

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

535. La situación de violencia e inseguridad en México señalada en este informe, generada por el accionar de grupos del crimen organizado junto con una respuesta militarizada, y la captura de elementos del Estado por parte de grupos de la delincuencia organizada, ha tenido como consecuencia el incremento en graves violaciones de derechos humanos. A pesar de los avances significativos en materia constitucional y legislativa en los últimos años, así como la adopción de importantes políticas públicas en México, elaboradas en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos, la información recibida apunta a que la inseguridad y la violencia continúan sin la debida respuesta estatal requerida. Esta se alimenta del miedo que generan los grupos del crimen organizado que actúan en nombre propio y en algunas ocasiones en colusión con las autoridades a lo largo del territorio mexicano así como por la consecuente impunidad que rodea estos hechos.
536. En este contexto, continúan siendo de especial preocupación las denuncias de desapariciones, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como la situación de inseguridad de personas o grupos más expuestas por razones de discriminación histórica o por sus actividades como las mujeres, la niñez, las personas migrantes, pueblos indígenas, defensoras de derechos humanos y periodistas, quienes son víctimas de asesinatos, desapariciones, secuestros, tortura, amenazas y hostigamientos.
537. Para la Comisión, la actual crisis de graves violaciones de derechos humanos que atraviesa México es en parte consecuencia de la impunidad que persiste desde la llamada “Guerra Sucia” y que ha propiciado su repetición hasta hoy en día. En la actualidad, el reto del Estado mexicano es cerrar la brecha existente entre su marco normativo y su apoyo irrestricto a los derechos humanos con la realidad que experimentan un gran número de habitantes que buscan acceder a una justicia pronta y efectiva.
538. Por lo tanto, el gran desafío del Estado mexicano radica en romper el ciclo de impunidad imperante con los mecanismos que ha creado en los últimos años a fin de lograr una efectiva prevención, investigación, procesamiento y sanción de los responsables de violaciones de derechos humanos, y lograr que los avances normativos generen cambios reales en la vida cotidiana de las personas en México.

539. En este contexto, la CIDH realiza las siguientes recomendaciones al Estado mexicano, algunas de las cuales, están siendo realizadas por el Estado mexicano según sus observaciones al proyecto del presente informe⁷⁸³:

A. Seguridad ciudadana

1. Desarrollar un plan concreto para el retiro gradual de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública y para la recuperación de éstas por parte de las policías civiles.
2. Fortalecer la capacidad de la policía para realizar las tareas de seguridad pública conforme con los estándares internacionales en derechos humanos.
3. Adoptar una Ley General sobre el Uso de la Fuerza conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.
4. Tomar medidas para que funcionarios federales y estatales se abstengan de emitir declaraciones públicas sobre la legalidad de la actuación de las fuerzas de seguridad en casos que puedan constituir un uso indebido de la fuerza antes de contar con los resultados de una investigación.
5. Adoptar e implementar medidas de rendición de cuentas por un cuerpo independiente de todas las fuerzas de seguridad en relación a operativos y tareas de seguridad pública en donde haya privación de la vida.
6. Asegurar que en casos de desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales y tortura, las líneas de investigación no sólo respondan a la autoría material sino que incluya la responsabilidad de la cadena de mando.
7. Crear sistemas de información, recopilación y análisis de datos respecto de la violencia que afecta a los distintos grupos abordados en el presente informe como mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas migrantes, defensoras y defensores de derechos humanos, operadores de justicia, personas LGBT, pueblos indígenas y personas privadas de libertad.
8. Reorientar el abordaje del tema de drogas en México de un enfoque de militarización y “combate frontal” usando la fuerza pública, a uno con perspectiva integral, de derechos humanos y salud pública sobre las adicciones y el consumo sin fines de distribución.

⁷⁸³ Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

B. Desapariciones y desapariciones forzadas

9. Adoptar una Ley General sobre Desaparición y Desaparición Forzada, y adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que tanto a nivel federal como estatal la legislación y las prácticas se ajusten a los estándares internacionales en la materia.
10. Establecer mecanismos de búsqueda inmediata de personas desaparecidas en todo el territorio nacional.
11. Mejorar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas como un registro único de desapariciones y que además permita registrar a una persona como víctima de desaparición forzada. Una base de datos debe contar con información personal de las personas desaparecidas, la información personal que sea necesaria, principalmente genética y muestras celulares, de los familiares de las personas desaparecidas con su consentimiento, y la información genética y muestras celulares provenientes de los cuerpos de cualquier persona no identificada que fuera privada de la vida. Dicha información personal deberá ser protegida en el portal del Registro de acuerdo a estándares internacionales sobre acceso a la información.
12. Fortalecer los mecanismos existentes en materia de alerta temprana y búsqueda urgente en casos de desaparición de mujeres y niñas, para asegurar su aplicación efectiva a nivel federal, estatal y municipal. Asimismo, fortalecer el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, para que éste proporcione información precisa y confiable sobre las mujeres y niñas desaparecidas y desaparecidas forzosamente.
13. Atender las recomendaciones del GIEI conforme las atribuciones conferidas en su mandato, específicamente su solicitud reiterada de entrevistarse con los integrantes del Ejército, así como para visitar el Batallón 27, y continuar con las investigaciones en el caso. Considerar la utilización de mecanismos similares para otros casos de graves violaciones a los derechos humanos.

C. Tortura

14. Adoptar una Ley General sobre Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que tanto a nivel federal como estatal la legislación y las prácticas se ajusten a los estándares internacionales en la materia, en particular en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
15. En particular, asegurar que la Ley General sobre Tortura excluya “pruebas” y “confesiones” obtenidas mediante tortura del proceso penal de la persona torturada y de otras personas implicadas en dichas confesiones. Establecer claramente en la ley que la parte acusadora tiene la carga de la prueba para demostrar la licitud de cualquier prueba impugnada.

16. Crear un Registro Único Nacional de personas detenidas y asegurar que dichas personas sean puestas a disposición inmediata de un juez bajo riesgo de sanción.
17. Investigar casos en los que los jueces no han ordenado una investigación cuando existan denuncias o indicios de tortura o malos tratos. Asegurar que se aplique el Protocolo de Estambul a nivel nacional por autoridades competentes e independientes en forma expedita y bajo riesgo de sanción.
18. Establecer el uso obligatorio de cámaras y otros protocolos de seguridad durante los interrogatorios y en las patrullas, como medida preventiva de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes.
19. Establecer lineamientos de aplicación federal y estatal sobre la recopilación de estadísticas uniformes en graves violaciones a los derechos humanos. En particular, el Estado debe mejorar el sistema de recopilación de información de forma desagregada, con una metodología consistente y transparente.
20. Eliminar el arraigo y la flagrancia equiparada del ordenamiento jurídico mexicano.

D. Ejecuciones extrajudiciales

21. En cualquier acto en donde haya privación de la vida por integrantes de las fuerzas de seguridad, realizar una averiguación e investigación exhaustiva conforme a los estándares internacionales, que las investigaciones desde la escena del crimen sean procedidas por peritos no integrantes de organismos policiales o militares.
22. Asegurar que las Fuerzas Armadas registren las cifras sobre personas muertas y heridas en sus operaciones y que se abran las investigaciones correspondientes cuando corresponda.
23. Establecer un registro nacional sobre la localización de restos no identificados inhumados en panteones de todo el país con causa de muerte violenta. Asimismo, se recomienda la búsqueda de fosas clandestinas en estados que han registrado altos niveles de violencia.
24. Crear una institución nacional autónoma de servicios forenses que cuente con infraestructura adecuada, suficientes recursos humanos y financieros, y protocolos estandarizados aplicables a nivel nacional.
25. Realizar todos los procesos de exhumación e identificación de restos con apego estricto al trato digno de los familiares de las víctimas por parte de las autoridades de todos los niveles de gobierno involucradas en el proceso.
26. Continuar y profundizar el trabajo de la Comisión Forense para la Identificación de Restos en los casos que se encuentren en las rutas de migrantes. Adoptar las medidas que sean necesarias para la creación del Mecanismo Transnacional de Acceso a la Justicia para Migrantes y sus Familias, así como la creación de una

Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra Personas Migrantes a nivel federal.

27. Implementar un mecanismo nacional que facilite el intercambio de información forense sobre restos no identificados de personas mexicanas y centroamericanas desaparecidas en México con los bancos forenses de migrantes desaparecidos que se han desarrollado en la región.

E. Acceso a la justicia

28. Fortalecer a las procuradurías en el país en materia de capacitación técnica e independencia, con el fin de garantizar una debida investigación.
29. Establecer un plan coherente sobre la cooperación entre las autoridades de procuración de justicia a nivel federal y estatal en la investigación de graves violaciones de derechos humanos, con una visión integral, protocolos específicos, y la adopción de criterios técnico-profesionales, y no políticos, en la atracción de investigaciones por la federación.
30. Adoptar medidas de protección específicas para las víctimas, sus familiares, sus representantes, testigos, peritos y defensores y defensoras que participen en la investigación o búsqueda de justicia cuando estén en riesgo. Garantizar el acceso a los expedientes a las y los familiares y representantes legales. Imponer sanciones adecuadas en casos de represalias en contra de cualquiera de estas personas.
31. Adoptar medidas de protección específicas para operadores de justicia de acuerdo a sus necesidades particulares y en consulta con ellos.
32. Asegurar la implementación de la Ley General de Víctimas y el funcionamiento de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas a nivel federal y estatal. En consulta con organizaciones de la sociedad civil y con las víctimas, analizar y abordar concretamente las barreras que limiten su efectiva implementación y eliminarlas.
33. Asumir la responsabilidad histórica de rendir cuentas sobre las graves violaciones a los derechos humanos. Investigar, esclarecer y sancionar los hechos cometidos durante la época de la llamada Guerra Sucia.
34. Fortalecer el Mecanismo de protección de defensoras y defensores de derechos humanos y periodistas, garantizando su sostenibilidad económica en el largo plazo y dotándolo de mayor autonomía administrativa y exhortando a las entidades federativas a colaborar con el mismo. Al Mecanismo, en tanto, se le recomienda realizar la evaluación y adopción de medidas de protección diferenciadas teniendo en cuenta género, líderes indígenas y defensores del medio ambiente, realizar mediciones sobre la efectividad de las medidas implementadas, fomentar la articulación y cooperación institucional con la PGR, así como incrementar la transparencia de todo lo actuado para incrementar la confianza de los beneficiarios. Lo anterior deberá acompañarse del desarrollo de una política de prevención y de participación de la población objetivo.

35. Reformar el Código de Justicia Militar para disponer que cuando un elemento de las fuerzas armadas cometa actos que pudieran constituir una violación a los derechos humanos, dichos actos sean juzgados por tribunales de jurisdicción civil, independientemente de si la víctima es civil o militar.
36. Monitorear la entrada en vigencia del nuevo sistema de justicia penal así como la efectividad de las capacitaciones. Incluir a defensores públicos en las capacitaciones.
37. Evaluar la efectiva implementación del nuevo sistema de justicia penal así como las áreas en las que se requerirá un acompañamiento más cercano, con capacitación adecuada y recursos necesarios. Incluir capacitación permanente a operadores de justicia y defensores públicos sobre control de convencionalidad.

F. Personas en situación particular de vulnerabilidad

En cuanto a las personas LGBT, la CIDH insta al Estado mexicano a:

38. Adoptar las medidas necesarias para investigar, sancionar y reparar actos de violencia contra personas LGBT, de acuerdo con estándares de debida diligencia. Las investigaciones en casos de violencia contra personas LGBT deben estar libres de nociones estereotipadas de las personas LGBT y deben incluir la determinación de si estos actos fueron cometidos por la orientación sexual o identidad de género de las víctimas.
39. Adoptar medidas necesarias en materia de prevención de la violencia, incluyendo medidas legislativas y en políticas públicas en miras hacia la erradicación de la discriminación social que existe hacia personas LGBT, la cual potencia y refuerza la violencia basada en prejuicio.

En cuanto a los derechos de las mujeres la CIDH recomienda al Estado mexicano:

40. Implementar y fortalecer medidas, incorporando la perspectiva de género, para cumplir con el deber de actuar con debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres, incluyendo esfuerzos concretos para cumplir con las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones de los derechos humanos de las mujeres; ello comprende la capacitación y monitoreo de las autoridades encargadas desde la investigación – incluyendo los servicios de salud y en el ámbito de la justicia.
41. Adoptar las medidas necesarias para prevenir, castigar y erradicar hechos de violencia sexual y otras formas de violencia, tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes por parte de las fuerzas de seguridad en contra de las mujeres, especialmente aquellas privadas de libertad;
42. Implementar protocolos homologados por parte de las autoridades de procuración de justicia para los delitos relacionados con violencia contra las mujeres, así como una debida supervisión sobre su implementación.

43. Adoptar políticas públicas destinadas a reestructurar los estereotipos sobre el rol de las mujeres en la sociedad y promover la erradicación de patrones socioculturales discriminatorios que impiden su acceso a la justicia, incluyendo programas de capacitación y políticas integrales de prevención de la violencia contra las mujeres;
44. Diseñar e implementar políticas culturalmente adecuadas, con la participación de mujeres indígenas, y aplicando un enfoque comprehensivo y holístico, que tengan como objetivo la prevención, investigación, sanción y reparación de actos de violencia y discriminación cometidos en su contra.

En cuanto a las niñas, niños y adolescentes, la CIDH insta al Estado mexicano a:

45. Elaborar protocolos de actuación de la policía respecto de las intervenciones con niños, niñas y adolescentes con el fin de asegurar la protección de sus derechos.
46. Implementar y fortalecer medidas para cumplir con el deber de actuar con debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las niñas, niños y adolescentes, incluyendo esfuerzos concretos para cumplir con las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones de los derechos humanos y considerar los agravantes correspondientes dada la edad de la víctima.

En relación con pueblos indígenas y graves violaciones a derechos humanos:

47. Adoptar medidas para que se utilice una perspectiva culturalmente adecuada y se tome en cuenta el carácter colectivo de las comunidades y pueblos indígenas, cuando éstos o sus integrantes sean víctimas de violaciones a derechos humanos.
48. Garantizar la disponibilidad de traductores en todo el territorio nacional y en todos los niveles de gobierno para que los pueblos indígenas y sus integrantes puedan tener acceso a la justicia cuando así lo requieran.
49. Adoptar las medidas necesarias para realizar consultas libres, previas e informadas en proyectos que afectan sus territorios.

En relación a las personas privadas de libertad:

50. Corregir la excesiva aplicación de la prisión preventiva, y aplicarla excepcionalmente, haciendo uso de otras medidas cautelares no privativas de la libertad. En este marco, garantizar la inmediata puesta a disposición del juez de las personas detenidas, a fin de restringir la detención sin orden judicial en los casos de presunta flagrancia y flagrancia equiparada.
51. Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar una estrategia de reinserción social. En este sentido, garantizar que los recursos financieros sean dirigidos a humanizar e implementar medidas que permitan la reinserción de las personas privadas de libertad. En particular, respecto a las personas con discapacidad, identificar una estrategia de inserción social mediante la implementación de servicios en la comunidad.

52. Hacer pública la información sobre los estándares de la *American Correctional Association* (“ACA” por sus siglas en inglés) para acreditar centros penales.
53. Implementar medidas de carácter normativo y de cualquier otra índole a fin de garantizar condiciones de detención adecuadas a las necesidades particulares de grupos en especial situación de vulnerabilidad. En relación con las mujeres privadas de libertad, el Estado debe garantizar que la adopción de medidas respectivas atienda a un enfoque de género. Respecto a las personas con discapacidad privadas de su libertad, el Estado mexicano debe garantizar la eliminación de barreras del entorno que dificultan el ejercicio de sus derechos, mediante la realización de ajustes razonables.
54. Adoptar medidas para hacer frente a la prisión preventiva y a los altos niveles de hacinamiento. Las medidas a adoptar pueden consistir, entre otras, en el incremento de jueces de ejecución penal, y el establecimiento de brigadas periódicas de revisión de expedientes que permitan identificar casos de duración excesiva de la prisión preventiva.
55. Asegurar que la Ley Nacional de Ejecución Penal incluya los estándares internacionales que garanticen los derechos de las personas privadas de libertad, tanto procesadas como sentenciadas, con énfasis en un debido proceso penal y reinserción social.

Respecto a las personas migrantes:

56. Cumplir el conjunto de recomendaciones formuladas en el Informe Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México.
57. Elaborar un diagnóstico nacional para “caracterizar” el desplazamiento interno en México y, consecuentemente, adoptar una política nacional y las medidas tendientes a prestar una respuesta conforme a los estándares internacionales en la materia, en particular los Principios Rectores del Desplazamiento Interno.
58. Adoptar legislación específica a nivel federal y estatal para abordar el desplazamiento interno, de conformidad con los Principios Rectores del Desplazamiento Interno.
59. Asegurar que a nivel federal haya una institución a cargo de la protección de las personas contra el desplazamiento forzado.

Respecto a defensores y defensoras:

60. Fortalecer las instancias encargadas de la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, para que éstas puedan garantizar adecuadamente su vida e integridad. A su vez, se insta al Estado mexicano a incorporar las perspectivas de género y multicultural en el diseño y adopción de medidas de protección para defensoras y periodistas;

Respecto a la libertad de expresión, la Comisión recomienda al Estado mexicano:

61. Reconocer, desde las más altas esferas del Estado, la legitimidad y el valor de la labor periodística, y condenar las agresiones cometidas como represalia al ejercicio de la libertad de expresión.
62. Definir una metodología única para generar y publicar estadísticas detalladas y desagregadas sobre violencia contra periodistas e investigaciones de las agresiones así como sobre las medidas de protección adoptadas. Definir una autoridad estatal como encargada de capturar la información y publicar las estadísticas, e informar a los distintos actores sobre los desafíos que surjan en la aplicación de dicha metodología.
63. Remover todos los obstáculos para que en la práctica la Fiscalía Especializada para la Atención de delitos contra la Libertad de Expresión, pueda atraer la investigación de los delitos cometido contra periodistas y contra la libertad de expresión. De esta forma hacer efectivo el ejercicio de la jurisdicción federal sobre los delitos de su competencia y garantizar que las violaciones más graves a la libertad de expresión, siempre sean investigadas por esa fiscalía.
64. Mantener el carácter de fiscalía especializada de la FEADLE y dotarla de recursos económicos y humanos suficientes para que pueda cumplir con su labor.
65. Adoptar protocolos especiales de investigación en virtud de los cuales se deba agotar completa y suficientemente la hipótesis de la relación del homicidio u agresión con el oficio periodístico.
66. Mejorar la relación existente entre la jurisdicción federal y la jurisdicción estatal a fin de evitar que conflictos de competencia entorpezcan o retarden las investigaciones.
67. Permitir que las víctimas, sus familias y cuando haya lugar sus coadyuvantes, puedan participar en los procesos penales con plenas garantías, tanto para la búsqueda de la verdad y el esclarecimiento de los hechos como al momento de exigir una reparación.

G. Acceso a la información:

68. En cuanto a la atribución que le confiere la ley de Acceso a la Información a la Consejería Jurídica de la presidencia, se recomienda reglamentar dicha facultad de acuerdo a los principios internacionales referidos a acceso a la información pública y seguridad nacional.
69. Fortalecer las leyes, políticas y prácticas para asegurar que las autoridades judiciales tengan pleno acceso a la información relevante cuando investigan y procesan casos de violaciones a los derechos humanos atribuidas a miembros de las fuerzas de seguridad.

70. Adoptar las medidas pertinentes para que los cuerpos de seguridad recopilen, sistematicen y publiquen periódicamente la información referida a afectaciones a la vida e integridad, como consecuencia de la lucha contra el crimen organizado. La información relativa a tales afectaciones deberá hacer una descripción del lugar donde ocurrieron, la fecha, los datos de la unidad del sector seguridad que hubiera estado presente cuando ocurrieron, información sobre su mandato y control. Así mismo, cuáles fueron las causas de la afectación y de la incapacidad para impedir las.

Respecto del Mecanismo de Defensores y Periodistas la Comisión recomienda al Estado mexicano:

71. Requerir a las autoridades competentes tomar en consideración los parámetros internacionales en materia de protección, especialmente, las consideraciones desarrolladas en el “Segundo Informe sobre la situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas” y el “Informe Violencia contra periodistas y trabajadores de medios de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH”.
72. Proporcionar todo el apoyo político necesario para el adecuado funcionamiento del mecanismo de protección, el cual incluya los recursos económicos necesarios para que puedan desarrollar eficientemente sus competencias en materia de protección y el mismo sea sostenible en el tiempo.
73. Adoptar todas las medidas necesarias para asignar y capacitar a todo el personal necesario para su operación adecuada.
74. Garantizar que los estudios de riesgo y la implementación de las medidas de prevención y de protección sean realizados de manera adecuada y atendiendo la urgencia de los asuntos. Por tanto, que en los procesos de valoración de riesgo, asignación de esquemas de protección y revisión sobre su idoneidad, se garantice una adecuada participación, comunicación y concertación con las personas amparadas por el mecanismo de protección, así como beneficiarios de medidas cautelares solicitadas por la CIDH.
75. Realizar la evaluación y adopción de medidas de protección diferenciadas para mujeres, líderes indígenas y defensores ambientales.
76. Exhortar al Estado a implementar estrategias para que las diferentes instituciones, en los diversos niveles federales y estatales, trabajen de manera articulada a fin de proporcionar una respuesta integral en todos los temas relacionados con la protección de las y los defensores de derechos humanos, así como también de periodistas.
77. Alentar al mecanismo de protección a implementar una estrategia de difusión sobre sus competencias, los requisitos para ingresar al programa, entre otra información necesaria, con el objetivo de que defensores de derechos humanos y periodistas conozcan sobre la protección que puede proporcionar el mecanismo. De igual forma y de acuerdo a estándares internacionales, proporcionar acceso a la información necesaria sobre el mecanismo de protección, a fin de proporcionar mayor transparencia sobre el trabajo que se está desarrollando.

78. Alentar al mecanismo de protección a adoptar un procedimiento que le permita ordenar medidas de protección de oficio en aquellos casos que por su gravedad y urgencia las requieran de forma inmediata.
79. Instar al Estado a duplicar esfuerzos para investigar los hechos que motivan el ingreso y permanencia de las personas amparadas por el mecanismo de protección, con el propósito de establecer como política de Estado la investigación como medida de prevención.
80. Alentar al mecanismo a adoptar herramientas que le permitan realizar mediciones sobre la efectividad de las medidas implementadas, así como incrementar la transparencia de todo lo actuado para incrementar la confianza de los beneficiarios. Lo anterior deberá acompañarse del desarrollo de una política de prevención y de participación de la población objetivo.