales. Todos estos casos tienen la característica común de nunca ser esclarecidos. A pesar de que en algunos casos las autoridades han ofrecido medidas de protección a los defensores amenazados (escortas, teléfonos celulares, circuitos cerrados para las oficinas), el problema central de la investigación no se ha resuelto. Se considera que esto ocurre por la ineficacia inherente de las procuradurías locales, pero también porque en un gran número de casos son las mismas autoridades las que se suponen deben investigar los hechos, los que las producen. En la Consulta del año 2002 los grupos de derechos humanos constataron nuevamente la misma situación.

El gobierno debe asegurarse que las autoridades políticas y judiciales cumplan con sus obligaciones para combatir la impunidad, mediante el fortalecimiento del estado de derecho y de la independencia del sistema judicial, para que así los responsables de las violaciones de derechos humanos sean juzgados y sancionados de forma efectiva y rápidamente.

➤ ***El hacinamiento de la población carcelaria en México es grave, especialmente por la lentitud de los procesos penales, y la aplicación general de la prisión preventiva de los procesados***

La situación carcelaria en México no se ha caracterizado por mejoramientos fundamentales. Las reformas legales realizadas en 1996 y 1999

con el fin de facilitar la detención preventiva de presuntos responsables (a través de la ampliación del delito de flagrancia a la flagrancia equiparada) facultó a las autoridades ministeriales para detener a personas sin la existencia de órdenes emitidas por los jueces, y consecuentemente la detención y el encarcelamiento preventivo. Sin embargo, el sistema de procuración y administración de justicia en el país no ha beneficiado de cambios suficientes que permitan a las autoridades encargadas contar con las condiciones necesarias para evitar el hacinamiento de la población carcelaria e implementar los estándares mínimos establecidos en diversas normas e instrumentos tanto nacionales como internacionales. Tampoco se han realizado las reformas necesarias para favorecer la libertad de los inculpados durante los procedimientos penales, y que permita que la privación de la libertad sea una medida última y no la regla.

A propósito de las recomendaciones finales

- ***Profundizar la colaboración con organismos internacionales como la propia CIDH, mediante la adopción de sus recomendaciones al Estado Mexicano, dentro del marco de los principios y las obligaciones internacionales libremente contraídas.***

El trámite de casos particulares ante la Comisión Interamericana, aún con la nueva administración, ha mostrado poca voluntad de las autoridades mexicanas para cumplir cabalmente con las recomendaciones emitidas por dicho organismo. En ninguno de los casos ventilados ante la Comisión hasta la fecha, las autoridades han cumplido integralmente con las recomendaciones. Los aspectos de recomendaciones que se han acatado han sido generalmente resultado de presión por parte de los peticionarios y otros organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, mas que por actos de buena fe o que surjan de un verdadero convencimiento de las autoridades sobre la problemática.

El reconocimiento por parte del Estado Mexicano de la competencia de la Comisión Interamericana, de la Corte, de los Comités de Derechos Humanos de la ONU y de otros mecanismos implica la necesidad de realizar reformas

legislativas para reconocer el valor jurídico de sus resoluciones con el fin de que estas puedan aplicarse a nivel interno.

El Gobierno de México no ha impulsado las reformas necesarias para estos fines, situación que complica y dificulta seriamente la aplicación de las resoluciones emitidas por los organismos internacionales, dejando a las víctimas en estado de indefensión y vulnerabilidad, así como a la voluntad subjetiva de las autoridades para solucionar los casos concretos.

➤ ***Que considere seriamente las iniciativas de cooperación técnica internacional en materia de derechos humanos.***

En el año 2000, el Gobierno Mexicano suscribió un acuerdo de cooperación técnica con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Dicho acuerdo se materializó por la apertura de espacios de diálogo con organizaciones de la sociedad civil y dio lugar a la implementación de medidas destinadas a prevenir y sancionar violaciones a derechos humanos. También permitió el establecimiento en el país de una oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. La firma del acuerdo técnico de cooperación representa un avance importante en materia de derechos humanos. El procedimiento de implementación de dicho acuerdo ha demostrado cierta lentitud y no se ha iniciado siquiera el diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México.

A – El derecho a la vida

Recomendaciones relacionadas con:

- ***La necesidad de tipificación de la desaparición forzada***
- ***La realización de investigaciones serias, rápidas e imparciales en todos los casos de desapariciones pendientes por resolver y sancione a los responsables.***
- ***Que se actúe de manera seria, rápida y eficiente en casos de denuncias por violaciones a derechos humanos cometidas por policías y soldados.***

En el año 2002, el Senado de la República ratificó la Convención Americana contra la Desaparición Forzada, lo cual representa un avance fundamental para la prevención y sanción de dicho delito. En la actualidad, sigue siendo motivo de preocupación, la falta de tipificación de la desaparición forzada en la legislación del estado de Guerrero y de la mayoría de las entidades federativas

En Guerrero se registraron según cifras oficiales 9 nuevos casos de desaparición forzada desde el año 2000, es tan grave este problema en dicha entidad que las autoridades locales determinaron designar a un Fiscal especial para la investigación de estos casos, luego de la emisión de una recomendación en mayo del 2002, por parte de la Comisión de Derechos Humanos del estado.

Un problema grave es que las comisiones públicas de protección a derechos humanos no tienen la facultad de presentar recursos de amparo en casos de desaparición forzada de personas, ello a pesar de que la mayoría de las instituciones análogas en América Latina si tienen esta atribución.

- ***Que tome las medidas para garantizar la suspensión preventiva de agentes sometidos a investigación, hasta que se resuelve definitivamente.***

La determinación de suspensión preventiva de servidores públicos sometidos a investigación es facultad del Ministerio Público, tal y como lo señala el Código Penal Federal. En la práctica, esta medida discrecional del Ministerio Público, no se aplica.

- ***Que desarrolle estrategias integrales a los fines de combatir efectivamente la proliferación de “guardias blancas” organizados por propietarios de tierras, desarticular a dichas bandas, desarmar a sus miembros, investigar los hechos violatorios y sancionar a quienes resulten responsables de los mismos.***

Tampoco se han tomado medidas de prevención y sanción para combatir efectivamente la proliferación de las llamadas “guardias blancas”, mismas que siguen sembrando el terror en comunidades y poblados campesinos, en especial

en los estados del sur de la República. El vínculo de los denominados “guardas blancas” con las autoridades de justicia y políticas de las entidades donde actúan (especialmente en los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero), impide que se tenga un interés real en luchar contra dichos grupos.

- ***Que brinde mejor capacitación a los funcionarios policiales, tratando a profundidad los excesos cometidos por estos en los operativos, principalmente en los que afectan a campesinos; e informando con claridad a dichos funcionarios acerca de sus deberes y obligaciones, y de la responsabilidad penal a la que pueden ser sujetos de no atenderse a lo establecido por la ley.***

En los últimos años, se han creado programas de formación y capacitación en materia de derechos humanos, a policías judiciales, principalmente federales y del Distrito Federal, aún cuando en términos muy insuficientes todavía, tanto en cantidad como en calidad. La voluntad real de los policías judiciales en respetar a los derechos humanos de las personas detenidas implica efectivamente un mejor conocimiento de las normas que los rigen, incluyendo las normas internacionales correspondientes. Medida que tiene que venir acompañada de reformas concretas en relación con sus facultades y limitaciones en los procedimientos de investigación penal. La permanencia de las violaciones graves a derechos humanos por parte de policías judiciales, se explica en gran parte por el valor probatorio excesivo que se otorga a sus dichos y actuaciones durante las investigaciones.

- ***Que repare e indemnice a los familiares de las víctimas de violaciones de derecho a la vida atribuibles a agentes del estado.***

La reparación del daño a las víctimas y familiares de víctimas se da en ocasiones muy escasas y básicamente en casos ventilados ante instancias internacionales. Aunque las normas nacionales e internacionales obligan las autoridades correspondientes a promover la reparación del daño en casos de violaciones a derechos humanos, en muy pocos casos se llega a dicha etapa

Diversas normas nacionales indican la obligación de la reparación del daño causado a las víctimas de violaciones a sus derechos humanos, sin embargo, la falta de reglamentación suficiente remite, para la determinación de los criterios y montos, a la legislación laboral aplicable (ver *Informe sobre la Práctica de la Tortura en México*, octubre 2002, remitido a esta H. Comisión).

- ***Que promueva y desarrolle las iniciativas de paz en las zonas de violencia armada, particularmente en los estados de Chiapas y Guerrero, acompañadas de las reformas necesarias para lograr la vigencia plena de los derechos humanos.***

Los estados señalados desde años como los estados de mas alto nivel de violencia policiaca y política, en particular los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, siguen en situaciones conflictivas caracterizadas por múltiples violaciones graves a derechos humanos, como la tortura, detención arbitraria, desaparición forzada, desplazamiento forzado etc. Pese a las iniciativas de paz anunciadas por las autoridades federales en el momento del cambio de gobierno del año 2000, y a cierta muestra de apertura al diálogo, no se han dado cambios sustanciales al respecto. Se siguen dando enfrentamientos frecuentes entre fuerzas públicas y población civil, especialmente en zonas indígenas y campesinas. Zonas donde prevalecen los grupos armados existentes pero también grupos paramilitares y narcotraficantes. Por otra parte, cabe señalar la permanencia de múltiples problemas de violencia y actos de justicia por propia mano, derivados del poder tácito, excesivo y avalado por las autoridades locales, que ejercen poderosos propietarios terrenales (caciques) y empresarios sobre las poblaciones locales.

B – El derecho a la libertad personal

- ***Que revise los procedimientos utilizados por los órganos policiales, a fin de que la actividad tendiente a combatir la delincuencia se cumpla de manera profesional y efectiva, en conformidad con la ley.***

El combate a la delincuencia organizada ha sido un elemento importante para las autoridades mexicanas para justificar la creación de nuevos cuerpos policíacos de intervención e investigación (Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada, la Agencia Federal de Investigación etc.). Sin embargo las facultades especiales que les fueron asignadas y que son señaladas en las leyes orgánicas y reglamentos que los rigen) han permitido la utilización de medios ampliados de actuación y en varios casos, violatorias de los derechos elementales de cada individuo. En casos documentados de violaciones a derechos humanos por parte de grupos especiales de intervención, se han destacado procedimientos recurrentes, favorables a violaciones a derechos humanos: operativos masivos realizados por decenas de agentes, utilización de pasamontañas para que los detenidos no puedan identificar a los agentes, utilización excesiva de la fuerza y con frecuencia de la tortura física y psicológica etc. La imposibilidad para las víctimas de violaciones, de identificar a los responsables, es un factor determinante de impunidad.

- ***Que regule adecuadamente el principio de la libertad del imputado durante el proceso, regulándose taxativamente los casos de excepción, conforme a las directrices establecidas por la CIDH.***
- ***Que amplíe el ámbito de aplicación de las penas alternativas a la de la prisión, se adopten las medidas necesarias con el fin de acelerar los procesos y se aumente la capacidad locativa de los centros carcelarios.***

No se han establecido reglas tendientes a adecuar la legislación nacional al principio de libertad del imputado durante el proceso, menos conforme a directrices establecidas por la CIDH. La detención preventiva sigue siendo una regla y no una excepción, lo que evidentemente favorece la comisión de violaciones graves a derechos humanos del inculpado. Contrariamente a la presente recomendación, las reformas adoptadas durante los últimos años han ido en el sentido de aumentar las penas correspondientes a ciertos delitos graves como el secuestro y a facilitar las posibilidades de detención sin orden de aprehensión (ampliación del concepto de flagrancia).

La aplicación de las penas alternativas a la de la prisión tampoco ha sido impulsada de tal modo que los detenidos que presenten las condiciones para beneficiar de estas medidas, les sean realmente aplicadas. Las normas federales y locales relativas a la administración de justicia prevén las posibilidades de medidas alternativas a la prisión, sin embargo, existen fuertes limitantes para su otorgamiento: condiciones restrictivas en relación con los delitos de acusación, las labores realizadas, las penas condenatorias, las evaluaciones técnicas de personal de los centros de reclusión etc. Otro tipo de limitantes consiste en la falta de conocimiento de los internos de estos derechos que los asisten, la falta de conocimiento de la tramitación correspondiente, la falta de recursos para contratar a representantes legales que realicen las tramitaciones etc. Eso en el entendido que corresponde a los propios internos promover los beneficios de ley a los cuales tienen derecho.

- ***Que elimine como medida disciplinaria el confinamiento del interno hasta por 30 días; y que las medidas disciplinarias estén sujetas al principio de legalidad y garantías suficientes de debido proceso.***
- ***Que haga efectivas las disposiciones tendientes a separar a los procesados de los sentenciados así como a los menores de los adultos y a las mujeres de los hombres.***
- ***Que adopte medidas con el objeto de garantizar las condiciones de tratamiento de los internos, incluso el derecho del recluso a mantener contacto con el mundo exterior.***
- ***Que investigue debidamente las denuncias de corrupción y tráfico de influencias presuntamente ocurridos dentro de las prisiones, se sancione a los responsables y se adopten las medidas necesarias para corregir dichos males.***
- ***Que elimine el sistema de estudios tendientes a determinar el índice de peligrosidad de un individuo y los llamados “estudios de peligrosidad”, por ser contrarios a la Convención Americana.***

El sistema de administración de justicia sigue violentando los derechos de los internos, en muchos aspectos. La sobrepoblación de los centros de reclusión y la falta de medidas progresivas de detención favorecen condiciones de reclusión contradictorias a las reglas mínimas establecidas en varios instrumentos internacionales, y en relación con: la salubridad, la alimentación, las actividades

culturales y laborales, las visitas de familiares, representantes legales y otros visitantes, atención médica y psicológica etc. Contrariamente a los objetivos oficiales de readaptación social de los centros de reclusión, las cárceles mexicanas siguen siendo centros de castigo, de fomento de la violencia, de tráfico y corrupción así como de justicia por propia mano etc. Circulo violatorio de los derechos humanos que las autoridades y personal carcelario avalan y en el cual participan a menudo, directamente o indirectamente (corrupción, encubrimiento, toma de medidas arbitrarias de castigo etc.).

Por otra parte, es sumamente preocupante la facultad discriminatoria de los Consejos Técnicos Interdisciplinarios de los centros de reclusión para determinar, muchas veces bajo criterios subjetivos y tendenciosos los perfiles de peligrosidad de los internos. Siendo la regla que dichas determinaciones se establezcan con base a los delitos de acusación y no al aspecto, dejando de un lado el principio de presunción de inocencia consagrado en normas nacionales e internacionales. De igual modo, las medidas de castigo son tomadas arbitrariamente por los Consejos Técnicos Interdisciplinarios de los reclusorios, dando lugar a situaciones violatorias de los derechos humanos.

C. El derecho a la integridad física

- ***Que otorgue a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Estatales respectivas, el apoyo necesario para que sigan vigilando y denunciando los hechos de tortura ante las autoridades correspondientes; y que adopte las medidas necesarias para que las recomendaciones de dichas comisiones sean cumplidas.***

Las recomendaciones emitidas por las comisiones públicas de derechos humanos siguen sin ser vinculatorias para las autoridades que las reciben, por lo que la aceptación o no de recomendaciones por tortura por parte de dichos órganos, sigue al libre arbitrio de las dependencias que las reciban. Al respecto, existen casos en los cuales recomendaciones por tortura han sido rechazadas, sin una justificación suficientemente motivada.

- ***Que adopte las medidas necesarias para asegurar que los hechos de tortura sean calificados y sancionados como tales por los órganos jurisdiccionales competentes, acorde con la definición internacional de dicha violación al derecho a la integridad personal.***

La tipificación del delito de tortura como tal sigue siendo un problema importante, dado que las autoridades investigadoras siguen haciendo un manejo los dictámenes de lesiones y de la ley, de tal modo que el delito de abusos de autoridad prevalezca sobre el de tortura. Otra limitante a las consignaciones por tortura consiste en establecer la responsabilidad penal de los agentes señalados como culpables por las víctimas. La simple negación de los hechos por parte de los presuntos responsables muchas veces impide su consignación, aun cuando existan diversos elementos de prueba al respecto.

Cabe recordar por otra parte que los códigos penales de los estados de Yucatán y Guerrero no contemplan todavía el delito de tortura.

- ***Que adopte las medidas necesarias para ejercer una efectiva supervisión judicial de la detención y de los órganos encargados de ejecutarla, dado que la fase de arresto y detención es una de las más críticas de todo proceso, en la cual el detenido queda bajo control exclusivo de la policía.***

Contrariamente a la esta recomendación, las facultades de arresto por parte de las autoridades ministeriales, sin orden de aprehensión emitida por una autoridad judicial, han sido ampliadas en el código de procedimiento penal. Esto, a través de la reforma constitucional de 1996. Por otra parte, una nueva reforma constitucional de 1999 amplió el concepto de flagrancia, permitiendo a la autoridad ministerial ejecutar ordenes de aprehensión sin la intervención de autoridad judicial. En este sentido, se ha debilitado la protección de las personas contra detenciones arbitrarias y contra posibles abusos de autoridad, y menos se ha impulsado la supervisión judicial de las ejecuciones de ordenes de aprehensión.

- ***Que imparta las instrucciones pertinentes a efectos de que los agentes públicos que llevan a cabo detenciones, informen a los detenidos al momento de realizarlas, de los motivos de la privación de la libertad, y de sus derechos y garantías en términos que le sean comprensibles, de acuerdo a su formación, nivel cultural e idioma, de los derechos que le asisten.***

Las normas legales destinadas a que los detenidos sean informados desde el inicio de cualquier procedimiento penal de los derechos que los asisten, no encuentran en realidad modalidad de garantía, dado que el conjunto de las diligencias de averiguación previa en cualquier procedimiento penal (etapa de detención e investigación), son facultad exclusiva e discrecional de las autoridades ministeriales, sin supervisión alguna de autoridad judicial. Los informes de motivo y ejecución de detenciones por parte de policías judiciales hacen constar solamente por escrito, el supuesto desarrollo de ejecución de las ordenes de aprehensión o aprehensión en flagrancia o por cualquier otro motivo reconocido por la Ley. Por lo que la obligación de los policías aprehensores en mencionar a los detenidos los derechos que los asisten queda al libre arbitrio de los policías, de igual modo que la veracidad sobre el desarrollo de las aprehensiones implica la confrontación entre el dicho de los policías y el del detenido, sabiendo que la práctica general sigue siendo que los jueces otorgan un valor mas importante a los informes de los policías, al menos que el detenido pueda comprobar lo contrario.

No se han tomado medidas que garanticen a los detenidos que los derechos que los asistan les fueran realmente mencionados.

- ***Que adopte iniciativas concretas para educar y formar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, sobre la prohibición absoluta de los actos de tortura, o de tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.***

Se han multiplicado los programas de formación en este sentido pero aún son insuficientes, sobre todo en los ámbitos locales.

- ***Que garantice, en forma efectiva, el derecho de los detenidos a una comunicación inmediata con un abogado de su elección.***

El respeto al derecho a la comunicación de los detenidos queda al libre arbitrio de las autoridades ministeriales, dado que durante la etapa de investigación ministerial, los detenidos quedan a manos de dichas autoridades. Los casos de tortura y detención arbitraria son generalmente seguidos por una cadena de otras violaciones, incluyendo la incomunicación. Lo cual, con el afán precisamente de impedir cualquier denuncia de los hechos. La falta de supervisión por personal externo, en las agencias del ministerio público, de la situación de los detenidos, permite que el derecho a la comunicación con un abogado de libre elección (particular o de oficio) este sometido a la voluntad de los agentes ministeriales. No existe a la fecha mecanismo de supervisión para verificar si los abogados de oficio quienes aparecen como defensores de los detenidos en las diligencias de investigación hayan efectivamente brindado asesoría y defensa o si únicamente firmaron las actas correspondientes posteriormente a los hechos. La comprobación de la inasistencia de igual modo confronta los dichos de las autoridades implicadas con los de los detenidos.

- ***Que tome las medidas necesarias para que los estados de Puebla y Tlaxcala puedan contar con una legislación específica sobre la tortura.***

En los estados de Puebla y Tlaxcala se encuentra tipificado el delito de tortura, siendo el estado de Guerrero el único estado que en la actualidad no ha tomado las medidas necesarias para esto.

- ***Que adopte las medidas legislativas o de otra naturaleza, a fin de que la declaración del inculgado prestada ante el Juez competente de la causa sea la única confesión válida para el proceso, eliminado expresamente el valor incriminatorio de la confesión prestada ante la Policía Judicial.***

A la fecha, el Estado Mexicano no ha realizado reforma a las normas de procedimiento penal aplicables, con el fin de que la declaración del inculpado prestada ante el Juez competente de la causa penal sea la única confesión válida para el proceso. La confesión rendida ante el agente del Ministerio Público sigue teniendo valor probatorio mas importante que la declaración rendida ante juez, lo cual en virtud del llamado “principio de inmediatez procesal”, y aun cuando un detenido pueda declarar ante un Juez haber sido torturado para confesar. Cabe señalar por otra parte que si bien la policía judicial no esta facultada para recibir declaraciones, si beneficia de facultades para “interrogar a los detenidos”. Situación que ha dado lugar a múltiples violaciones a derechos humanos, cuando la justificación de una detención se basa en las supuestas confesiones de los inculpados ante la policía judicial.

- ***Que formule directrices precisas para las autoridades competentes, a fin de solicitar el rechazo de toda declaración o testimonio en que existan presunciones o indicios fundados de que la misma fue obtenida mediante coacción o tortura física o moral.***

Desde el año 1998, no se han realizado reformas que favorezcan el rechazo de declaraciones o testimonios en que existan presunciones de coacción. Dado el valor probatorio que se otorga a las declaraciones rendidas ante las autoridades ministeriales, la existencia de certificados de lesiones o cualquier otro índice generalmente no están considerados por los jueces como pruebas suficientes para desvirtuar el valor de las declaraciones ministeriales arrancadas bajo tortura. Por otra parte, muchos jueces incurren en delitos de encubrimiento al no solicitar el inicio de las investigaciones correspondientes cuando los inculpados señalen en sus declaraciones en procesos penales, haber sido torturados física o moralmente, para declararse culpables.

- ***Que investigue y sancione a los responsables de hechos de tortura.***

La investigación de la tortura presenta diversas limitaciones y dificultades, derivada de la falta de independencia de las autoridades investigadoras frente a las autoridades denunciadas, dado que en muchas ocasiones se trata para la autoridad que recibe la denuncia, de investigar y sancionar a agentes de la misma dependencia. Situación que provoca la falta de interés de las autoridades investigadoras en sancionar a otros servidores públicos, en desvirtuar las actuaciones anteriormente realizadas por agentes de las mismas dependencias en las investigaciones en contra de los detenidos etc. Por otra parte, cabe señalar que en casos en los cuales se haya emitido alguna orden de aprehensión en contra de servidores públicos presuntos responsables, los denunciados muchas veces se encuentran confrontados a la supuesta no localización de los presuntos responsables, dejando imposible el perseguimiento de los procedimientos penales correspondientes.

- ***Que tome las acciones necesarias para rehabilitar e indemnizar, justa y adecuadamente, a las víctimas de hechos de tortura.***

En materia de tortura, las autoridades mexicanas no tomado medidas destinadas a impulsar la reparación del daño a las víctimas de tortura. La solicitud de reparación de daño, en casos de comprobación de la tortura, recae en realidad en las propias víctimas, aun cuando es obligación de las autoridades ministeriales y judiciales realizar las actuaciones necesarias para la reparación del daño en casos de violaciones a derechos humanos. De igual modo, es pendiente del Gobierno Mexicano realizar las reformas necesarias para acatar cabalmente las recomendaciones de esta Comisión Interamericana de Derechos Humanos relacionadas con la reparación del daño en casos individuales ventilados ante esta instancia.

D – El derecho a la justicia

- ***Que adopte las medidas necesarias para que se dicte a la brevedad posible la legislación reglamentaria del artículo 21 de la Constitución***

Mexicana, a fin de hacer efectivas las garantías judiciales y de protección judicial consagradas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

En la actualidad, no existe legislación reglamentaria alguna al artículo 21 de la Constitución Mexicana, destinada a hacer efectivas las garantías consagradas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

- ***Que tome las medidas pertinentes con el fin de ejecutar, a la brevedad posible, las órdenes de aprehensión que no hayan sido cumplidas en el curso de los procesos penales.***

Las autoridades correspondientes no han tomado medidas específicas destinadas a agilizar la ejecución de ordenes de aprehensión emitidas en contra de servidores públicos presuntos responsables de violaciones a derechos humanos. Cabe señalar la importancia de dichas ejecuciones, dado que en nuestro país, ningún proceso penal se puede iniciar sin la localización y presentación de los presuntos responsables. Situación que impide a las víctimas obtener la sanción de los responsables pero también recuperar los derechos que les fueron vulnerados y la reparación del daño. Esto es sumamente grave cuando del enjuiciamiento de presuntos responsables puede derivar la anulación de pruebas utilizadas arbitrariamente contra las víctimas en los procedimientos instruidos en su contra.

En casos de violaciones a derechos humanos, garantías individuales y judiciales de personas detenidas, es común que los agentes encargados de investigar dichas violaciones encubran a los presuntos responsables, al manifestar que no se pueden localizar. Existe casos confrontados a este tipo de situación, casos tramitados tanto a nivel interno como ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El encubrimiento de servidores públicos sometidos a ordenes de aprehensión tiene como motivo principal el hecho de que la ejecución de órdenes de aprehensión es facultad exclusiva de la policía ministerial (policía judicial),

sabiendo que parte de los servidores públicos en contra de quienes se ha emitido ordenes de aprehensión son precisamente policías judiciales.

En relación con las recomendaciones emitidas por la CIDH, sobre la situación de las poblaciones indígenas en México:

- ***Que adopte las medidas y políticas públicas requeridas, a fin de atender adecuadamente las necesidades de la población indígena mexicana, especialmente en áreas como la salud y la educación.***

Con el fin de tener una idea general pero clara de la situación actual de las poblaciones indígenas en México, desde la perspectiva de la salud y la educación, cabe señalar algunas de las estadísticas nacionales existentes al respecto:

POBLACIÓN TOTAL DE INDÍGENAS MAYORES DE 5 AÑOS: 6' 044 547

(Año 2000)

Población de 15 años y más analfabeta: 5' 142,285

Población de 6 a 14 años que no sabe leer y escribir: 2'110,393

Población de 5 años que no asiste a la escuela: 466,048

Población de 6 a 14 años y más que no asiste a la escuela 1'379,092

Salud

La proporción estimada de población indígena sin acceso a servicios de salud es de 56.8% del total de dicha población. (a saber 49,534,436 personas)

- ***Que restablezca y profundice las iniciativas de diálogo y paz, especialmente en las zonas de conflicto como Chiapas, a fin de que se adopten los acuerdos logrados.***

El proceso de paz, lejos de reiniciarse, se ve cada vez más lejano, pues recordemos que se suspendió por el incumplimiento del Estado de adoptar los Acuerdos de San Andrés, a través de una reforma constitucional.

El arribo a la Presidencia de la República por un candidato de partido de oposición al tradicional y su promesa de hacer llegar al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas constitucionales llamada *Cocopa*, creó falsas expectativas sobre la solución al conflicto armado en Chiapas y sobre el mejoramiento profundo de las condiciones de vida de los pueblos indígenas de todo el país.

El proceso de reforma a la Constitución que terminó por adoptar una normatividad asistencialista hacia los pueblos indígenas, negándoles el reconocimiento de sus derechos fundamentales como el de la libre determinación, y con una fuerte impugnación por los propios pueblos, comunidades y organizaciones indígenas, evidenció la negativa sistemática del Estado por no reconocer la situación de discriminación y exclusión en la que se encuentra dichos pueblos, pues el Poder Ejecutivo no defendió la propuesta de reformas, quizá por no representarles ninguna ganancia económica, como sí lo ha hecho, por ejemplo, en el caso de la reforma eléctrica; por su parte, el Poder Legislativo: Congreso de la Unión (y las dos terceras partes del total de las Legislaturas Estatales) modificaron en complicidad, la iniciativa de reformas que impulsaban el propio EZLN y los pueblos indígenas, disminuyéndolas a servicios básicos, cuando lo que se exigía eran nuevas condiciones económicas, sociales, culturales y políticas que permitieran la reorganización de los mismos. Finalmente, el Poder Judicial, concretamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo la oportunidad de restituir el proceso viciado de dicha reforma constitucional, a través de más de 330 juicios de controversias constitucionales que Municipios indígenas le interpusieron, pero nuevamente se impuso la burocracia judicial y concluyó el sobreseimiento de los juicios argumentando que no tenía facultad para cuestionar el procedimiento de reforma a la Constitución que lleva a cabo el Poder Legislativo.

- ***Que los hechos criminales cometidos contra integrantes de pueblos indígenas (particularmente por agentes públicos o con su anuencia o tolerancia) sean investigados y sancionados conforme a la ley; que las víctimas de tales crímenes o sus familiares reciban la debida reparación, que incluya una compensación pecuniaria.***

Sigue la impunidad y falta de indemnización en casos de violaciones graves contra integrantes de pueblos indígenas. Un caso paradigmático de esta situación es el caso Aguas Blancas. En la capital del estado de Guerrero, el Congreso local aprobó por unanimidad un punto de acuerdo mediante el cual se solicita a las autoridades federales la reapertura del caso de la matanza de Aguas Blancas y el castigo de los responsables materiales e intelectuales de ese crimen. Sin embargo, a 7 años de los hechos, no se ha hecho justicia en un caso tan grave. Situación de impunidad que prevalece en la mayor parte de los casos en los cuales agentes policiacos y militares se encuentran claramente vinculados.

- **Que proteja y atienda adecuadamente la situación de los indígenas desplazados por las zonas de conflicto.**

El martes 28 de agosto (2001), retornaron a sus comunidades de origen 333 desplazados por el conflicto armado en el empobrecido sureño Estado mexicano de Chiapas, donde opera la guerrilla zapatista. ..Los despachos de prensa dan cuenta que tras una noche de oración y recogimiento, 62 familias indígenas, en su mayoría tzotziles, guardaron sus pocas pertenencias y abandonaron al amanecer de este martes el campo de refugiados de X'Oyep ara regresar a sus comunidades luego de más de cuatro años de ausencia. Este primer contingente de "retornados", constata la agencia española de prensa EFE, inició el regreso arropado por la Cruz Roja Internacional, organizaciones no gubernamentales y decenas de voluntarios de Protección Civil de Chiapas, a quienes a lo largo de la marcha se sumó el obispo de San Cristóbal de las Casas, Felipe Arizmendi, y en la recta final el gobernador del estado, Pablo Salazar...La agencia francesa de prensa comenta que estos indios tzotziles, unos 8.000 según el gobierno y más de 10.000 de acuerdo con la guerrilla indígena zapatista,

huyeron de sus hogares a partir de 1997 amenazados por grupos paramilitares afines al Partido Revolucionario Institucional (PRI, que estuvo 71 años en el poder hasta que en 2000 fue derrotado en las urnas)...El desplazamiento de estas familias se hizo más dramático el 22 de diciembre de 1997 cuando ocurrió la masacre de Acteal, en la que un grupo de paramilitares asesinó a 45 indígenas, en su mayoría mujeres y niños. La mayoría de este primer grupo de indígenas que ahora retornaron, abandonaron sus hogares tras esa matanza, perpetrada por un grupo de paramilitares afines al ex gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI), que asesinaron a 45 personas mientras rezaban.

Un acuerdo de "respeto mutuo" entre la organización "Las Abejas", que agrupa a gran parte de los 10.000 desplazados por la violencia en Chiapas, y el ayuntamiento priísta de Chenalhó, el municipio donde se asientan sus comunidades de origen, ha permitido a estos primeros indígenas retornar a sus hogares.

El retorno se produjo en el marco de un acuerdo de garantías firmado por el gobernador de Chiapas, Pablo Salazar, quien llegó al poder en las elecciones de agosto impulsado por una alianza que incluyó izquierda y derecha. "Basta ya de esta violencia", dijo el gobernador Salazar en el acto final, celebrado en la comunidad de Puebla. A pesar del compromiso contraído por ambas partes para buscar la reconciliación, el portavoz de "Las Abejas", Antonio Vázquez, recordó hoy que "todavía no se ha hecho justicia y no se han cumplido los acuerdos de San Andrés y no hay avances en el camino hacia la paz".

Esos acuerdos fueron suscritos entre el Gobierno y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en febrero de 1996 y, según la guerrilla, su incumplimiento por parte de las autoridades motivó la ruptura del diálogo siete meses después, precisa la información de EFE.

Pese a todo, "nos hemos decidido a retornar a riesgo de nuestras vidas", ha dicho Vázquez antes de hacer un llamamiento a la sociedad mexicana y a las organizaciones internacionales para que estén atentas al futuro de los "retornados", porque "todavía hay miedo a la existencia de grupos paramilitares"...

3. 2 El estado de la libertad de expresión.

3.2.1 Introducción. Panorama general.

En su toma de posesión, el Presidente de la República señaló: “El estricto respeto a la libertad de expresión es garantía irrenunciable del desarrollo democrático. Su preservación es el compromiso primero de todo Estado democrático. Creo firmemente que los medios de comunicación nacen de la libertad y sólo en ella pueden cumplir su responsabilidad ética de informar a la sociedad. Mi gobierno observará un absoluto respeto a esa libertad fundamental de informar y disentir. Escucharemos y atenderemos el escrutinio cotidiano de la opinión de la ciudadanía. Me comprometo con una nueva ética que supere el vicio histórico de una cultura oficial que privilegió el control y la manipulación de la información sobre los asuntos públicos en demérito de su oportunidad y veracidad”.²²

No obstante, en los hechos se ha vivido por un lado, un permanente enfrentamiento consistente en la descalificación del trabajo periodístico de las y los periodistas y medios de comunicación que se han distinguido por su posición crítica frente al gobierno; y por otro lado el gobierno continúa favoreciendo, al igual que los anteriores regímenes priístas, a los dueños de los medios de comunicación más grandes.

Para la administración de Vicente Fox no ha sido una prioridad la libertad de expresión, así lo ha señalado la organización Reporteros Sin Fronteras (RSF), quien en el mes de noviembre de 2002 se entrevistó con el presidente Fox, manifestándole su preocupación por la impunidad ante las agresiones a periodistas y las demandas judiciales en contra de estos. RSF manifestó también su decepción por la actitud del gobierno federal, que ante la propuesta de incluir una articulado específico que proteja la confidencialidad de las fuentes

de información, estableció que los periodistas no debían tener consideraciones especiales, y que si cometían una irregularidad en el manejo de la información, debían comparecer ante la ley.

México ocupa el lugar 77 en materia de respeto a la libertad de expresión según el diagnóstico elaborado por Reporteros Sin Fronteras sobre el respeto a la libertad de prensa en el mundo, publicado en septiembre de 2002. A la fecha RSF se ha dirigido en por lo menos doce ocasiones a la Secretaría de Gobernación por casos de agresiones a periodistas.

Las libertades de información y expresión en México siguen representando un reto para la administración de justicia. En tal sentido, dos aspectos llaman la atención: el primero es la dilación, ineficacia y parcialidad del Poder Judicial en el esclarecimiento de asesinatos en contra de los comunicadores; el segundo se refiere a la persistencia judicial de llevar a los periodistas a los tribunales.

En cuanto a los asesinatos, amenazas y agresiones a periodistas se observa dilación de justicia, la cual se encuentra supeditada a poderes políticos y económicos que le impiden la eficaz y rápida administración de justicia.

Por otra parte los citatorios judiciales a periodistas han aumentado en un 12% en los últimos años, y continúa una práctica recurrente de la autoridad que inhibe la libertad de expresión.²³

La frontera norte es una de las regiones donde se han registrado un mayor número de agresiones contra periodistas, destacando los estados de Chihuahua, Baja California, Tamaulipas y Sonora, entre otros, en los que persisten niveles de impunidad muy altos.

Igualmente, “México es uno de los siete países con el marco jurídico más atrasado en materia de comunicación, sólo equiparable a Libia, Irak, Katar y Cuba; y por debajo de naciones como Paraguay, Colombia y Guatemala”.²⁴

²² Discurso presentado el 1 de diciembre de 2001.

²³ Datos tomados de la Red Mexicana de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación.

²⁴ Miguel Ángel Granados Chapa, “Doce y Medio por Ciento”, en Plaza Pública, *Reforma*, México, D.F., 9 de noviembre del 2000, pp. 7-A.

El modelo legislativo en materia de radio y la televisión privilegia su explotación comercial. El Estado mexicano ha entregado paulatinamente el sector a los intereses privados, a través de un pacto en el que ambos actores han recibido beneficios.

Aún cuando el Estado ha participado como emisor y cuenta con sus propios medios de comunicación, ha carecido de un proyecto distintivo y sólido en materia de medios electrónicos.

El modelo comercial se ha desarrollado de tal manera que en la actualidad, de las 1974 frecuencias de radio y televisión autorizadas, el 82 por ciento funciona al amparo de una concesión comercial. A esto habría que agregar que muchas de las emisoras que operan con permisos son repetidoras de emisoras concesionarias, por lo que el porcentaje de emisoras comerciales es todavía mayor.¹ En algunos períodos el Estado ha otorgado o refrendado cientos de concesiones sin mayor trámite, mientras alarga por años las gestiones de instituciones públicas, de organizaciones sociales o de comunidades para conseguir permisos.

Junto a esto, la radio y la televisión mexicanas presentan uno de los más altos grados de concentración en el mundo, como resultado de la discrecionalidad en el proceso de otorgamiento de las concesiones. En la radio comercial el 76 por ciento del sector se encuentra en manos de 14 familias. Sólo 4 grandes cadenas aglutinan casi la mitad del total de las emisoras (47.8 por ciento).

En la televisión la concentración es aún mayor. El Grupo Televisa opera 306 estaciones, 50 por ciento del total, mientras que TV Azteca cuenta con 180 estaciones, 30 por ciento del total.

Si consideramos sólo las emisoras concesionadas a inversionistas privados, el 87 por ciento de las estaciones de televisión están en manos de las dos cadenas mencionadas, situación impensable en otros países.²⁵

Esta política permisiva para el aprovechamiento del espacio aéreo con fines comerciales, ha descuidado la noción de servicio público y la responsabilidad social de los medios para con la población, que debieran garantizar a cambio de la explotación de un bien público nacional, limitado y que pertenece a todos los mexicanos, violentando así el derecho a la información y la libertad de expresión.

Consideramos que el Estado mexicano debe retomar los instrumentos internacionales en materia de libertad de expresión: el Artículo 19 de la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948), la Carta de una Prensa Libre-World Press Freedom Comité, la Convención Americana de Derechos Humanos de la OEA (1969), la Declaración de Chapultepec (1994) y la Declaración Interamericana de Libertad de Expresión²⁶, donde se establece que una prensa libre es condición fundamental para que las sociedades resuelvan sus conflictos, promuevan el bienestar y protejan su libertad. No debe existir ninguna ley o acto de poder que coarte la libertad de expresión, cualquiera sea el medio de comunicación.

En los artículos 6º y 7º de la Constitución Mexicana se establecen las garantías para el ejercicio pleno de la libertad de expresión como un derecho humano. Sin embargo, los grandes rezagos en las leyes secundarias mexicanas evidencian la urgente actualización de la Ley de Imprenta de 1917, así como la necesidad de legislar en materia de protección de las fuentes periodísticas.

²⁵ Datos tomados del documento “*El Derecho a la Información en el Marco de la Reforma del Estado en México*”, Información Relevante sobre Medios de Comunicación en México. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, mayo de 1998.

²⁶ Sociedad Interamericana de Prensa: Declaración Interamericana de Libertad de Expresión, México, 1994

3.2.2 Legislación

A pesar de la recomendación que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hizo al gobierno Mexicano desde 1998, *para que promueva la revisión de la legislación reglamentaria de los artículos 6º y 7º de la Constitución Mexicana, en una forma abierta y democrática, a fin de que las garantías consagrados en los mismos tengan vigencia efectiva*, no hay hasta el momento cambios integrales en las leyes que hagan efectivas dichas garantías.

Seguimos con una ley de imprenta de 1917, que resulta peligrosa y autoritaria, ya que fue promulgada por el entonces presidente en un contexto posrevolucionario y de conflicto social, y conlleva un espíritu represivo a la libertad de expresión.

Igualmente continuamos con una ley de Radio y Televisión de hace 40 años, con ligeros cambios en su reglamento, pero no más, que da capacidades discrecionales al poder ejecutivo para otorgar concesiones y permisos lo cual ha redundado en un duopolio televisivo y prácticamente en un nulo acceso de la ciudadanía a los medios de comunicación electrónicos para hacer ejercer plenamente el derecho a la libertad de expresión.

Aun no hay una ley que proteja el secreto profesional de los periodistas, y está pendiente una discusión amplia que incluya a las organizaciones civiles, académicos y a los propios comunicadores y comunicadoras sobre la responsabilidad jurídica de las y los periodistas.

Al momento existe una propuesta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) sobre la protección de las fuentes periodísticas que aun no es del conocimiento público y una iniciativa de ley de la fracción parlamentaria del PRD. Ninguna de las dos han sido llevadas al debate en la sociedad y con los propios periodistas.

La historia de los intentos por revisar los artículos 6 y 7 constitucionales y su reglamentación es larga.

Después de una amplia discusión, en 1995 en la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, los grupos parlamentarios de PAN, del PT y del PRD; en un segundo gran intento del Congreso de la Unión por reformar las leyes relativas a los medios de comunicación, impulsaron un Punto de Acuerdo para la creación de una *Comisión Especial de Comunicación Social*.²⁷

El Punto de Acuerdo fue presentado ante el pleno de la Cámara de Diputados por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y aprobado el 28 de enero de 1995; y tenía como Objetivo General: *“Realizar consultas con los medios de comunicación, con los expertos y con los miembros de la sociedad civil que permitan con su aportación la actualización de la legislación en materia de comunicación social”*.²⁸

La consulta nacional en materia de comunicación social se llevó a cabo del 8 de junio al 11 de julio de 1995, consistió en 10 foros regionales que abarcaron todos los estados de la federación con una participación de 694 ponentes y 2 mil 908 ponencias y 1 mil 952 propuestas. Comprendió temas fundamentales como el derecho a la información, prensa escrita, radio, televisión, cine, edición y distribución de revistas y publicaciones, edición de libros, grabación y distribución de disco y videos, régimen de concesiones, publicidad, informática, sistema de telecomunicaciones, comunicación y su entorno urbano y ecológico, nuevas y próximas tecnologías; entre otros temas.

Los diputados se dieron a la tarea de sistematizar las aportaciones en una propuesta de iniciativa de ley. En una primera etapa los integrantes de la de la Comisión Especial trabajaron de forma compartida y responsable, “sin embargo,

²⁷ La Comisión quedó integrada por las (os) siguientes diputadas (os): Netzahualcóyotl de la Vega, José Natividad González Parás, Oscar Levín Coppel; Heriberto Lizárraga, Ricardo Meneses, Jesus Manuel Meléndez Franco, Abel Eloy Velasco, Oscar Cantón Zetina, Mario de la Torre Hernández, María Claudia Esqueda, Heriberto Galindo, Miguel Lucero Palma, Gustavo Salinas Iñiguez, Juan Salgado Brito, Samuel Palma, María Lucero Saldaña Pérez, Abelardo Carrillo Zavala, Carlos Reta Martínez, Jaime Arceo, Gabino Fernández, Héctor San Roman, María Teresa Gómez Mont, Rafael Ayala López, Patricia Mendoza Peña, José Luis Torres Ortega, María del Carmen Segura Rangel, Martín Hernández Balderas, Claudio Coello Herrera, Cruz Pérez Cuellar, Tarcisio Navarrete, Ana Lilia Zepeda, Ramón Sosamontes, Marco Rascón Córdova, Adolfo Aguilar Zinser, Antonio Tenorio Adame y José Narro Céspedes.

²⁸ Era el órgano de gobierno de la Cámara de Diputados, con las reformas a la *Ley Orgánica de la Cámara de Diputados*, publicadas en el D.O.F., el 3 de septiembre de 1999, fue sustituida por la Junta de Coordinación Política, integrada por todos y cada uno de los coordinadores de los grupos parlamentarios.

el acceso del licenciado Emilio Chuayffet Chemor a la Secretaría de Gobernación²⁹ comenzó a dar indicios de un cambio, la permanente cooperación e interés de los diputados del PRI empezó a cambiar...presentes estaban los diputados priístas en las reuniones de trabajo, en todo se mantenía el consenso y el interés, menos en el hecho de comenzar a redactar los borradores de la iniciativa”. Fue entonces que los diputados del PRI empezaron a mostrar indicios de oposición al trabajo de la comisión:

Plenamente conscientes de que no contarían con el apoyo de los legisladores del PRI y de la oposición del Ejecutivo Federal; las diputadas y diputados del PAN, PT y PRD que integraban la Comisión Especial redactan y presentan al pleno dos iniciativas: *Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social*; y la *Iniciativa que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley Federal de Entidades Paraestatales* (ver anexo 2).

Sin embargo, los medios de comunicación electrónicos iniciaron una campaña en contra de las iniciativas, calificándolas como “ley mordaza” y castigando a los diputados que la defendieron, quitándoles los espacios en los medios de comunicación.

En virtud de la oposición del Ejecutivo Federal a los trabajos realizados por la Comisión Especial de Comunicación Social, el Partido Acción Nacional; de la Revolución Democrática; y del Trabajo, presentaron en julio de 1997, los hechos por incumplimiento de diversas obligaciones internacionales derivadas de tratados suscritos por México, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (CIDH).

En la denuncia se hace un recuento del contenido de los tratados internacionales que México ha firmado relativos a derechos humanos, libertad de expresión y derecho a la información; de la normatividad de México en la materia y relatan los trabajos de la Comisión Especial y la oposición por parte del Ejecutivo Federal.

²⁹ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año I. No. 10. Enero 28, 1995, p. 465-466. México.

Los legisladores acusaron que: “El gobierno mexicano, a través del Poder Ejecutivo Federal ha incumplido lo dispuesto por el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos de la OEA, en virtud de haberse opuesto en forma sistemática durante los últimos 20 años y 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y las disposiciones de la referida Convención, las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar en forma efectiva, mediante leyes reglamentarias del texto constitucional mexicano, los derechos a la información y a la libre expresión de las ideas consagradas en forma genérica en nuestro derecho interno”.

En atención a la denuncia y como parte del *“Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México 1998”*, la CIDH recomendó, en el *Capítulo X El Derecho a la Libertad de Expresión*, al gobierno mexicano: *“Que promueva la revisión de la legislación reglamentaria de los artículos 6° y 7° de la Constitución mexicana, en una forma abierta y democrática, a fin de que las garantías consagradas en los mismos tengan vigencia efectiva, acorde con el derecho a la libertad de pensamiento y expresión consagrado por la Convención Americana”*.³⁰

A pesar de esta recomendación fue sistemática la oposición por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y de los propios dueños de la mayoría de los medios de comunicación electrónicos a reglamentar los artículos para democratizar los medios, garantizar el acceso de la ciudadanía y el derecho de réplica.

3.2.3 Propuestas desde la sociedad civil, Propuesta Ciudadana de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión

A pesar de los obstáculos la labor por parte de la sociedad civil en la materia continuó. Durante más de 20 años académicos, organizaciones sociales

y civiles, comunicadores y trabajadores de los medios, legisladores y ciudadanos hemos propuesto, a través de diversas consultas públicas, foros y propuestas legislativas, una reformas que garanticen la libertad de expresión y el derecho a la información.

Momentos significativos en este proceso fueron las consultas públicas nacionales de 1980, 1983 y 1995. Posteriormente, en 1999-2000, más de 600 organizaciones sociales y civiles se unieron en el esfuerzo denominado Poder Ciudadano, que concluyó con la elaboración de propuestas para la agenda de diversas temáticas, entre ellas la de los Medios de Comunicación, que fueron signadas por los entonces candidatos a la Presidencia de la República en el año 2000, entre ellos Vicente Fox.

El proceso de diálogo de varios meses entre los organismos de la sociedad civil y el equipo de transición, en el que participaron 53 organizaciones entre julio y diciembre del 2000, culminó con el compromiso del Presidente para impulsar una reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión.

A principios de 2001, la Secretaría de Gobernación, con gran discrecionalidad y sin aval del presidente convocó a la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación de los Medios Electrónicos, en la que por primera vez se asumía desde la esfera gubernamental, la necesidad de la participación de la sociedad no sólo en la discusión del tema sino también en la generación de propuestas.

El proceso de la mesa de diálogo duró más de un año y se discutieron todas las propuestas, pudiendo llegar a acuerdos en muchos de los puntos, y los que no, se acordó discutirlos con posterioridad en la mesa amplia (ver anexo 3).

A la par, las organizaciones sociales involucradas, generamos un espacio de discusión en cada uno de los temas, a fin de llevar las propuestas de la sociedad civil a la Mesa de Diálogo. Nos autodenominamos la mesa ciudadana

³⁰ Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, editado por la Comisión de Radio, Televisión y

para la reforma integral de medios, estuvimos siguiendo el proceso durante cerca de dos años, en la confianza de que podríamos establecer un cambio normativo lo más participativo posible.

Sin embargo, el 10 de octubre del 2002, sorpresivamente el titular del Ejecutivo, publica en el Diario Oficial de la Federación, cambios al reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, renunciando a los tiempos fiscales que corresponden al Estado, reduciéndolos de un 12.5% a un 1.25%, dejando de fuera a todas las instituciones que se beneficiaban de estos tiempos, ya que estipula que se hará la transmisión de campañas grabadas solamente por el Ejecutivo Federal, quitando los límites a los porcentajes de publicidad en la programación y tratando de simular una ciudadanización del Consejo Nacional de Radio y Televisión, con la participación de un ciudadano como invitado, con voz pero sin derecho a voto.

Este hecho sorpresivo rompió con la mesa de Diálogo que se tenía instalada en la Secretaría de Gobernación y pasó por alto todos los acuerdos establecidos. En subsecuentes reuniones que tuvimos con el Secretario de Gobernación, no nos pudo dar una respuesta satisfactoria de porqué la prisa del gobierno de estipular un cambio al reglamento, evitando de esta forma hacer un cambio integral a la ley en la materia.

De esta manera la actual administración incumple la recomendación de la CIDH de establecer cambios normativos en una forma abierta y democrática. Lo que reflejó este cambio fue un poder del Estado doblegado a las presiones de los empresarios de los grandes consorcios mediáticos mexicanos, quebrantó la confianza que las organizaciones ciudadanas habíamos depositado en un diálogo abierto y de manera unilateral plantea cambios a la ley que vuelven a beneficiar a un pequeño grupo de concesionarios. Finalmente, la mesa ciudadana redactó una iniciativa para la reforma integral de los medios de comunicación electrónicos y la presentó al poder legislativo. Actualmente se

encuentra en proceso de dictaminación para ser discutida en el próximo periodo de sesiones ordinarias (marzo-abril de 2003) (ver anexo 4).

Los límites a la responsabilidad y libertad de la información son fijados actualmente por los concesionarios, que definen qué se transmite, qué no y cuándo, en realidad con muy pocas limitaciones legales. Es necesario otorgar certeza jurídica al ejercicio de los derechos ciudadanos como la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de réplica, misma que sólo podrá garantizarse mediante la constitución de un órgano regulador, que vigile el respeto de estos derechos, realice las labores de arbitraje y asegure que tanto los medios como el Estado cumplan con su responsabilidad ante la sociedad.

Por ello, la reforma que proponemos busca: garantizar el ejercicio de la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de réplica como derechos ciudadanos básicos; posibilitar la constitución de una autoridad autónoma, que otorgue seguridad y certeza jurídica a los concesionarios, posibilite la independencia efectiva del Ejecutivo y brinde a los ciudadanos confianza y transparencia en el cumplimiento adecuado de la Ley; garantizar la transparencia y la seguridad jurídica en el otorgamiento, la supervisión y el refrendo de las concesiones; flexibilizar el otorgamiento de permisos y el funcionamiento de las emisoras con carácter no lucrativo; precisar la finalidad social y definir una figura jurídica para los medios bajo explotación directa del Estado; permitir un acceso y un tiempo de difusión más amplio y equitativo a los distintos poderes y organismos autónomos del Estado; estimular la producción nacional independiente, a través de la creación de un Fondo Público con este objetivo; proteger al público televidente, en especial a los niños y adolescentes, y reducir la transmisión de programas con alto contenido de violencia; lograr una regulación adecuada de la propaganda comercial.

Como organizaciones sociales y civiles le hemos insistido a la secretaría de Gobernación que no trate de detener el proceso y que ayude a empujar esta iniciativa, dando cumplimiento a una demanda social y a la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a fin de que legisle en la

materia para garantizar la libertad de expresión y el derecho a la información de los mexicanos.

3.2.4 Agresiones a periodistas

La libertad de expresión y el derecho a la información han sido temas recurrentes en lo que va de la Administración del Presidente Fox en distintos ámbitos políticos y sociales.

La sistematización sobre violaciones a la libertad de expresión que ha realizado la Red Mexicana de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación, ha permitido establecer un diagnóstico aproximado de las regiones donde se generan gran parte de las agresiones a periodistas y medios, tipo de agresiones y presuntos responsables. La situación de libre expresión, no ha mejorado sustancialmente. En un monitoreo sobre la materia, que abarca del 1 de enero al 31 de diciembre de 2001, realizado junto con la Red de Protección a Periodistas, registramos un deterioro en comparación al último año de gobierno de Ernesto Zedillo al consignarse un incremento del 25 por ciento de incidentes (126 casos) contra periodistas y medios informativos en México. De estos casos, tres fueron asesinatos, 25 agresiones físicas, 14 consistieron en citatorios a comparecer ante un Juez y 12 se tradujeron en demandas judiciales, con lo que estos últimos se consolidaron como la segunda y tercera causa de actos contra periodistas.

Con relación a los Estados más afectados en las libertades informativas, el Distrito Federal tuvo 39 % y en segundo lugar están los Estados de Chiapas (7%), Guerrero (6%), Veracruz (6%) entre otros. En consecuencia con años anteriores los reporteros fueron los mayormente agredidos, con 33 por ciento de incidentes, seguidos por los columnistas (9%) seguidos por los corresponsales y fotógrafos.

El año 2002, no fue mejor para la libertad de expresión en México. Un primer recuento de los casos registrados por el Programa de Protección a

Periodistas de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, arrojó un saldo de 40 agresiones a periodistas y medios de comunicación.

El asesinato del periodista Félix Fernández, el 18 de enero de 2002 en la Ciudad de Miguel Alemán, Tamaulipas, dio un mal precedente para la libertad de expresión en este año. A la fecha se desconoce cuales han sido los avances en las investigaciones, a cargo de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas

Se registraron siete casos de amenazas a comunicadores, entre ellos el caso de Francisco Castellanos, corresponsal de la Agencia Proceso en Michoacán y en contra de Francisco Rodríguez. Once agresiones físicas entre estas las que sufrieron seis periodistas en la ciudad de Puebla el 26 de septiembre de 2002, pero también ocurrieron en Chihuahua y Baja California.

Siete periodistas fueron detenidos, entre ellos Manuel de la Cruz, corresponsal de Milenio Semanal en Tapachula, Chiapas y siete periodistas más tuvieron demandas en su contra, entre ellos. El caso de Francisco Rodríguez, Eduardo López Betancourt, Isabel Arvide y ocho periodistas del diario Norte de Juárez. Los citatorios para comparecer ante la autoridad con relación a sus fuentes se registraron seis; entre ellos los citatorios de la PGR a cinco reporteros de La Jornada, y un periodista de El Universal.

Con relación a las agresiones a medios, se registraron los casos del robo a las oficinas de la Revista *Forum*, el presunto atentado al *Semanario Páginas de Chiapas* y al *Periódico Despertad de la Costa*, en Petatlán, Guerrero (ver anexo 5).

En este sentido la recomendación contenida en el informe de 1998 elaborado por la CIDH no se ha cumplido en su totalidad, la CIDH en donde señalo que: *“Que (el Estado) adopte las medidas necesarias para sancionar a los responsables de delitos cometidos contra personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión, incluyendo la investigación rápida, efectiva e imparcial de las denuncias relacionadas con el hostigamiento a periodistas, defensores de derechos humanos, y miembros de organizaciones sociales.”*

3.2.5 Radios comunitarias

La radio comunitaria en México tiene una existencia de más de 35 años, hasta el momento el Estado mexicano se ha negado sistemáticamente a reconocerla. De 100 proyectos de radios sólo una de ellas ha obtenido el permiso para transmitir, al restante se le ha negado la posibilidad de obtener algún tipo de permiso, ya sea por omisión, porque las autoridades no responden a las peticiones o bien por establecer requisitos que en la práctica son inalcanzables para la mayor parte de estas emisoras.

Desde hace 10 años, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias de México ha conformado una red de emisoras y centros de producción radiofónica comunitarios, en la que uno de los principales objetivos es lograr el reconocimiento jurídico de este tercer sector de la comunicación, que hemos definido como comunitario o ciudadano, sobre la base del derecho a la comunicación, la libertad de expresión y el derecho a la información, y que el Estado mexicano se ha comprometido a garantizar en múltiples tratados internacionales, sin que hasta el momento haya cumplido.

El marco normativo actual deja a total discreción de las autoridades dependientes del Ejecutivo determinar los requisitos para obtener un permiso, para lo cual la secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), ha establecido requisitos muy por encima de las posibilidades de los grupos sociales.

Uno de los casos más claros lo tenemos en Hermosillo, Sonora, donde un grupo de ciudadanos realizaron los trámites para la obtención de un permiso. La petición se hizo en julio del 2000 y fue hasta el 4 de septiembre de ese mismo año, que la autoridad correspondiente en el estado pidió los siguientes requisitos mediante una carta con folio 6711:

Carta compromiso para no comercializar o insertar patrocinios durante la transmisión de la estación; Constituir un fideicomiso por la cantidad de \$100,000.00 dólares que garantice la instalación de la estación, así como la

operación mantenimiento de la misma por un período de 5 años o durante la vigencia del permiso que se otorgue; y un fondo de garantía por la cantidad de \$5,000.00 dólares.

A su vez este mismo documento establece que el hecho de cumplir con todos los requisitos establecidos, no implica de ninguna manera el otorgamiento del permiso para instalar y operar la instalación de radio, toda vez que la solicitud esta sujeta a la opinión que emita la Secretaría de Gobernación.

Ante estas condiciones las emisoras comunitarias que son impulsadas por organizaciones sociales, comunidades indígenas y organizaciones civiles, no tienen posibilidad de acceder a permiso alguno.

En otros casos, como el de la Asociación de Radio Productores Culturales del Sureste de México, Asociación Civil, tiene desde 1992 realizando trámites ante la SCT de Chiapas para la obtención de un permiso sin que hasta el momento la autoridad competente le haya contestado. Constan los documentos con acuse de recibo de la dependencia con fechas 17 de agosto de 1992, y otros dos más en el año de 1996. Después de 10 años de intentarlo, este colectivo decidió lanzar su señal en marzo de 2002, pues por la vía oficial fue prácticamente obtener el permiso. Esta es una de las emisoras que actualmente el gobierno mexicano tiene con un proceso judicial abierto, caso del que hablaremos más adelante.

Finalmente de los años 2000 al 2002, la respuesta de la SCT a las peticiones de permiso para radios comunitarias, han ido en el sentido de no dar ningún permiso mientras no se tengan resultados de la Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos, tal como consta en el oficio de contestación No. 1672 de la SCT de Chiapas al C. Martín Rivera Vázquez, Coordinador Regional de la Organización Indígena Guaním, ubicada en Frontera Comapala, Chiapas, y concluye notificando que hasta la existencia de un nuevo marco jurídico en materia de radiodifusión sugieren presentar la solicitud correspondiente.

De esta manera es que el Ejecutivo a través de la SCT ha impedido sistemáticamente la obtención de permisos para aquellas organizaciones sociales y civiles que quieren abrir medios comunitarios. Sin embargo, en el mes de diciembre del año 2002 el gobierno refrendo más de 80 concesiones para los grupos empresariales

En 40 años de la legislación vigente el estado sólo ha otorgado 6 permisos a asociaciones civiles y organizaciones sociales, de los cuales 4 pertenecen a emisoras de baja potencia que operan el albergues para niños indígenas en Yucatán, y que son proyectos tutelados por el Instituto Nacional Indigenista, el cual cuenta con una red de 21 emisoras indigenistas en el país.

En este sentido el gobierno mexicano contraviene el artículo 13-c de la Convención Americana de Derechos Humanos, donde expresa que *“No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”*.

Debe entenderse por esto que, a partir de este momento (y para los países que ratificaron el Pacto) están atentado contra la libertad de expresión de una persona al impedirle directamente que opine, como utilizar medios indirectos para restringirlo o impedirlo, como sería el uso abusivo de restricciones que limiten el uso de los medios adecuados para ello

Así como el Estado mexicano ha negado sistemáticamente los permisos para las radios comunitarias, de igual manera ha actuado en la requisita y aseguramiento de inmuebles. Debido a la imposibilidad de obtener los permisos muchas organizaciones y colectivos han decidido transmitir sin ellos.

Durante el proceso de la Mesa de Diálogo, AMARC-México estuvo incluida desde sus inicios, y pese a las resistencias de las autoridades y de la CIRT, se reconoció la existencia de la radio comunitaria en el país, por lo que era necesario darle un reconocimiento y una normatividad acorde a esta

realidad, y se tuvo un acuerdo verbal de no hacer ninguna acción que perjudicara el proceso de diálogo, pese a ello, a partir del 2001 el gobierno mexicano, a través de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes (SCT), ha iniciado procesos judiciales y requisas de equipos contra las radios comunitarias.

En la iniciativa ciudadana para la Reforma Integral de Medios, presentamos una propuesta concreta para el reconocimiento jurídico de los medios comunitarios y ciudadanos, en la que se plantea: mecanismos concretos para garantizar el fin social de estos medios; condiciones de equidad para acceder a los permisos; garantizar de una manera plena la libertad de expresión y el derecho a la información de los mexicanos.

Los medios comunitarios permiten la pluralidad informativa. El Estado en el exceso de mecanismo de control ha detenido sustancialmente el desarrollo de este sector de la comunicación y con ello violenta el derecho a la información en su doble dimensión (ver anexo 6).

3.2.6 Recomendaciones

1. Que la CIDH inste al Estado mexicano a que cumpla con las recomendaciones que en materia de libertad de expresión le hizo en 1998:
 - ***Que el Estado mexicano promueva la revisión de la legislación reglamentaria de los artículos 6 y 7 de la Constitución mexicana, en una forma abierta y democrática, a fin de que las garantías consagradas en los mismos tengan vigencia efectiva, acorde con el derecho a la libertad de pensamiento y expresión consagrado por la Convención Americana.***
 - ***“Que el Estado mexicano que adopte las medidas necesarias para sancionar a los responsables de delitos cometidos contra personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión, incluyendo la investigación rápida, efectiva e imparcial de las denuncias relacionadas con el hostigamiento a periodistas.***
2. Que la CIDH agilice la visita del Relator sobre Libertad de Expresión a México.

3. Que la CIDH recomiende al Estado mexicano en su conjunto que impulse la discusión y aprobación de la propuesta ciudadana de reforma integral de los medios de comunicación electrónica.
 4. Que la CIDH inste al Estado mexicano a legislar de una manera abierta y democrática la protección del secreto profesional de los periodistas
 5. Que la CIDH inste al Estado mexicano a promover la discusión sobre la responsabilidad jurídica de los periodistas.
-

Organizaciones firmantes de este informe:

Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH)
Acción de los Cristianos por la Abolición de la Tortura (ACAT)
Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a Derechos Humanos en México (AFADEM)
Asociación Mexicana para el Derecho a la Información (AMEDI)
Asociación Mundial de Radios Comunitarias- México (AMARC-México)
Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria OP” AC
Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” (Prodh)
Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS)
Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, AC (CMDPDH)
Foro Migraciones
Franciscans International – Sección México
Fundación Diego Lucero
Liga Mexicana de Defensa de los Derechos Humanos (LIMEDDH)
Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos”
Servicios y Asesoría para la Paz (SERAPAZ)