

## INFORMES SOBRE MÉXICO

<i>Informe sobre la situación de derechos humanos en México (1998)</i> .....	685
Temas tratados .....	685
Cuestiones preliminares .....	686
Conclusiones finales .....	687
Recomendaciones finales .....	691
El derecho a la vida .....	692
El derecho a la libertad personal .....	693
El derecho a la integridad personal .....	694
El derecho a la justicia .....	696
Los derechos políticos .....	697
La situación de los pueblos indígenas y de sus derechos .....	697
Los derechos sociales, económicos y culturales .....	698
Los derechos de la mujer .....	698
El derecho a la libertad de expresión .....	699
<i>Seguimiento de las recomendaciones del informe sobre la situación de los derechos humanos en México (1999)</i> .....	700
Temas tratados .....	700
Antecedentes .....	701
El derecho a la vida .....	704
El derecho a la libertad personal .....	709
El derecho a la integridad personal .....	710
El derecho a la justicia .....	713
Los derechos políticos .....	718
La situación de los pueblos indígenas y de sus derechos .....	720
Los derechos sociales, económicos y culturales .....	723
Los derechos de la mujer .....	726
El derecho a la libertad de expresión .....	729
Conclusiones .....	731
<i>Relatoría especial sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias, visita in loco (2002)</i> .....	733
Temas tratados .....	733
Conclusiones y recomendaciones .....	733
Condiciones de detención en la Estación Migratoria de Iztapalapa .....	741
Recomendaciones respecto a las estancias migratorias .....	743
Detención de migrantes y alternativas .....	743

<i>Relatoría sobre los derechos de la mujer, situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación (2003) .....</i>	745
Temas tratados .....	746
Conclusiones y recomendaciones .....	746
Recomendaciones generales tendientes a hacer efectivo en Ciudad Juárez el derecho de las mujeres a estar exentas de violencia .....	749
Recomendaciones para mejorar la aplicación de debida diligencia en la investigación, procesamiento y castigo de los responsables de la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, con miras a superar la impunidad .....	750
Recomendaciones para mejorar la aplicación de la debida diligencia para prevenir la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez e incrementar su seguridad .....	753
<i>Relatoría para la libertad de expresión, visita in loco (2003) .....</i>	754
Temas tratados .....	755
Cuestión preliminar .....	755
Amenazas y agresiones .....	755
Acciones judiciales .....	758
Acceso a la información .....	759
Sobre el secreto profesional de los periodistas .....	764
Sobre la asignación de publicidad oficial .....	769
Asignaciones de frecuencias y regulación de los medios de comunicación electrónicos .....	771

# Informes sobre México

---

## INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO (1998)

Este informe es derivado de una visita *in loco* del pleno de la CIDH<sup>1</sup> realizada del 15 al 24 de julio de 1996 con el objeto de hacer una evaluación de la situación de los derechos humanos en México de acuerdo con la información y documentación acopiada y analizada mediante los procedimientos normales de la Comisión, y de las perspectivas y los extensos datos recogidos antes, durante y después de la visita, los cuales fueron actualizados con posterioridad.<sup>2</sup> El informe fue publicado el 28 de septiembre de 1998.

### Temas tratados

- Cuestiones preliminares (par. 673-676)
- Conclusiones finales (par. 677-684, 686-696)
- Recomendaciones finales (par. 697-699)
- Derecho a la vida (par. 700-707)
- Derecho a la libertad personal (par. 708-715)
- Derecho a la integridad personal (par. 716-727)
- Derecho a la justicia (par. 728-739)
- Derechos políticos (par. 740-743)
- La situación de los pueblos indígenas y de sus derechos (par. 744-748)
- Derechos sociales, económicos y culturales (par. 749-751)

<sup>1</sup> Dicha Comisión estuvo integrada por: Claudio Grossman (Presidente), John S. Donaldson (Primer Vicepresidente), Carlos Ayala Corao (Segundo Vicepresidente), Oscar Luján Fapiano, Álvaro Tirado Mejía, Jean Joseph Exumé y Robert Goldman.

<sup>2</sup> Obtenido de la introducción del Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México.

Derechos de la mujer (par. 752-757)

Derecho a la libertad de expresión (pp. 758-760)

### Cuestiones preliminares

673. La Comisión tiene presente el carácter complejo de la situación actual que vive México, en pleno proceso de expansión de las libertades públicas, en que los grupos de oposición política tienen mayor participación en la administración de los estados, las legislaturas y municipalidades. Tampoco escapa al análisis de la CIDH, el contexto de profundas dificultades económicas y sociales por los que está atravesando dicho país.

674. Tal como lo ha expresado en ocasiones anteriores, la CIDH valora el amplio debate en la sociedad mexicana acerca de la vigencia efectiva de los derechos humanos en dicho país. Igualmente, la Comisión destaca la importancia de la aprobación de normas en materia de derechos humanos, y toma nota de las reformas positivas que han tenido lugar en el Poder Judicial de México. El fortalecimiento de la sociedad civil mexicana y de las organizaciones no gubernamentales que velan por los derechos humanos, también merece un reconocimiento por la Comisión.

675. No obstante lo anterior, y aunque el Estado mexicano no puede cargar con la responsabilidad de todos los perjuicios que sufren sus ciudadanos y que pueden tener distintas causas, sí es responsable de las violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes estatales en ejercicio de sus funciones, aun cuando actúan en exceso de sus límites de competencia. Lo mismo es cierto cuando los actos violatorios han sido cometidos por personas particulares, y el Estado ha tolerado o consentido tales actos. Conforme lo ha expresado en los capítulos pertinentes de este informe, la Comisión reitera que el Estado también puede incurrir en responsabilidad internacional si omite adoptar las medidas necesarias para prevenir los mencionados actos; y si incurre en incumplimiento de su obligación de investigar y sancionar de manera adecuada a quienes resulten responsables de los mismos, y de su deber de reparar los daños mediante la compensación a las víctimas.

676. La Comisión ha considerado la información recibida antes, durante y después de la visita *in loco*, y como resultado del análisis

expuesto en el presente informe, ha formulado al Estado mexicano recomendaciones, algunas de carácter específico y otras de carácter general. Por lo tanto, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias y oportunas para dar cumplimiento a dichas recomendaciones –reiteradas en este capítulo– de acuerdo a los procedimientos constitucionales y legales internos.

### *Conclusiones finales*

677. Tomando en consideración la importancia de los análisis y diversas conclusiones realizadas a lo largo del presente informe, a continuación se esbozan algunas de las conclusiones más importantes de la CIDH con relación a la situación general de los derechos humanos en México.

678. Los Estados Unidos Mexicanos, como sociedad y como estructura de gobierno, vienen desarrollando en estos últimos años medidas concretas de democratización y apertura que rompen rigideces históricas facilitantes de la violación de los derechos humanos y de sistemas de privilegios atentatorios contra la dignidad e igualdad de amplios sectores de la población.

679. El difícil equilibrio entre un proceso de apertura y democratización por un lado, y el mantenimiento del orden y del imperio del derecho frente a los atentados contra ese proceso; y por el otro, frente a nuevas formas de ilegalidad sistemática como el narcotráfico, define un marco general complejo dentro del cual debe analizarse la situación general de los derechos humanos en México, y el papel que juegan el gobierno y los poderes del Estado (en sus distintos niveles) en su respeto y garantía.

680. La adopción de una Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que borra la especialización profesional entre las distintas 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.

681. La Comisión comprobó el gran esfuerzo realizado por distintos organismos del Estado, tendientes a controlar la creciente situación de violencia desatada en el país, y el interés demostrado por el

Estado en solucionar por la vía pacífica problemas internos de violencia, logrando en algunos aspectos ampliar el clima de apertura y pacificación. Esto se hace especialmente importante, teniendo en cuenta las situaciones de violencia en zonas del Sur de México, en especial los Estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, y en las Huastecas de Veracruz e Hidalgo.

682. La aparición de nuevos grupos armados disidentes de distinto tipo, ha provocado no sólo el recrudecimiento de prácticas de control por las fuerzas de seguridad, sino además el sometimiento indiscriminado de organizaciones y dirigentes sociales. Actualmente la militarización se extiende a varios Estados, justificándose con argumentos de combate al tráfico de drogas y la delincuencia. Sin embargo, esa presencia ha traído consigo el aumento de denuncias de violaciones a los derechos de la población civil, inclusive su derecho a la vida.

683. Con respecto a la situación de las poblaciones indígenas mexicanas, sus derechos económicos y sociales presentan grandes carencias, de por sí injustas y discriminatorias respecto a la situación promedio del resto de la población. Las tensiones existentes dentro de las comunidades indígenas, y entre estas y el resto de la sociedad global son antiguas, complejas y extendidas. Tales tensiones se han intensificado no sólo a través del movimiento armado zapatista, sino también por numerosos conflictos en distintas entidades de la Unión.

684. Pese a que actualmente se desarrolla un proceso de diálogo en el que participa el Estado, que busca resolver por la vía de las negociaciones las demandas de los indígenas y campesinos, el último año continuó la espiral de violencia en contra de líderes de sus organizaciones sociales, en muchos casos a través de la acción de "guardias blancas", grupos armados que cuentan con el patrocinio o la falta de diligencia de sectores oficiales del Estado de Chiapas.

685. La Comisión comprobó que el Gobierno Federal ha mostrado preocupación en los últimos años en los estados del Sur del país, y ha llevado a cabo distintos programas a los fines de evitar que se sigan agudizando las diferencias socioeconómicas dentro de su población, y de restablecer el orden jurídico.

686. A pesar de los esfuerzos y en particular de diversas iniciativas del Estado para depurar las fuerzas de seguridad, siguen

existiendo denuncias de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, ocurridas bajo los rubros de lucha contra la guerrilla, el narcotráfico o la delincuencia común. La Comisión reconoce y respecta la obligación y atribución de un Estado de defenderse frente a los grupos armados disidentes y de combatir la delincuencia, dentro de los límites jurídicos en cada caso del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. La Comisión reitera que pese a lo complejo de estas operaciones, los agentes del Estado deben de velar en todo momento por el respeto a los derechos humanos, entre los que deben resaltarse los derechos a la vida y a la libertad personal.

687. La inexistencia dentro de la legislación nacional de un tipo penal que describa dentro de su presupuesto de hecho la desaparición forzada, contribuye a la incapacidad estatal de prevenir y sancionar esa práctica.

688. La tortura y los tratamientos crueles, siguen siendo utilizados por algunos sectores de las fuerzas de seguridad, en particular en las etapas de detención preventiva e investigación previa, como método para obtener confesiones y/o intimidación. La impunidad de los torturadores es la regla, debido a las dificultades para iniciar acciones legales contra ellos, o la lenidad del Poder Judicial al respecto.

689. La CNDH, entre otras instituciones del Estado mexicano, viene librando una campaña importante contra la impunidad de servidores públicos que violan los derechos de los ciudadanos. La Comisión destaca que entre 1990 y 1995 tales recomendaciones resultaron en el proceso y sanción de 2.035 agentes del Estado nacional, de los estados y municipios. Con todo, las cifras son reducidas frente a los altos índices de impunidad que subsisten.

690. La CIDH resalta la creación por el Estado mexicano del Programa Nacional de la Mujer-Alianza por la Igualdad, para permitir un avance hacia la plena participación femenina en igualdad con el hombre. Las desigualdades en educación y oportunidades socioeconómicas se han reducido sensiblemente. Sin embargo, prosiguen los hechos de abuso y violencia sexual, especialmente en el hogar. En cuanto a los agentes del Estado que abusan de su autoridad para cometer tales actos, todavía no se han adoptado medidas preventivas o punitivas eficaces.

691. 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. Esta última medida debería restringirse a los casos individuales en que exista amenaza fundada contra la sociedad y el orden público. La Comisión comprobó que en un porcentaje importante de centros penitenciarios, existen condiciones de tratamiento, régimen disciplinario y servicios médicos y laborales deficientes y no acordes con los estándares internacionales en la materia. Comprobó también, que la legislación y práctica mexicana utilizan el concepto de peligrosidad subjetiva de procesados y de menores no procesados ni infractores, para restringir su libertad o para agravar sus condiciones de detención, lo cual resulta contrario a la Convención Americana.

692. El hecho que el Estado mexicano no pueda garantizar una justicia pronta y oportuna, ha generado una indebida reacción en la población hacia hacerse justicia por mano propia; cuando esto sucede, se resquebraja la esencia misma del Derecho y del Estado.

693. Durante su visita *in loco* a México, la CIDH conoció relatos y testimonios verdaderamente graves y alarmantes sobre corrupción, abusos y atropellos en distintas dependencias policiales del país. Pudo comprobar la desconfianza en importantes sectores de la población hacia la Policía Judicial, hecho que fue confirmado por las propias autoridades consultadas. Factor de ello es la precaria formación de los agentes de dicha fuerza, escasamente enfocada a su función básica: la investigación y persecución del delito. Otros factores que contribuyen a la inefficiencia y corrupción son las condiciones materiales de trabajo y la baja retribución de los agentes policiales.

694. La CIDH destaca el proceso de reforma electoral mexicano, que ha logrado subsanar grandes vacíos legales, mejorar sensiblemente la igualdad de reglas de juego para las grandes comunidades políticas, y el derecho de cada mexicano a elegir, ser elegido y participar en los asuntos públicos. Las garantías que rodean al Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral constituyen una instancia organizativa y jurisdiccional autónoma, hacen más confiables las condiciones de imparcialidad y objetividad para la conducción y supervisión de los procesos de manifestación de la voluntad política

de los mexicanos. En síntesis, el sistema electoral mexicano ha sido objeto de una reforma básica de su organización, dirección y gobierno, pudiéndose afirmar que se ha pasado de un control partidista a una devolución gradual a la propia ciudadanía soberana. Sin embargo, preocupa a la CIDH el hecho que no se haya avanzado suficientemente en el proceso de adecuación legal de algunos Estados de la Unión a fin de ofrecer garantías similares.

695. Coadyuva a esa creciente apertura política, la también creciente diversidad en los enfoques de los medios de comunicación impresos y electrónicos, que tiende a asegurar el respeto a las ideas, las creencias y la riqueza multicultural de México. A pesar de ello, y del fortalecimiento de la prensa libre y crítica en dicho país, los periodistas siguen siendo objeto de graves ataques y amenazas. Igualmente, se ven afectados por este tipo de hechos los defensores de derechos humanos y miembros de otras organizaciones sociales en México. La Comisión asigna la mayor importancia al derecho a la libertad de expresión, por tratarse de un elemento fundamental para la vigencia plena de los derechos humanos, dentro de una sociedad democrática. En consecuencia, considera necesario que el Estado mexicano brinde las máximas garantías a las personas que no ejercen, por diversas modalidades, en su territorio.

696. México es actualmente una sociedad en una dinámica acelerada de cambio, donde trascendentales medidas de gobierno están permitiendo el acceso más armonioso de los distintos sectores a los poderes políticos, el respeto más profundo a la voluntad popular, y el funcionamiento creciente del Estado de Derecho. Esa misma dinámica y la ruptura o tentativa de ruptura de privilegios, provoca reacciones y prácticas de ciertos sectores civiles y de agentes gubernamentales que generan violencia y ataques, y en su caso, son violatorias de los derechos humanos. Ello representa por sí solo, uno de los más grandes retos históricos para el Estado y la sociedad mexicana, a fin de profundizar el Estado de Derecho, la democracia y la vigencia de los Derechos Humanos.

### *Recomendaciones finales*

697. La CIDH es consciente de los importantes esfuerzos realizados por la sociedad civil y por las autoridades del Estado mexicano

(en los ámbitos nacional, estatal y distrital) para mejorar la situación de los derechos humanos. Dichos esfuerzos se verían fortalecidos si se profundiza 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. La Comisión ratifica su compromiso de colaborar con las autoridades y la sociedad mexicana, en la búsqueda del dialogo, la paz, el consenso, y las reformas necesarias para lograr la plena vigencia de los derechos humanos.

698. La Comisión estima asimismo que es fundamental la continuación y ampliación de las actividades conjuntas entre la comunidad internacional y las autoridades mexicanas, con participación, en lo pertinente, de organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil.<sup>3</sup> En tal sentido, la CIDH recomienda al Estado mexicano que considere seriamente las iniciativas de cooperación técnica internacional en materia de derechos humanos.

699. Finalmente, la CIDH reitera las recomendaciones formuladas en los diversos capítulos del presente informe, a fin de que el Estado mexicano pueda adoptar las medidas necesarias para superar las situaciones críticas que impiden la plena vigencia de los derechos humanos en ese país. La Comisión, de acuerdo a su competencia y su práctica, evaluará el seguimiento de sus recomendaciones, por parte de las autoridades del Estado mexicano.

### *El derecho a la vida*

700. Que adopte las medidas necesarias para reformar la legislación penal mexicana, a los fines de que se consagre dentro de ella el delito de desaparición forzada.

<sup>3</sup> 199. Cabe referirse a lo manifestado en el mismo sentido por la Sra. Mary Robinson, titular de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

La Oficina del Alto Comisionado está preparada para asistir al Gobierno en el cumplimiento de sus obligaciones bajo los pactos y tratados internacionales de derechos humanos que ha ratificado, incluyendo la Convención de la Organización Internacional del Trabajo No. 169 de 199 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. También sería bienvenida toda oportunidad de asistir a las organizaciones de la sociedad civil para la promoción del respeto a los derechos humanos, como condición esencial para mejorar las condiciones de vida del pueblo de Chiapas.

Naciones Unidas, HR/98/38, 12 de junio de 1998, *High Commissioner for Human Rights expresses mounting concern about situation in Chiapas, Mexico* (traducción no oficial).

701. Que realice investigaciones serias, rápidas e imparciales en todos los casos de desapariciones que queden pendientes por resolver, y sancione a los responsables.

702. Que actúe de una manera seria, rápida y eficiente, para asegurar que las denuncias sobre violaciones del derecho a la vida por parte de miembros de la policía o de las fuerzas armadas mexicanas, sean investigadas de manera inmediata y en forma exhaustiva, y en consecuencia sean debidamente sancionados sus responsables.

703. Que adopte las medidas necesarias para garantizar la suspensión preventiva de sus agentes de seguridad, mientras se resuelve definitivamente la denuncia de aquellos que se encuentren bajo investigación por presuntas violaciones al derecho a la vida.

704. 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.

705. Que brinde una mejor capacitación a los funcionarios policiales, tratando a profundidad los excesos cometidos por éstos 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 atenerse a lo establecido por la ley.

706. Que repare e indemnice a los familiares de las víctimas de violación del derecho a la vida atribuibles a agentes del Estado.

707. 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.

#### *El derecho a la libertad personal*

708. 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.

709. Que regule adecuadamente el principio de la libertad del imputado durante el proceso, reglamentándose taxativamente los

casos de excepción, conforme a las directrices establecidas por la CIDH.

710. Que amplíe el ámbito de aplicación de las penas alternativas a la de prisión, se adopten las medidas necesarias con el fin de acelerar los procesos, y se aumente la capacidad locativa de los centros carcelarios.

711. 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.

712. 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.

713. Que adopte medidas con el objeto de garantizar las condiciones de los establecimientos penitenciarios y los sistemas de tratamiento de los internos, incluyendo el derecho del recluso a mantener contacto con el mundo exterior.

714. 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.

715. Que elimine el sistema de estudios tendientes a determinar el índice de peligrosidad de un individuo y los llamados "estudios de personalidad", por ser contrarios a la Convención Americana.

#### *El derecho a la integridad personal*

716. 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.

717. 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.

718. 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.

719. 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 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.

720. 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.

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

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

723. Que adopte las medidas legislativas o de otra naturaleza, a fin de que la declaración del culpable 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.

724. 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.

725. Que investigue y sancione a los responsables de hechos de tortura.

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

727. Que las autoridades correspondientes presten una especial atención y fiscalización sobre los agentes estatales (ejército y policías) en las zonas de conflicto, a fin de evitar que se produzcan hechos de tortura.

### *El derecho a la justicia*

728. 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.

729. 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.

730. Que fortalezca la autonomía e independencia del Ministerio Público.

731. Que revise la naturaleza jurídica y las competencias de la Unidad de Coordinación de la Seguridad Pública de la Nación.

732. Que limite la competencia del Ministerio Público a funciones acordes a su naturaleza.

733. Que mejore las condiciones de trabajo, de preparación y las remuneraciones a los funcionarios del Ministerio Público y de la Policía Judicial.

734. Que establezca estrictos sistemas de selección del personal del Ministerio Público y de la Policía Judicial, utilizando a tal efecto los parámetros en vigor para la selección de magistrados y funcionarios judiciales; y que brinde cursos de formación técnica y en derechos humanos a dicho personal.

735. Que fortalezca la imparcialidad, independencia y autonomía del Poder Judicial, dotándolo de los recursos materiales y presupuestarios necesarios; y que adopte las reformas necesarias para garantizar la estabilidad de los jueces en México, estableciendo un régimen disciplinario propio en la ley.

736. Que tome las medidas necesarias para garantizar una justicia pronta, oportuna y expedita.

737. Que fortalezca la carrera judicial, y realice concursos de oposición para el nombramiento de jueces, evaluados por personas de alta autoridad moral y reconocida versación en la materia.

738. Que revise el contenido de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de mantener a las Fuerzas Armadas

en el rol propio para el cual fueron creadas, de acuerdo a lo establecido por la legislación internacional en la materia, en especial por el artículo 27 de la Convención Americana.

739. Que revise los procedimientos adoptados por las Fuerzas Armadas Nacionales en los estados donde se han desplazado para enfrentar brotes de grupos armados disidentes, de acuerdo a lo establecido por la legislación internacional en la materia, en especial por el artículo 27 de la Convención Americana.

### *Los derechos políticos*

740. Que adopte las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contemple el acceso más y amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento de consolidación de la democracia.

741. Que supervise el cumplimiento por las entidades locales de lo establecido en el artículo 115 constitucional, relativo a que "los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...".

742. Que defina en forma clara los delitos electorales, y establezca mecanismos que garanticen su castigo efectivo.

743. Que dicte una reglamentación precisa a fin de auditar los fondos financieros de los partidos políticos en forma efectiva.

### *La situación de los pueblos indígenas y de sus derechos*

744. 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.

745. 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.

746. 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; y que las víctimas de tales crímenes o sus familiares

reciban la debida reparación, que incluya una compensación pecuniaria.

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

748. Que adopte medidas para combatir y desactivar los grupos armados privados vinculados con la dirigencia política y los sectores económicos, y que promueva las reformas políticas, sociales y económicas requeridas para superar las causas de la violencia, con especial atención en zonas como el sur de Chiapas.

#### *Los derechos sociales, económicos y culturales*

749. Que mejore las condiciones, en general, del sector de la salud, a fin de superar los respectivos índices.

750. Que continúe las inversiones y mejore las condiciones, en general, en el sector de la educación, con el propósito de aumentar los índices de atención escolar, y desarrollar programas específicos de alfabetización para los adultos e indígenas.

751. Que expanda los servicios básicos de infraestructura doméstica o servicios públicos básicos (agua potable en tubería, alumbrado eléctrico, servicios sanitarios), a todas las viviendas de la zona urbana, y especialmente las de zonas rurales.

#### *Los derechos de la mujer*

752. Que supervise estrictamente el cumplimiento por parte de los empleadores, de las normas nacionales e internacionales en materia laboral, a fin de evitar que se produzcan discriminaciones contra las mujeres en el momento de ser empleadas; y a fin de proveer un ambiente adecuado de trabajo que redunde positivamente en su seguridad y desempeño.

753. Que cumpla con los procedimientos de derecho interno que sean necesarios, a fin de ratificar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará", y para el desarrollo de la legislación interna correspondiente, a fin de hacerla compatible con dicho instrumento internacional.

754. Que investigue y sancione a los funcionarios que abusen sexualmente de mujeres detenidas en dependencias gubernamentales.

755. Que investigue las denuncias realizadas en relación con la práctica de algunos establecimientos de salud, consistente en la colocación de dispositivos intrauterinos sin el consentimiento de la mujer; y, en su caso, restablecer las situaciones y sancionar a los responsables de acuerdo a la ley. Que supervise estrictamente el cumplimiento por parte de los empleadores, de las normas nacionales e internacionales en materia laboral, a fin de evitar que se produzcan discriminaciones contra las mujeres en el momento de ser empleadas; y a fin de proveer un ambiente adecuado de trabajo que redunde positivamente en su seguridad y desempeño.

756. Que adopte medidas urgentes y eficaces de tipo jurídico, educativo y cultural para poner término a la violencia doméstica contra la mujer, como problema grave que afecta a la sociedad mexicana.

757. Que promueva la creación de las condiciones necesarias para el desarrollo igualitario de la mujer, mediante el aumento significativo de los recursos asignados en el presupuesto a las entidades estatales responsables de dicha área, con participación de organizaciones no gubernamentales y de otras expresiones de la sociedad civil.

#### *El derecho a la libertad de expresión*

758. 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.

759. 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, defensores de derechos humanos, y miembros de organizaciones sociales.

760. Que ofrezca todas las garantías para que los defensores de derechos humanos, tanto mexicanos como extranjeros, puedan llevar a cabo su importante labor de promoción y defensa de dichos derechos, sin interferencias abusivas de parte de las autoridades; en particular, que revise las denuncias de expulsiones arbitrarias en los casos de extranjeros que residen legalmente en el territorio mexicano, a fin de adecuar tales decisiones estrictamente a las normas del debido proceso previstas en la legislación interna y en los instrumentos internacionales vigentes.

## SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO (1999)

Este informe de seguimiento forma parte del capítulo v del informe anual de 1999 de la CIDH. Analiza las medidas progresivas adoptadas por el Estado mexicano para cumplir con las recomendaciones hechas en el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México y hace una evaluación específica en algunos casos y de carácter general en otros, por entender que algunas de las recomendaciones formuladas requieren de medidas cuya ejecución demanda períodos más prolongados de tiempo.<sup>1</sup>

### Temas tratados

Antecedentes (par. 1-8)

Derecho a la vida (par. 9-17)

Derecho a la libertad personal (par. 18-20)

Derecho a la integridad personal (par. 21-25)

Derecho a la justicia (par. 26-32)

Derechos políticos (par. 33-37)

Situación de los pueblos indígenas y de sus derechos  
(par. 38-42)

<sup>1</sup>Es importante aclarar que a pesar de este informe de seguimiento, es necesario que la CIDH realice una visita *in loco* para llevar a cabo un análisis profundo respecto de la implementación de las recomendaciones emitidas en el informe sobre la situación de los derechos humanos en México, a fin de actualizarlas e identificar los obstáculos principales para la realización de los derechos humanos en México.

Derechos sociales, económicos y culturales (par. 43-45)

Derechos de la mujer (par. 46-52)

Derecho a la libertad de expresión (par. 53-57)

Conclusiones (par. 58-60)

## Antecedentes

1. Durante su 100º periodo de sesiones, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión", "la CIDH" o "la Comisión Interamericana") aprobó el "Informe sobre la situación de los derechos humanos en México" y lo publicó el 28 de septiembre de 1998. Dicho documento ("el Informe" o "el Informe de la CIDH sobre México") fue elaborado con base en la información recibida antes, durante y después de la visita *in loco* de la CIDH a dicho país, del 15 al 24 de julio de 1996. La información provino de fuentes oficiales, organizaciones no gubernamentales, otros organismos internacionales, agencias de cooperación y asistencia técnica, y fuentes independientes. En el Informe, la CIDH se refirió a la estructura del Estado mexicano, y a continuación evaluó la situación de los siguientes derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos ("la Convención Americana"): el derecho a la vida, a la libertad personal, a la integridad personal, y a la justicia; los derechos políticos, derechos de los pueblos indígenas, derechos económicos, sociales y culturales, derechos de la mujer y derecho a la libertad de expresión. El Informe culmina con las conclusiones y correspondientes recomendaciones de la Comisión al Estado mexicano.<sup>2</sup>

2. El presente informe de seguimiento analizará las medidas progresivas adoptadas por el Estado mexicano para cumplir con las mencionadas recomendaciones. La Comisión comprende que algunas de las recomendaciones formuladas requieren de medidas cuya ejecución demanda períodos más prolongados de tiempo. Por tal motivo, la evaluación será específica en algunos casos y de carácter general en otros.

<sup>2</sup>CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev.1, 24 septiembre de 1998 (<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>)

3. A efectos de analizar las medidas de cumplimiento de recomendaciones, la CIDH ha utilizado la información recibida desde septiembre de 1998 de las fuentes citadas más arriba. En particular, el 29 de octubre de 1999 la Comisión solicitó al Estado mexicano que le suministrara "toda la información complementaria o actualizada que estime pertinente" sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe; el plazo de 60 días fijado a tal efecto expiró sin respuesta del Estado. Cabe señalar que en otras oportunidades la Comisión ha recibido información del Estado, tal como la respuesta al "Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas" y el acuerdo adoptado por el Instituto Federal Electoral en diciembre de 1998 para cumplir las recomendaciones del Informe de la CIDH sobre México.

4. La Comisión Interamericana recibe regularmente los informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ("la CNDH") y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ("la CDHDF"). Dicha información, al igual que la obtenida de otras fuentes oficiales de acceso público, se ha utilizado en el presente informe de seguimiento. Distintas organizaciones de la sociedad civil suministran periódicamente información sobre diferentes aspectos de la situación de los derechos humanos en México, mediante documentos remitidos a la CIDH y en ocasión de audiencias celebradas con tal objeto.<sup>3</sup>

5. La Comisión aprobó una versión preliminar del presente informe y la transmitió al Estado mexicano el 10. de marzo de 2000, con un plazo de un mes para que éste presentara sus observaciones y comentarios, de conformidad con lo señalado en el artículo 63(h) del Reglamento de la CIDH. El 31 de marzo de 2000, el Estado remitió a la CIDH un documento denominado "La situación de los derechos humanos en México" que se describe como la "evaluación de las medidas políticas e institucionales emprendidas por la presente administración, encaminadas al fortalecimiento de los derechos humanos en

<sup>3</sup>En particular, cabe mencionar que la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", integrada por 50 organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, ha presentado dos documentos que siguen la estructura del Informe de la CIDH sobre México.

dicho país.<sup>4</sup> La Comisión ha analizado el documento presentado por el Estado y lo ha reflejado, en lo pertinente, en el presente informe.

6. La CIDH estima oportuno destacar inicialmente varias medidas adoptadas por el Estado mexicano para fortalecer los derechos humanos en dicho país. En primer lugar, cabe mencionar la aceptación de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diciembre de 1998. La Comisión valoró altamente esta decisión como un "paso fundamental hacia la consolidación definitiva de la protección de los derechos humanos", que constitúa "motivo de celebración para todos los integrantes del sistema interamericano".<sup>5</sup> Además, el 12 de noviembre de 1998, el Estado depositó el instrumento de ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). El Estado mexicano aprobó a fines de 1998 un Plan Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos, algunos de cuyos componentes serán analizados en el presente informe.

7. En su informe sobre México, la CIDH dedicó atención a los importantes y valiosos esfuerzos de promoción emprendidos por distintos órganos del Estado mexicano. Al respecto, la Comisión recibió información actualizada que indica que tales esfuerzos han proseguido y se han ampliado, particularmente las actividades de divulgación de la CNDH y de la Secretaría de Educación Pública en materia de educación en derechos humanos de niños y adolescentes.<sup>6</sup> La Comisión

<sup>4</sup> En la nota de transmisión de dicho documento el Estado expresa, entre otras cosas, que "las recomendaciones contenidas en los informes de la CIDH tienen precisamente un carácter recomendatorio" y que "ha llamado la atención [del Gobierno] que la Comisión elaborara un informe de seguimiento de tales recomendaciones". El documento presentado por el Estado mexicano consta de las siguientes secciones: I. Situación general; II. Políticas generales e institucionales; III. Procuración e impartición de justicia (1. Fortalecimiento del Poder Judicial; 2. Combate a la impunidad); IV. Derechos sociales, económicos y culturales (a. Vivienda; b. Salud; c. Educación) y V. Situación de las poblaciones indígenas y sus derechos.

<sup>5</sup>Véase CIDH, Comunicado de Prensa No. 21/98 del 15 de diciembre de 1998.

<sup>6</sup>El Estado mexicano informó lo siguiente en su documento del 31 de marzo de 2000:

En 1999, la Secretaría de Educación Pública (SEP) editó un texto específico en materia de derechos humanos para la educación secundaria e incorporó dicha materia en los libros de civismo. Igualmente, introdujo en los libros de texto a nivel primaria el tema de los derechos humanos, en particular, los derechos del niño. Cabe señalar que los libros de texto para educación primaria y secundaria editados por la SEP, no sólo son distribuidos gratuitamente en todo el país, sino que son de uso obligatorio.

espera que sus recomendaciones sean consideradas en el desarrollo de dichos programas de promoción.

8. Un evento de gran importancia fue la visita a México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señora Mary Robinson, por invitación del Estado mexicano. La presencia de la Alta Comisionada en dicho país en noviembre de 1999 generó un dinámico debate entre la sociedad civil y el Gobierno acerca de cuestiones tales como la impunidad, el cumplimiento de los compromisos internacionales de derechos humanos por parte de dicho Estado, y el papel de la CNDH, entre otras.<sup>7</sup> Durante 1999, también se verificó la visita a México de la señora Asma Jahangir, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias.<sup>8</sup>

### *El derecho a la vida*

9. En el Informe sobre México, la CIDH reconoció los esfuerzos del Estado mexicano con relación a la depuración de sus fuerzas de seguridad, que han dado como resultado la separación de funciones de responsables de violaciones de derechos humanos. La Comisión

---

Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos humanos, hace varios años, cuenta con un programa especial para la divulgación de los derechos humanos. Con el propósito de fortalecer e institucionalizar dicho programa, el 19 de septiembre de 1998 la CNDH inauguró el Centro de Derechos Humanos, primera institución académica dedicada al estudios, la investigación y la promoción de los derechos humanos. Actualmente el Centro desarrolla actividades en los ámbitos de educación, investigación, publicaciones, promoción y difusión. Asimismo, durante su primer año, organizó un diplomado y diversos cursos en derechos humanos y se encuentra preparando una maestría especializada en la materia.

<sup>7</sup> En una conferencia de prensa celebrada en la sede de la CNDH, la Alta Comisionada enfatizó la autonomía e independencia del *ombudsman* mexicano, pero también expresó que "ya no es posible que siga habiendo violaciones de derechos humanos" y destacó la responsabilidad de luchar contra "las violaciones de derechos humanos hechas por individuos en uniforme, sea la Armada, el Ejército, la Policía". Conferencia de prensa de la Sra. Mary Robinson, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, D.F., 25 de noviembre de 1999. <http://www.cndh.org.mx/principal/temas/ventana/destaca1.htm>

<sup>8</sup> La Relatora Especial expresó su reconocimiento a las autoridades mexicanas por las garantías y la cooperación brindadas para el desarrollo de su visita y concluyó en su informe del 25 de noviembre de 1999 que, a pesar de las medidas positivas adoptadas por el Estado mexicano, persiste la impunidad en torno a las ejecuciones extrajudiciales en dicho país. Véase Naciones Unidas, Informe de la Relatora, Sra. Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias presentado en cumplimiento de la Resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2000/3/Add.3, 25 de noviembre de 1999.

manifestó que, a pesar de ello, seguía preocupada por la continuación de denuncias sobre desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, especialmente en el contexto de la lucha contra grupos armados, el narcotráfico y la delincuencia común.<sup>9</sup> En su Informe, la Comisión recomendó al Estado mexicano modificaciones legislativas; medidas de investigación seria, rápida e imparcial y sanciones a los responsables, en particular a los integrantes de grupos paramilitares; reparación a los familiares de las víctimas; capacitación del personal militar y policial; y el impulso a las negociaciones de paz en las zonas de violencia armada.<sup>10</sup>

10. El 9 de diciembre de 1999, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de México presentó un "Proyecto de Decreto de la Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Desaparición Forzada de Personas". El proyecto mencionado tipifica como delito la desaparición forzada de personas y sanciona a quienes la cometan con pena de prisión de 20 a 40 años, inhabilitación y multa. La desaparición forzada tiene carácter imprescriptible en dicho proyecto, cuyo artículo 10 "equipara al delito de desaparición forzada el nacimiento de niños(as) en cautiverio de la madre víctima de desaparición forzada". La CIDH considera que la presentación de dicho proyecto constituye un importante principio de cumplimiento de la correspondiente recomendación formulada al Estado mexicano. Igualmente, la Comisión estima que la eventual aplicación de dicha ley permitirá cumplir cabalmente con las recomendaciones identificadas en el Informe con los números 701, 702 y 703.

11. La Comisión ha recibido información de varias fuentes, de acuerdo a la cual persiste el accionar de grupos paramilitares en algunos lugares del país. Se menciona en tal sentido que la Ley de Amnistía para el Desarme de los Grupos Civiles en Chiapas, aprobada por la legislatura estatal el 24 de febrero de 1999, "pretende perdonar los delitos de posesión, portación, acopio de armas de uso exclusivo del ejército y otros delitos que de éstos se deriven, a todos aquellos grupos civiles armados con excepción del Ejército Zapatista

<sup>9</sup> CIDH, informe sobre México citado *supra*, par. 686.

<sup>10</sup> Véase el texto completo de las recomendaciones en el Informe de la CIDH sobre México citado *supra*, pars. 700 a 707.

de Liberación Nacional (EZLN) que depongan y entreguen voluntariamente sus armas en un periodo de 120 días contados a partir de la entrada en vigor de dicha ley".<sup>11</sup>

12. Respecto a otra cuestión abordada en el Informe de la CIDH en México, la capacitación de los funcionarios públicos está contemplada en el Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos que el Estado mexicano presentó en diciembre de 1998. Dicho documento establece que los programas de trabajo de varias instituciones estatales (Secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina y de Salud, la Procuraduría General de la República, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) deberán incluir cursos de capacitación en materia de derechos humanos, en especial para la atención de grupos prioritarios como las poblaciones indígenas, las mujeres y los trabajadores migratorios. Igualmente, se ha recibido información de acuerdo a la cual la CNDH prosigue con éxito sus cursos de capacitación para funcionarios públicos.

13. La importancia de las actividades de promoción emprendidas por el Estado mexicano fue mencionada en el Informe de la CIDH sobre México,<sup>12</sup> por lo que corresponde destacar su continuación y ampliación. En tal sentido, el Estado mexicano informó lo siguiente:

Durante 1999, se realizaron 281 eventos de capacitación en derechos humanos a los que asistieron 13.609 servidores públicos de los tres niveles de gobierno, en particular de las Fuerzas Armadas, de procuración de justicia, del sistema penitenciario, del Instituto Nacional de Migración (INM), del sector salud y de seguridad pública. Otros esfuerzos similares están siendo realizados por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y por el Instituto Nacional Indigenista.

<sup>11</sup> Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", La situación de los derechos humanos en México, seguimiento del Informe de la CIDH sobre México, 30 de septiembre de 1999, pp. 14 y 15. La CIDH solicitó información al Estado mexicano información específica respecto a dicha iniciativa de ley en dos comunicaciones; lamentablemente, ninguna de ellas fue respondida.

<sup>12</sup> Véase CIDH, Informe sobre México citado *supra*, pars. 122 y 123.

La Sedena, en coordinación con la CNDH y las comisiones estatales, imparte ciclos de conferencias sobre derechos humanos al personal en la totalidad de las Regiones y Zonas Militares y han incorporado dicha materia como requisito de acreditación obligatoria dentro de los concursos para la promoción a grados de jefe y oficial. El INI, por su parte, impulsa la difusión de los derechos humanos a través de talleres y foros dirigidos específicamente tanto a poblaciones indígenas, como a comunidades de migrantes en zonas de atracción y expulsión (*sic*).<sup>13</sup>

14. La Relatora Especial Asma Jahangir concluyó en su informe a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU que las ejecuciones extrajudiciales "han disminuido apreciablemente en el último año" en México. La CIDH valora altamente este importante avance. Por otra parte, la citada especialista llama al Estado mexicano a tomar medidas para fortalecer la justicia, a fin de evitar que prevalezca la impunidad, en particular cuando se trata de investigar hechos imputados a militares.<sup>14</sup>

15. La Comisión enfatizó en sus recomendaciones que los familiares de las víctimas de violación del derecho a la vida atribuible a agentes del Estado mexicano debían recibir la reparación correspondiente. El Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos contempla la "revisión de todos los casos de desaparecidos cuyos expedientes permanecen abiertos en el grupo de trabajo de Naciones Unidas o que se planteen en la CNDH, con el fin de atender la situación específica de los familiares" y que "se estudiará la creación de un fideicomiso para apoyar a los familiares mediante pensiones o indemnizaciones".

16. En tal sentido, en el marco de un procedimiento de solución amistosa, el Estado mexicano firmó recientemente un acuerdo con los peticionarios del caso 11.875 para reparar a los familiares de Valentín Carrillo Saldaña, víctima de ejecución extrajudicial en la que se estableció la responsabilidad de militares de dicho país.<sup>15</sup> El acuerdo hace referencia a la sentencia de la justicia militar del 16

<sup>13</sup> Documento del Estado mexicano del 31 de marzo de 2000, p. 4.

<sup>14</sup> Naciones Unidas, E/CN.4/2000/3/Add.3 citado *supra*, pars. 97-102.

<sup>15</sup> Véase CIDH, Comunicado de Prensa No. 29/99, 3 de diciembre de 1999.

de marzo de 1999, mediante la cual se condena a 30 años de prisión ordinaria, destitución de empleo e inhabilitación al oficial responsable de la ejecución extrajudicial del señor Carrillo Saldaña. La Comisión valora altamente este primer acuerdo de solución amistosa con México, e insta al Estado y a los respectivos peticionarios que prosigan en el futuro la tendencia de solucionar los casos mediante el procedimiento de solución amistosa previsto en la Convención Americana, con el debido respeto de los derechos humanos.

17. Con relación al derecho a la vida, la CIDH recomendó al Estado mexicano "que promueva y desarrolle las iniciativas de paz ... particularmente en los estados de Chiapas y Guerrero, acompañadas de las reformas necesarias para lograr la vigencia plena de los derechos humanos".<sup>16</sup> La Comisión no ha tenido información acerca de medidas adoptadas a tal efecto en Guerrero desde la publicación del informe mencionado. En cambio, la CIDH tomó conocimiento de la propuesta de paz para Chiapas dada a conocer como carta abierta el 8 de septiembre de 1999 por la Secretaría de Gobernación de México. La iniciativa mencionada incluye propuestas para llevar a cabo un debate más amplio acerca de los derechos y la cultura indígena en el Senado, la liberación de algunos presos acusados de pertenecer al EZLN, la revisión de las denuncias sobre hostigamiento a las comunidades indígenas en Chiapas, y la creación de una nueva instancia de mediación.<sup>17</sup> La Comisión reitera lo expresado en su Informe sobre México acerca de la importancia fundamental de una solución

<sup>16</sup> CIDH, Informe sobre México citado *supra*, par. 707.

<sup>17</sup> El Estado mexicano describe la iniciativa como "una nueva oferta política al EZLN, con el propósito de dar un paso más en la solución del conflicto en dicho estado"; agrega que dicha oferta "atiende las condiciones establecidas por el EZLN para reanudar el diálogo, es decir el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés" (Documento del 31 de marzo de 2000, p. 13). Por su parte, la Red Nacional considera que "luego de tres años de negociaciones suspendidas, esta iniciativa llega demasiado tarde" (Red Nacional, informe citado *supra*, p. 19). La falta de aceptación de la iniciativa también ha sido explicada en los siguientes términos:

La propuesta trata de manera inadecuada o no abarca algunos puntos claves en disputa: la presencia del Ejército en las comunidades indígenas, los grupos paramilitares, y el proyecto de Ley de la Cocopa de 1996 (Comisión de Concordia y Pacificación, conformada por miembros del Congreso). Estos asuntos figuran entre las condiciones fijadas por el EZLN para reanudar el diálogo, por eso, parece poco probable que los zapatistas –que hasta la fecha no han contestado de manera sustancial– acepten la propuesta del Gobierno.

Servicio Internacional para la Paz (SIPAZ), Informe Año 4, No. 4, noviembre de 1999 (<http://www.sipaz.org/frms.htm>)

no violenta al conflicto de Chiapas. Desde la fecha señalada, no ha habido información acerca de avances específicos, ni que las partes hayan vuelto a la mesa de negociación. En todo caso, debe darse la mayor prioridad a toda medida encaminada a reactivar las negociaciones de paz, cuyo desarrollo será objeto de especial atención de la Comisión.

### *El derecho a la libertad personal*

18. La Comisión se refirió en su Informe sobre México a las denuncias sobre detenciones arbitrarias y sobre las malas condiciones de los establecimientos carcelarios en dicho país. Expresó la CIDH que "en muchos casos, las detenciones ilegales marcan el inicio de una cadena de violaciones a otros derechos, que generalmente incluye los derechos a la integridad personal y a las garantías judiciales".<sup>18</sup> Con base en dicha situación, la Comisión formuló al Estado mexicano recomendaciones tales como la adopción de medidas de profesionalización del combate a la delincuencia; aplicación de penas alternativas a la de prisión; mejoras en los establecimientos carcelarios; revisión de las medidas disciplinarias; eliminación de los llamados "estudios de personalidad"; e investigación de las denuncias sobre corrupción en las penitenciarías.<sup>19</sup>

19. La CIDH recibió información acerca de avances en cuanto a la aplicación de penas alternativas a la de prisión en las recientes modificaciones al Código Penal para el Distrito Federal y la Ley de Ejecución de Sanciones para el Distrito Federal.<sup>20</sup> En la práctica, aún no ha sido suficiente para aliviar el hacinamiento en los centros de reclusión, como surge de la grave situación sufrida en la Penitenciaría de Tabasco que fue afectada por grandes inundaciones a fines de 1999.<sup>21</sup> La mencionada Ley de Ejecución de Sanciones para el

<sup>18</sup> CIDH, Informe sobre México *supra*, par. 219.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pars. 708 a 715.

<sup>20</sup> Las ONG mexicanas aplauden estas iniciativas, pero expresan preocupación porque aún no se han implementado los mecanismos para la aplicación de tales penas, por lo que presuponen que los juzgados simplemente seguirán imponiendo penas carcelarias como regla. Véase Red Nacional, informe citado, p. 24.0

<sup>21</sup> Véase Comisión Mexicana de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, solicitud de medidas cautelares.

Distrito Federal, según información suministrada a la CIDH, constituye "el primer ordenamiento que establece un procedimiento para la aplicación de sanciones, donde se incorpora un derecho a la defensa y forma de impugnación".<sup>22</sup> No obstante, también se ha señalado que estos mecanismos cumplen con su cometido en la medida en que se impongan instancias de supervisión; por ello, la Comisión considera muy importante que los centros penitenciarios permitan el acceso más amplio posible a los parientes de los reclusos, a sus abogados, y a las organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos.

20. Es preocupante la información que ha recibido la CIDH según la cual las personas detenidas en instituciones de salud mental no tienen acceso a la revisión judicial o independiente de sus casos, por lo cual muchos de ellos permanecerían arbitraria o innecesariamente privados de su libertad durante años.<sup>23</sup> La Comisión tiene conocimiento de la atención prestada recientemente por altas autoridades gubernamentales a dicha situación,<sup>24</sup> que debe ser resuelta con la prioridad que merece, ya que afecta no sólo el derecho protegido en el artículo 7 de la Convención Americana, sino también los derechos a la integridad personal (artículo 5) y a la justicia (artículos 8 y 25).

### *El derecho a la integridad personal*

21. La Comisión expresó preocupación en su Informe sobre México debido a la práctica de tortura por agentes del Estado –en particular por agentes del Ministerio Público y por militares y agentes de segu-

<sup>22</sup> Red Nacional, informe citado, p. 25.

<sup>23</sup> La organización no gubernamental Mental Disability Rights International (MDRI) ha efectuado un estudio acerca de la situación de las instituciones de salud mental en México, y ha dado a conocer el informe respectivo en febrero de 2000. Las investigaciones de MDRI y otros especialistas mexicanos han sido reflejadas recientemente en la prensa. Véase, por ejemplo, *The New York Times Magazine*, The Global Willowbrook, edición electrónica del 20 de enero de 2000 (<http://www.nytimes.com>); y Revista Proceso, *Miseria*, abandono y derechos humanos conculcados en los hospitales psiquiátricos, edición electrónica No. 1213 del 30 de enero de 2000 (<http://www.proceso.com.mx>).

<sup>24</sup> El Secretario de Salud de México y el Gobernador del estado de Hidalgo realizaron poco después de las publicaciones antes mencionadas una visita al Hospital Psiquiátrico "Doctor Fernando Ocaranza"; ambos funcionarios se comprometieron a atender los problemas observados. La visita fue registrada en el artículo de *Proceso*. La accidentada visita de González Fernández al psiquiátrico Ocaranza, edición electrónica No. 1214 del 6 de febrero de 2000.

ridad en las zonas de conflicto— así como la impunidad en la materia. Además, la CIDH manifestó su preocupación por la aplicación errónea del principio de inmediación procesal que resulta en el otorgamiento de validez a las confesiones obtenidas bajo tortura. Las recomendaciones referentes al derecho a la integridad personal formuladas al Estado mexicano incluyeron el apoyo a la CNDH y a Comisiones Estatales de Derechos Humanos para investigar las denuncias sobre tortura; la adopción de medidas para la correcta calificación y sanción de la tortura, y para brindar a los detenidos las garantías plenas que corresponden al derecho al debido proceso; indemnización y rehabilitación de las víctimas de tortura; y todas las demás referentes a la prevención, investigación y sanción de las violaciones de esta naturaleza.<sup>25</sup>

22. La Comisión ha tomado conocimiento de la reforma al artículo 102 de la Constitución de México, en virtud de la cual el titular actual de la CNDH fue nombrado en noviembre de 1999 por el Senado, en lugar del sistema anterior en el que lo designaba directamente el Presidente de la República. Este es indudablemente un progreso significativo hacia la independencia del *ombudsman* mexicano.<sup>26</sup> Como se ha mencionado anteriormente, la CNDH cumple un importante papel en México a pesar de las limitaciones que le impone el hecho de que sus recomendaciones no son vinculantes y pueden incluso ser rechazadas por el funcionario que las recibe. La Comisión Interamericana seguirá evaluando el proceso de fortalecimiento de la CNDH en general y, en particular, respecto de las recomendaciones sobre violaciones del derecho a la integridad personal.

23. El Programa Nacional de Derechos Humanos contempla el fortalecimiento de los mecanismos de procuración de justicia para casos de violaciones de derechos humanos, y a tal efecto se ha pre-

<sup>25</sup> CIDH, Informe sobre México citado *supra*, pars. 716 a 727.

<sup>26</sup> El Comité de Derechos Humanos de la ONU “tomó nota con satisfacción” de la decisión del 8 de junio de 1999 en virtud de la cual se concedió autonomía a la CNDH, y la describió como una mejora respecto a su informe anterior. Naciones Unidas, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto, Observaciones del Comité de Derechos Humanos: México, CCPR/C/79/Add.109, 27 de julio de 1999, par. 3. Las ONG también han reconocido la importancia del rol promocional de la CNDH en México. Véase, por ejemplo, Human Rights Watch/Américas, Abuso y desamparo: tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial en México, enero de 1999, p. 33.

visto que la PGR plantee a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia la conveniencia de realizar una "Campaña contra la Impunidad y la Tortura". El mismo programa prevé igualmente la organización de cursos de capacitación para todas las entidades estatales para la erradicación de dichos problemas que afectan gravemente a la sociedad mexicana. La Comisión considera que la elaboración de programas de esta naturaleza constituye un principio de cumplimiento de las recomendaciones respectivas de su Informe sobre México.

24. En materia de combate a la tortura, el Estado mexicano destaca que ha invertido grandes recursos, y considera que "se han registrado avances muy notables, en un periodo relativamente corto de tiempo". Explica dicho Estado:

En el periodo que va desde diciembre de 1990 a junio de 1991, la tortura ocupó el primer lugar entre las denuncias recibidas por la CNDH, sumando un total de 225; de mayo de 1992 a mayo de 1993, se recibieron un total de 113 denuncias, ocupando el séptimo lugar entre las denuncias recibidas; y de enero a diciembre de 1998, esta cifra descendió en forma considerable registrándose solamente 211 denuncias, las cuales ocuparon el trigésimo segundo lugar del total de las quejas recibidas en la Comisión, es decir, el 0.3 por ciento. Finalmente, durante 1999, la CNDH recibió 7 denuncias sobre tortura, de un total de 6,221 denuncias presentadas a la Comisión por violaciones de derechos humanos.<sup>27</sup>

25. La CIDH recibió información según la cual "todavía existen irregularidades al momento de hacer la calificación de los hechos de tortura, en donde frecuentemente se atiende a lesiones u otra violación más no se atiende la tortura".<sup>28</sup> Otra cuestión que motivó la preocupación de la CIDH es la práctica de aplicar en México el principio de inmediación procesal para otorgar validez a pruebas obtenidas bajo tortura.<sup>29</sup> La Comisión Interamericana espera que, en

<sup>27</sup> Documento del Estado mexicano del 31 de marzo de 2000, pp. 6 y 7.

<sup>28</sup> Red Nacional, informe citado *supra*, p. 29.

<sup>29</sup> El problema, conforme a los datos recibidos por la CIDH, consiste en que "incluso cuando la existencia de la coacción es probable o se ha demostrado, muy seguido los jueces se exceden y aceptan las pruebas impugnadas" utilizando el "principio de immediatez procesal". Human

un futuro cercano, se adopten medidas firmes para eliminar las prácticas que contribuyen a la persistencia de esta grave situación violatoria de los derechos a la integridad personal, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva garantizados la Convención Americana.

### *El derecho a la justicia*

26. En su Informe, la Comisión consideró que el combate contra la impunidad es fundamental para avanzar en la protección de los derechos humanos en México,<sup>30</sup> a cuyo efecto formuló una serie de recomendaciones al Estado referidas al mejoramiento de la justicia. En particular, la CIDH recomendó la reglamentación legal del artículo 21 de la Constitución mexicana; el fortalecimiento, la profesionalización e independencia del Ministerio Público; el fortalecimiento, imparcialidad, independencia y autonomía del Poder Judicial; y la adecuación de las Fuerzas Armadas a las tareas que les corresponden conforme a la Constitución mexicana y las normas internacionales.<sup>31</sup>

---

Rights Watch, Abuso y desamparo, informe citado, p. 10. En una resolución adoptada en marzo de 1999, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal tomó en cuenta el informe de la CIDH sobre el llamado "Caso Manríquez", un ciudadano que había sido condenado a prisión con base en una confesión obtenida bajo tortura. Los órganos jurisdiccionales que habían condenado al señor Manuel Manríquez lo hicieron aplicando el principio de inmediación procesal para dar valor a tales pruebas notoriamente inhábiles. En una decisión que constituye un valioso precedente de cumplimiento de obligaciones internacionales mediante sentencias judiciales, el Tribunal citado declaró la inocencia del señor Manríquez y lo dejó en libertad. Véase CIDH, Informe Anual 1998, Informe No. 2/99 (Caso 11.509-Manuel Manríquez), 23 de febrero de 1999.

<sup>30</sup> El Comité de Derechos Humanos de la ONU se refirió igualmente al problema de la impunidad en México:

Es motivo de preocupación que los actos de tortura, las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales que se han llevado a cabo no hayan sido investigadas, que las personas responsables de estos actos no hayan sido sometidas a juicio y que las víctimas o sus familias no hayan sido indemnizadas.

El Comité está profundamente preocupado por la inexistencia de procedimientos institucionalizados para investigar las alegaciones de las violaciones de derechos humanos presuntamente cometidas por militares y por las fuerzas de seguridad y que, como consecuencia de ello, estas alegaciones a menudo no sean investigadas.

Naciones Unidas, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto, Observaciones del Comité de Derechos Humanos: México, CCPR/C/79/Add.109, pars. 6 y 9.

<sup>31</sup> CIDH, Informe sobre México citado *supra*, pars. 728 a 739.

27. Entre los avances logrados, la CIDH tiene conocimiento de la reestructuración de agencias investigadoras de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Tal iniciativa, que incluye sistemas computarizados para la identificación de criminales, tiene como objetivo cumplir "a cabalidad con la obligación constitucional de atender a la población con legalidad, honradez, profesionalismo, imparcialidad, lealtad y eficacia".<sup>32</sup> Durante el periodo que cubre el presente informe, cabe mencionar asimismo el establecimiento de la Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos en la PGJDF. Se recibió igualmente información acerca de un "Programa de moralización, regulación y profesionalización de los servicios" dirigido a todos los funcionarios del Ministerio Público del Distrito Federal.<sup>33</sup>

28. El combate contra la impunidad ha recibido la atención de las autoridades federales de México. El titular de la Procuraduría General de la República de México ("la PGR") reconoció en una reciente comparecencia ante el Senado de dicho país que la institución está afectada por una situación de "incredulidad social" debido, entre otras cosas, a la falta de ejecución de 41 mil órdenes de aprehensión. El Procurador General de la República se comprometió en la oportunidad a revertir dicha situación.<sup>34</sup> En este sentido, el Estado mexicano informó a la CIDH que la PGR "emprendió una depuración radical de su personal".<sup>35</sup>

29. La Comisión tiene conocimiento de que el gobierno federal mexicano aprobó en febrero y marzo de 1999 enmiendas a la Constitución de dicho país que modificaron el procedimiento legal del amparo para recurrir las acciones de las autoridades. De acuerdo a la información recibida por la Comisión, tales cambios "ampliarían las circunstancias en las que se podría iniciar un procedimiento a pesar de la violación de las garantías del debido proceso".<sup>36</sup> Por otro lado,

<sup>32</sup> Periódico *La Jornada*, Reestructuran ministerios públicos, edición internet del 4 de junio de 1999.

<sup>33</sup> Red Nacional, Informe citado *supra*, p. 39.

<sup>34</sup> Periódico *La Jornada*, La PGR "se ganó a pulso" la incredulidad social: Madrazo, edición electrónica del 23 de septiembre de 1999.

<sup>35</sup> Documento del Estado mexicano del 31 de marzo de 2000, p. 6.

<sup>36</sup> Human Rights Watch, informe Anual 2000 citado *supra*, p. 48. HRW afirma además que "las modificaciones harían asimismo más fácil para los agentes del Ministerio Público

el Estado mexicano suministró la siguiente información en materia de fortalecimiento del Poder Judicial:

El 11 de junio de 1999 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* diversas reformas a los artículos 94, 97, 100 y 107 constitucionales, mediante las cuales se armonizaron las funciones del Consejo de la Judicatura Federal con las correspondientes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ampliando la facultad de ésta para remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito los asuntos que no ameriten su intervención. De igual modo, se otorga al Consejo de la Judicatura Federal independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, y se perfecciona el método para seleccionar a sus miembros.

Como consecuencia de dichas reformas, diversas leyes secundarias relativas al Poder Judicial Federal han tenido que ser enmendadas. De este modo, en diciembre de 1999 el Ejecutivo Federal remitió al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma a diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley de Amparo.

(...)

Resulta de la mayor importancia hacer énfasis en la enmienda mediante la cual se incorporaría a la víctima del delito penal y al culpado como terceros perjudicados y amplía a los supuestos en los que la víctima, el ofendido y las demás personas que determine la ley, podrían impugnar, por vía de amparo, la determinación del Ministerio Público de no ejercer la acción penal; el sobreseimiento en el juicio por el desistimiento de la acción; y las resoluciones relativas a la reparación del daño y la responsabilidad civil, cuando éstas se tramiten dentro del procedimiento penal.<sup>37</sup>

30. Igualmente, durante 1999 se reformaron diversas disposiciones del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. La Comisión toma nota de los comentarios dados a conocer

---

obtener órdenes de arresto, al requerirse la documentación de menos hechos en relación con presuntos delitos". Las reformas fueron criticadas por las ONG mexicanas "porque hacían posible el abuso en un sistema legal con una tendencia adquirida a fabricar pruebas y coaccionar acusados".

<sup>37</sup> Documento del Estado mexicano de 31 de marzo de 2000, pp. 5 y 6.

en los medios de comunicación,<sup>38</sup> y evaluará oportunamente el efecto de tales reformas una vez que sean aplicadas a casos concretos.

31. A pesar de los avances verificados, la información disponible a la Comisión indica que persiste el problema de la impunidad en la administración de justicia,<sup>39</sup> y que no se han erradicado las prácticas abusivas de los agentes responsables de la seguridad en México.<sup>40</sup> La lucha efectiva contra la delincuencia y el crimen organizado no es, de manera alguna, incompatible con las garantías individuales y el debido proceso. La Comisión se ha pronunciado en varias oportunidades acerca de las obligaciones de los Estados partes en la Convención Americana en el contexto del aumento de la violencia y el crimen en el hemisferio.<sup>41</sup> Respecto a los problemas que persisten

<sup>38</sup> Véase, por ejemplo, Revista *Proceso*, El consejero jurídico del D.F. advierte: son represivas las reformas al Código Penal, edición electrónica No. 1194 del 19 de septiembre de 1999. En dicho artículo, el consejero jurídico del Gobierno del Distrito Federal manifestó que las reformas no significarán necesariamente mejores resultados en el combate a la delincuencia, pero sí "agudizará[n] el problema en los reclusorios". En contraposición, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal destacó los aspectos positivos de las reformas, y declaró que las mismas responden a un compromiso asumido por el Gobierno del Distrito Federal "para poner a las víctimas en primer lugar dentro del procedimiento penal y buscar equilibrar los derechos de la víctima contra los derechos de los criminales, que en gran medida produjeron las reformas de 1993".

<sup>39</sup> En tal sentido, la Relatora Asma Jahangir considera necesario un "análisis completo del sistema judicial de México" por parte del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados. Naciones Unidas, E/CN.4/2000/3/Add.3 citado *supra*, par. 98.

<sup>40</sup> El informe de la Red Nacional indica:

La práctica reiterada ha sido tendiente a una mayor arbitrariedad en la detención de personas acusadas de delitos y, lo que es peor, a justificar el trabajo de la policía mediante la detención de personas sospechosas que más tarde torturan para que acepten su participación en el delito investigado. Otra práctica común es la de responsabilizar a una persona que comete un delito de otros similares que no han sido aclarados, para así presentar a la opinión pública al detenido, ahora responsable de varios delitos, y sostener que están siendo eficaces en la persecución del delito.

Red Nacional, informe citado *supra*, p. 38.

<sup>41</sup> La CIDH destacó "la obligación del Estado de defenderse frente a los grupos armados disidentes y de combatir la delincuencia" pero que sus agentes deben "velar en todo momento por el respeto a los derechos humanos, entre los que deben resaltarse los derechos a la vida y a la libertad personal". CIDH, Informe sobre México citado, par. 686. La Comisión utilizó términos similares al concluir su visita *in loco* a Guatemala en agosto de 1998:

La experiencia internacional demuestra que, para lograr una lucha efectiva contra la delincuencia, es necesario estructurar policías bien formadas, equipadas y pagadas, que combatan limpiamente al crimen... la CIDH desea recordar que la lucha efectiva contra la delincuencia está asociada con la promoción de valores de tolerancia y el fortalecimiento del tejido social, a través de la educación y el desarrollo económico. Se ha demostrado que cada año de educa-

en esta materia en México, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha dicho:

El Comité ha tomado nota del efecto combinado que resulta de aplicar la ley de 1995 para establecer la Coordinación de los Sistemas Nacionales de Seguridad Pública y de la ley sobre Delincuencia organizada de 1996, así como de la ampliación del concepto de "flagrancia", que extiende las circunstancias en las cuales se pueden efectuar arrestos sin orden de funcionario judicial competente. Esto implica una amenaza seria a la seguridad de las personas. El Comité también ha tomado nota de que en los casos de detención por "delito flagrante" y en casos urgentes, los detenidos son puestos a disposición del Ministerio Público, quien los puede mantener detenidos durante 48 horas y, en circunstancias especiales, hasta 96 horas antes de pasar a disposición judicial. El Comité deplora que los detenidos no tengan acceso a un abogado antes del momento en que deben prestar su declaración formal frente al Ministerio Público y que la situación en lo que respecta al acceso de los miembros de la familia no haya sido clarificada durante el examen del informe de México.

El procedimiento criminal establecido y aplicado en México obstaculiza el cumplimiento cabal del artículo 14 del Pacto, que exige que el juicio se realice ante el juez, en presencia del acusado y con publicidad.<sup>42</sup>

32. La CIDH es consciente de que la reforma del llamado "sistema de procuración e impartición de justicia" en México, al igual que la evaluación de sus resultados, es un proceso que lleva cierto tiempo. Sin perjuicio de ello, la Comisión considera que los problemas que aquejan a la justicia deben atenderse de manera prioritaria, pues se trata indudablemente de una cuestión central para avanzar en

---

ción adicional que reciba el conjunto de la población, disminuye geométricamente la cantidad de crímenes que se cometen en la sociedad. La CIDH ha expresado en varias oportunidades durante su visita, la compatibilidad e interdependencia entre los derechos humanos y la lucha efectiva contra la delincuencia en el marco del Estado de Derecho.

CIDH, Comunicado de Prensa No. 15/98, Numeral 2 "Seguridad ciudadana y derechos humanos", 11 de agosto de 1998.

<sup>42</sup> Naciones Unidas, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto, Observaciones del Comité de Derechos Humanos: México, CCPR/C/79/Add.109, pars. 10 y 11.

la vigencia efectiva de los derechos humanos de los habitantes de México.

### Los derechos políticos

33. En su Informe sobre México, la CIDH enfatizó los avances del Estado y la sociedad mexicana hacia "un sistema político basado en procedimientos electorales que garanticen la competitividad, el pluralismo, la transparencia e independencia de los métodos de registro y de supervisión de elecciones".<sup>43</sup> Asimismo, la Comisión caracterizó la autonomía plena del Instituto Federal Electoral, y la integración del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación como "logros sustanciales de la reforma del sistema".<sup>44</sup> Las recomendaciones al Estado mexicano versan sobre la reglamentación del derecho al voto, la autonomía de los gobiernos locales, la definición y castigo de delitos electorales, y la reglamentación de la auditoría de los fondos de los partidos políticos.<sup>45</sup>

34. El Estado se refirió al desarrollo de los derechos políticos en México en los siguientes términos:

En la transformación política del país, la edificación y consolidación, durante los últimos diez años, de instituciones electorales independientes, autónomas e imparciales, como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral... ha tenido un papel preponderante.

La composición y distribución actuales en los distintos ámbitos y niveles de gobierno, reflejan con gran claridad el nuevo contexto político y social de México, así como la efectividad de sus instituciones electorales. En efecto, al iniciar el siglo XXI, el 53 por ciento de

<sup>43</sup> CIDH, Informe sobre México citado *supra*, par. 423.

<sup>44</sup> *Ibidem*, par. 500.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pars. 740 a 743. El IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han recibido un amplio reconocimiento por su aporte al desarrollo de la democracia en México. En tal sentido, el Director de la División de Desarrollo Administrativo y Gobernabilidad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Shabbir Cheema, manifestó que "Méjico ha tomado con seriedad el desarrollo de la democracia, al grado de comprometer amplios recursos para reforzar su proyecto electoral" y que "la gobernabilidad como centro del proceso electoral está establecida y reconocida a nivel global". IFE, Comunicado de Prensa No. 24, Firme compromiso del IFE y TEPJF con el proceso democrático en México: PNUD, 26 de mayo de 1999. (<http://www.ife.org.mx>)

la población, es decir, aproximadamente 55 millones de mexicanos, son gobernados por autoridades surgidas de partidos de oposición. Del mismo modo, mientras que en 1990 ningún gobierno estatal era ejercido por un partido distinto al oficial, al día de hoy 11 de las 32 entidades federativas son gobernadas por partidos de oposición. El mismo fenómeno se ha repetido, incluso con mayor intensidad, en las legislaturas estatales y en las más de mil alcaldías en todo el país.<sup>46</sup>

35. La Comisión viene observando con satisfacción el vigoroso desarrollo del proceso electoral mexicano en el periodo que cubre el presente informe de seguimiento. Se han celebrado elecciones durante 1999 para decidir los candidatos de los principales partidos políticos con miras a las elecciones presidenciales que tendrán lugar a mediados de 2000. En particular, el oficialista Partido Revolucionario Institucional (PRI) tuvo un debate interno cuya dinámica no tiene precedentes, y los principales partidos de oposición (el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional) analizaron la posibilidad de alianzas. Independientemente de los resultados que se verifiquen en definitiva, la CIDH considera muy positiva la amplia participación de la ciudadanía y el marcado interés en el proceso electoral, que se refleja en los medios de comunicación.

36. La CIDH destaca muy especialmente la respuesta al Informe sobre México que dio el Instituto Federal Electoral (IFE) de dicho país. El 28 de diciembre de 1998, el Consejo General del IFE aprobó un acuerdo "por el que se atienden, en el ámbito de sus competencias y dentro de las posibilidades que la ley le otorga, las recomendaciones y observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos". Dicho acuerdo expresa en su punto segundo:

Dentro del primer semestre de 1999, la Junta General Ejecutiva presentará al Consejo General, para su aprobación, un dictamen sobre las medidas que se han adoptado por el Instituto Federal Electoral en el ámbito de sus competencias respecto de las recomendaciones y

<sup>46</sup> El Estado describe la situación actual en esta materia como un "nuevo escenario" en el cual "la promoción y protección de los derechos humanos se ha convertido en una de las prioridades más importantes para el Estado y forma parte de la agenda nacional". Documento del Estado mexicano del 31 de marzo de 2000, pp. 1 y 2.

observaciones señaladas en el punto primero del acuerdo y un plan de trabajo tendiente a adoptar las medidas necesarias para cumplir, en su caso, las recomendaciones y observaciones contenidas en el "Informe sobre la situación de los derechos humanos en México".

37. La Comisión Interamericana valora la posición institucional del IFE, en el sentido del cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano, y aguardará información actualizada acerca de la ejecución del acuerdo referido.

### *La situación de los pueblos indígenas y de sus derechos*

38. Con relación a esta materia, las recomendaciones que la CIDH formuló al Estado mexicano se refieren a la atención adecuada de las necesidades de la población indígena y a la protección de sus integrantes en todo sentido. Respecto a las zonas de conflicto como Chiapas, la Comisión recomendó que se reinicie el diálogo; que se proteja y atienda adecuadamente a los indígenas desplazados; que se desarrolle y castigue a los integrantes de grupos paramilitares; y que se promuevan las reformas sociales y políticas necesarias para eliminar las causas de la violencia.<sup>47</sup>

39. La Comisión ha tenido acceso a información oficial de la Secretaría de Desarrollo Social de México (Sedesol), de acuerdo a la cual "la política para la superación de la pobreza ha impulsado con particular énfasis al municipio como la principal instancia para la atención de las demandas sociales de los grupos de mayor rezago social, a través de la descentralización de atribuciones, responsabilidades y recursos". El Fondo para la Infraestructura Social Municipal creado para tal efecto tiene como objetivos centrales mejorar las condiciones de vida de la población más pobre, en especial la que habita en las zonas rurales e indígenas; fortalecer la capacidad institucional y financiera de los municipios; acercar la acción de gobierno a los grupos sociales y comunidades; e impulsar la organización y participación social en la planeación, programación, ejecución y seguimiento de las obras, así como en la vigilancia en el uso de los recursos. El Estado informó asimismo acerca de varios programas

<sup>47</sup> CIDH, Informe sobre México citado *supra*, pars. 744 a 748.

gubernamentales que tienen el objeto de mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas en México.<sup>48</sup>

40. Otras fuentes indican que las medidas gubernamentales como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres) no han variado la situación de los pueblos indígenas, que están entre los sectores más vulnerables de la sociedad mexicana.<sup>49</sup> Como en otras áreas cubiertas por su Informe, la CIDH considera que se requiere cierto tiempo para evaluar la efectividad de las medidas que adopte el Estado mexicano para mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas. Por ello, consciente de que las causas de la violencia deben combatirse con decisión y efectividad, sin apartarse del Es-

<sup>48</sup> Respecto al periodo cubierto por el presente informe, la CIDH considera oportuno destacar la información oficial referente a programas ejecutados por el Instituto Nacional Indigenista (INI), la Secretaría de Educación Pública, Sedesol, y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF):

Se han desarrollado diversos programas específicos, entre ellos el Programa Alimentario de Ayuda Directa a la Población Indígena en Extrema Pobreza y el Programa de Educación, Salud y Alimentación, a cargo de Sedesol; el Programa de Vigilancia Epidemiológica de Desnutrición, y el Programa de Temporada Invernal, llevados a cabo por el DIF, el INI, la Coordinadora Estatal de la Tarahumara y Sedesol; así como el Programa de Apoyo a Zonas Indígenas y el Programa de Ampliación de la Cobertura por parte de la Secretaría de Salud (ssa), en beneficio de 14 millones de indígenas de 26 etnias en 18 Estados de la República.

El INI, dentro de su Programa de Capacitación y Difusión Jurídica, impulsa la organización y participación de los individuos de los pueblos indígenas, a través de diversos cursos de formación en los que se realizan acciones de traducción, gestoría, defensoría y difusión para la promoción de sus derechos humanos individuales y colectivos. Actualmente cuenta con 45 grupos de interlocutores comunitarios.

El INI también fomenta el programa de Procuración de justicia que incluye asesoría, defensa y gestión penal, civil y mercantil; peritaje antropológico; atención de asuntos agrarios; difusión jurídica; liberación de presos indígenas; y protección de recursos naturales y lugares sagrados. En este sentido, en 1999 se atendieron 6,960 asesorías, defensorías y gestorías; 1,129 casos de antropología jurídica; 1,637 asuntos agrarios; 1,915 actividades de capacitación y difusión jurídica; y se consiguió la liberación de 828 indígenas presos.

Documento del Estado mexicano del 31 de marzo de 2000, p. 10.

<sup>49</sup> La Red Nacional informó que "estos pueblos permanecen en una situación de desigualdad frente al resto de la población, sufriendo condiciones deplorables y en la mayoría de los casos con un nulo acceso a los servicios básicos y de salud. Los municipios indígenas continúan en una situación de «alta marginación»", Red Nacional, informe citado *supra*, p. 44. En el mismo informe, se afirma que el Estado mexicano tampoco cumple con el Convenio 169 de la OIT en materia de educación, pues no se han tomado medidas para garantizar el acceso a la educación en todos los niveles, en condiciones de igualdad, ni se ha consultado a los interesados para que los programas respondan a sus necesidades particulares. En el área de salud, la Red indica que es preocupante la situación de los jornaleros indígenas por la exposición a plaguicidas y, lo que es más grave, que "en numerosos campos agroindustriales del norte del país todavía subsisten guardias armados". *Ibidem*, p. 45.

tado de Derecho, la CIDH seguirá con atención dicho desarrollo en cumplimiento de sus funciones.

41. Por otra parte, la Comisión ha recibido información sobre militarización de las zonas indígenas,<sup>50</sup> lo cual ha sido objeto de preocupación en el Informe sobre México.<sup>51</sup> Asimismo, como se ha mencionado en el presente informe, no se han registrado avances concretos en las negociaciones de paz en las zonas de conflicto armado, donde la violencia afecta principalmente a los pueblos indígenas.<sup>52</sup> También se ha mencionado *supra* la preocupación por la iniciativa de ley que apuntaría a otorgar impunidad a los integrantes de grupos paramilitares en Chiapas.

42. En tal contexto, la Comisión ha seguido atentamente el desarrollo de las investigaciones de la masacre de Acteal (Municipio de Chenalhó, Chiapas) de diciembre de 1997,<sup>53</sup> y ha recibido información periódica sobre el tema del Estado mexicano y de varias organizaciones de la sociedad civil. El más reciente informe del Estado mexicano, recibido el 10. de febrero de 2000, expone una serie de acciones realizadas por la Fiscalía Especial de la PGR para Chenalhó, la "situación jurídica de autores materiales, instigadores

<sup>50</sup> La Red Nacional informó en tal sentido que se verifica "un despliegue de gran número de militares a los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, bajo el pretexto de realizar operativos contrainsurgentes o contranarcóticos". Red Nacional, informe citado *supra*. Por su parte, el Estado informó que "la Secretaría de la Defensa Nacional ha establecido Oficinas de Quejas y Consultas para atender a la población civil en los Estados de Chiapas y Guerrero, a fin de dar seguimiento oportuno a las inconformidades presentadas por ciudadanos respecto de la conducta observada por personal militar". Documento del Estado mexicano del 31 de marzo de 2000, p. 6.

<sup>51</sup> CIDH, Informe sobre México citado *supra*, pars. 522 a 531.

<sup>52</sup> Respecto a la iniciativa gubernamental de paz para el estado de Chiapas de septiembre de 1999, mencionada en el capítulo II *supra*, se informó que "el plan contemplaba una promesa de que las autoridades analizarían detenidamente las quejas de hostigamiento y otros actos ilegales denunciados por diversas organizaciones de derechos humanos, y del establecimiento de un programa dependiente de la Procuraduría General de la República para recibir y analizar dichos casos". Human Rights Watch, Informe Anual 2000 citado *supra*, p. 50. Sin embargo, de acuerdo a la misma fuente, los funcionarios estatales comenzaron a liberar a personas que habían sido detenidas en 1998 durante una ofensiva gubernamental contra "municipios autónomos"; pero que "según organizaciones mexicanas de derechos humanos, ninguna de las personas puestas en libertad tenía que haber sido detenidas para empezar; las detenciones estuvieron marcadas por procedimientos ilegales, entre ellos la falta de pruebas y de órdenes de arresto". *Ibidem*.

<sup>53</sup> CIDH, Informe sobre México citado *supra*, pars. 164-170, 562.

y auxiliadores". La Comisión considera muy importante la atención prestada a esta situación por las autoridades mexicanas, y valora en particular la iniciativa de seguir remitiendo información aún luego de cumplirse el plazo fijado para las medidas cautelares solicitadas al día siguiente de los hechos; sin perjuicio de ello, resulta claro que la cuestión aún no ha sido esclarecida de manera definitiva.<sup>54</sup> Debe recordarse asimismo que los niños, objeto de protección especial de la Convención Americana, figuran igualmente en número de quince entre las cuarenta y cinco víctimas fatales del deplorable suceso. La masacre de Acteal, que ha merecido el repudio universal, es indudablemente el ejemplo más grave de la situación a la que se ha llegado por la falta de una solución pacífica y definitiva a la violencia armada en el estado de Chiapas.

### *Los derechos sociales, económicos y culturales*

43. Las recomendaciones de la CIDH en esta materia se refieren al mejoramiento de las condiciones de salud, educación y de los servicios de infraestructura que inciden en el nivel de vida de los habitantes de México, especialmente en las áreas rurales.<sup>55</sup> De acuerdo a información oficial de Sedesol, el Estado mexicano ha aumentado el presupuesto del Fondo de Aportaciones de la Infraestructura Social durante el ejercicio 1999:

Para 1999 mediante el FAIS del Ramo 33, los estados y municipios disponen de crecientes recursos del gasto programable federal para

<sup>54</sup> Al respecto, la información disponible a la CIDH indica que el total de 55 personas condenadas a prisión representa una acción judicial enérgica, aunque se ha criticado el hecho de que los funcionarios gubernamentales de más alto rango que podrían estar implicados por la masacre o su encubrimiento no habrían sido investigados (SIPAZ, informe citado *supra*.) Igualmente, el representante en Chiapas de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos manifestó que la PGR no ha profundizado la investigación de los grupos paramilitares, lo cual afectaría el desarrollo de las líneas de investigación del Ministerio Público. *La Jornada*, Evita la PGR investigar a paramilitares, edición electrónica del 11 de enero de 2000. HRW expresó asimismo que "a pesar de los avances realizados en el caso Acteal, siguieron sin resolverse otros graves asuntos de derechos humanos en Chiapas" y lamentó la falta de resultados importantes de las investigaciones de la PGR en Chiapas sobre la presencia de grupos civiles armados, los problemas de la procuración e impartición de justicia, y las causas que llevaron a las autoridades a tolerar que se armara el grupo que perpetró la masacre. HRW, Informe Anual 2000 citado *supra*, pp. 49 y 50.

<sup>55</sup> CIDH, Informe sobre México citado *supra*, pars. 749 a 751.

financiar acciones y programas en materia de infraestructura social básica que benefician fundamentalmente a la población en condiciones de pobreza. En este año los recursos presupuestales asignados al FAIS ascienden a 13,934 millones de pesos, cifra superior en términos reales en 14.8 por ciento con respecto al presupuesto ejercido en 1998. Al igual que el año anterior, el 88 por ciento de los recursos se asignaron al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y el 12 por ciento al Fondo para la Infraestructura Social Estatal. Los 10 estados afectados por los mayores niveles de pobreza, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz reciben el 67 por ciento de los recursos del FAIS, mientras en 1998 sólo recibieron el 61 por ciento.<sup>56</sup>

44. En el documento remitido a la CIDH, el Estado se refirió a "la elevación en el goce y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales... en un marco de sólido crecimiento de la economía mexicana". En tal sentido, informó que en el periodo 1996-2000 se estima que "el crecimiento del PIB cerrará en un 5 por ciento, la tasa más alta para un periodo similar de los últimos 20 años"; y que "el gasto social en el año 2000, como proporción del gasto programable, es el más alto de la historia al alcanzar la cifra de 60.7 o 9.4 por ciento si se le considera como proporción del producto interno bruto". Igualmente, las cifras oficiales indican un aumento sostenido del empleo, y que "la tasa de desempleo se encuentra en su nivel histórico más bajo desde que se empezó a calcular este indicador en 1987, ubicándose en 2.6 por ciento durante los primeros nueve meses de 1999". También se destaca el aumento en la capacitación laboral, con recursos 84 por ciento mayores, en términos reales, a los ejercidos en 1994; el Estado indica que en el periodo 1995-2000 se habrá otorgado capacitación a 6.4 millones de trabajadores, más de siete veces las cifras de 1989 y 1994.<sup>57</sup> Igualmente, la información oficial recibida por la Comisión señala diversas actividades en materia de vivienda, salud y educación. Cabe destacar en tal sentido el otorgamiento de

<sup>56</sup> Sedesol, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, <http://www.sedesol.gob.mx/desreg/infra99.htm>

<sup>57</sup> Documento del Estado mexicano de 31 de marzo de 2000, p. 7.

créditos para la vivienda, la descentralización del sistema de salud para la atención a la población marginada, y la ampliación de la cobertura de los servicios educativos.<sup>58</sup>

45. La Comisión valora las iniciativas gubernamentales arriba reflejadas, que deben apreciarse en conjunto con otras medidas de carácter económico, social y cultural. También es destacable la mejora en términos macroeconómicos, cuyo efecto fue descrito por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU como "la creación de un ambiente conducente para la implementación más efectiva de los derechos consagrados en el Pacto".<sup>59</sup> A pesar de ello, el mismo órgano de la ONU halló que el progreso reciente no había sido suficiente, y que había aumentado el número de personas que viven en la pobreza y en la extrema pobreza en México.<sup>60</sup> Una de las expresiones de este serio problema es la de los niños de la calle,

<sup>58</sup> El Estado suministró amplia información acerca de los programas gubernamentales en estas áreas, de la cual puede resumirse lo siguiente:

Dentro del marco del Programa Crediticio Anual, entre 1995 y 1998, los organismos nacionales, estatales y municipales de vivienda, la banca comercial y de desarrollo, así como otros organismos, otorgaron 1'853,620 créditos... Con la participación de los tres sectores de gobierno y de la sociedad, se están buscando nuevos esquemas que incrementen las posibilidades de acceso al crédito...

A principios del año 2000, 96.4 millones de mexicanos cuentan con cobertura de servicios básicos de salud. Al mismo tiempo, la esperanza de vida al nacer ha aumentado progresivamente: mientras que en 1990 era de 70.8 años, en 1995 de 73 años y en 1999 de 74.4 años. De 1994 a 1999, el gobierno de México ha construido 156 nuevos hospitales, uno cada doce días. También ha construido casi tres mil unidades médicas, tres cada dos días. Las unidades médicas proporcionan servicios básicos de salud que cubren el 85 por ciento de las enfermedades que comúnmente padece la población. Además, en el año 2000 se prevé alcanzar una cobertura de vacunación en preescolares superior al 98 por ciento.

Durante el ciclo 1999-2000 se brinda atención educativa a poco más de 29 millones de niños y jóvenes en los diversos tipos y modalidades que conforman el Sistema Educativo Nacional. Los mayores aumentos porcentuales en la matrícula se registran en los niveles medio superior y superior, como consecuencia del dinamismo mostrado por el egreso de la secundaria y de la educación media superior, así como por el crecimiento de la oferta. El Estado presta el 89.7 por ciento de los servicios que se proporcionan en el país, mientras que los particulares participan con el 10.3 por ciento.

Documento del Estado mexicano del 31 de marzo de 2000, pp. 7-9.

<sup>59</sup> Naciones Unidas, Comunicado de Prensa HR/ESC/99/48, El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales concluye su sesión de otoño, 3 de diciembre de 1999, p. 9 (traducción no oficial).

<sup>60</sup> Naciones Unidas, Comunicado de Prensa HR/ESC/99/48 citado *supra*. Dicho documento hace referencia a la recomendación del Comité al Estado mexicano a efectos de que "atienda las causas estructurales de la pobreza en México y que ajuste los programas sociales en consecuencia". *Ibidem*, p. 10.

común a varios países del hemisferio, y al cual México lamentablemente no es ajeno.<sup>61</sup> En todo caso, la tendencia indica un importante principio de cumplimiento de las recomendaciones formuladas a tal efecto en su Informe sobre México, por lo que la CIDH insta a dicho Estado a que aumente la atención a los sectores más necesitados de la población.

### *Los derechos de la mujer*

46. La CIDH recomendó en su Informe sobre México que dicho Estado supervisara el cumplimiento de normas nacionales e internacionales contra la discriminación laboral; que tome medidas para combatir la violencia contra la mujer, en particular que ratifique la Convención de Belém do Pará; que investigue y sancione a los funcionarios que abusen de mujeres detenidas, y a quienes colocan dispositivos intrauterinos en establecimientos de salud sin consentimiento de las mujeres; y, en general, que promueva el desarrollo igualitario de la mujer en México.<sup>62</sup>

47. Cabe destacar, en primer lugar, que el 12 de noviembre de 1998, el Estado mexicano depositó el instrumento de ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). La Comisión celebra esta iniciativa del Estado mexicano, que constituye el cumplimiento de la recomendación formulada en tal sentido en su Informe sobre México,<sup>63</sup> así como en su Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas" publicado en 1998 ("Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas").<sup>64</sup> La Comisión continuará prestando atención al desarrollo de normas internas para la aplicación efectiva de dicho instrumento internacional en México.

<sup>61</sup> La Comisión Internacional de Juristas observó en su informe sobre dicho país que los niños de la calle, "carentes de apoyo y cuidados familiares, quedan permanentemente sometidos a la violencia, al ataque o abuso sexual y al tráfico sexual". Comisión Internacional de Juristas, Derechos Humanos en México: Misión de la CIJ, Chenove, Francia, 1999, p. 36.

<sup>62</sup> CIDH, Informe sobre México citado *supra*, pars. 752 a 758.

<sup>63</sup> *Ibidem*, par. 753.

<sup>64</sup> CIDH, informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas, OEA/Ser/V/II.100 Doc. 17, 13 de octubre de 1998, recomendación B.2, p. 36.

48. Adicionalmente, el Estado informó a la CIDH que había firmado el Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y que "acordó el retiro de reservas o declaraciones previamente formuladas a la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos".<sup>65</sup>

49. El 10. de febrero de 2000, en respuesta a una solicitud de la CIDH, el Estado mexicano remitió información relativa al Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas. En dicha comunicación, el Estado informó que se había analizado minuciosamente la legislación federal con el fin de "verificar su congruencia" con instrumentos internacionales y "proponer las modificaciones necesarias para que pueda la igualdad jurídica de varones y mujeres traducirse en una igualdad real de oportunidades para el desarrollo de unos y otras".<sup>66</sup> Los resultados de dicho análisis fueron distribuidos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de todo el país, Comisiones de Derechos Humanos y organismos estatales. El Estado mexicano menciona como resultados concretos los proyectos de ley vinculados a los derechos de la mujer en Oaxaca, Nuevo León y en el Distrito Federal, así como la instalación de Comisiones de Equidad y Género en 15 estados de la República.

50. La información oficial recibida también destaca la realización de seis talleres regionales sobre violencia intrafamiliar organizados por la Comisión Nacional de la Mujer<sup>67</sup> y de "Talleres sobre la apli-

<sup>65</sup> Documento del Estado mexicano del 31 de marzo de 2000, pp. 4 y 5.

<sup>66</sup> Introducción del documento "Cotejo de las normas federales que contienen disposiciones relativas a las mujeres y a la niñez con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de los Derechos del Niño", citado por el Estado mexicano en su comunicación del 10. de febrero de 2000 a la CIDH.

<sup>67</sup> La comunicación del Estado mexicano del 10. de febrero de 2000 a la CIDH expresa:

En el marco del proyecto para modificar el marco jurídico mexicano en favor de los derechos de las mujeres y los niños, que tienen en marcha la Coordinación General de Conmujer y el Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar 1999-2000 (Pronavi), se realizaron seis talleres regionales intitulados "Cómo Legislar con Perspectiva de Género", que tuvieron como sede los estados de Sonora, Quintana Roo, Colima, Querétaro, Zacatecas y Guerrero. Los talleres están destinados para explicar a los y las legisladoras locales el contenido de las propuestas de reformas de género que son indispensables para tutelar, entre otros, el derecho de

cación en México de la Convención de Belém do Pará" destinados a jueces civiles y penales. La CIDH recuerda que el problema de la violencia familiar en México, al igual que en los demás Estados del hemisferio, tiene además como víctima a niños y niñas.<sup>68</sup> Otras actividades incluyen un "Programa de atención telefónica a mujeres" en San Luis Potosí y la realización de "Jornadas de Radiodifusión Jurídica acerca de los derechos humanos, colectivos y ciudadanos de las mujeres indígenas", organizadas por el Instituto Nacional del Indígena.

51. A pesar de lo anterior, la CIDH ha recibido información sobre graves casos de violencia contra la mujer en México. El Comité de Derechos Humanos de la ONU expresó su preocupación por "el nivel de violencia que existe contra las mujeres, incluyendo los muchos casos denunciados de secuestro y asesinato que no han conducido a arrestos o procesamiento de los culpables y las numerosas alegaciones de violación o tortura perpetradas por las fuerzas de seguridad a las mujeres detenidas, que éstas no se atreven a denunciar".<sup>69</sup>

---

las mujeres y los niños a una vida libre de violencia y para proporcionar, a quienes promueven estas reformas, instrumentos teóricos para la defensa de los cambios frente a las principales objeciones jurídicas que suelen formularse.

<sup>68</sup> De acuerdo a una reciente publicación, la agencia gubernamental Desarrollo Integral de la Familia (DIF) recibe más de 20,000 denuncias sobre maltrato y abuso sexual de niños y niñas. Los principales "agentes de maltrato", de acuerdo a tal información, son los padres de familia, por lo cual las organizaciones civiles especializadas en la materia destacaron "la importancia de concientizar a niñas y niños sobre su condición como personas dignas de ser tomadas en cuenta y la posibilidad de hacer valer su opinión". *La Jornada*, Padres de familia, principal agente de maltrato a menores: ONG, edición electrónica del 23 de enero de 2000. En este sentido, el Estado mexicano informó a la CIDH que, entre los funcionarios internacionales que visitaron México en la época que cubre el presente informe, se destaca la señora Ofelia Calcetas-Santos, Relatora Especial sobre Venta de Niños, Prostitución Infantil y Utilización de Niños en la Pornografía. Documento del 31 de marzo de 2000, p. 5.

<sup>69</sup> Naciones Unidas, CCPR/C/79/Add.109, par. 16. Asimismo, la CIDH ha sido informada acerca de 15 nuevos casos de asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, estado de Chihuahua, durante 1999, con lo cual prosigue esta serie de hechos cuya documentación se había iniciado en 1993. En una carta dirigida a la Relatora Especial sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias de la ONU, la Directora de "Casa Amiga-Centro de Crisis, A.C." expresó que "las violaciones, el incesto y la violencia doméstica permean el ambiente familiar y social de nuestra frontera, y los pocos avances que hemos logrado distan mucho de cumplir con un amplio sentido social y de procuración de justicia de estos delitos. La muerte de mujeres y niñas es la demostración más cruel de la inseguridad pública". Carta reproducida en el documento Casos de mujeres asesinadas y secuestradas en Ciudad Juárez, Chihuahua, presentado a la CIDH durante su 104o. periodo de sesiones por la Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales en pro de la Mujer de Ciudad Juárez y otras organizaciones.

52. Aunque es muy alentadora la información oficial recibida –en particular acerca de la ampliación de compromisos internacionales para fortalecer la vigencia efectiva de los derechos de la mujer– tal progreso debe ir acompañado por un incremento de medidas efectivas para la prevención e investigación de todos los ataques que afecten a las mujeres.

### *El derecho a la libertad de expresión*

53. En su informe, la CIDH recomendó al Estado mexicano que adopte medidas reglamentarias para hacer efectivo el derecho a la libertad de expresión; que garantice el ejercicio de este derecho; y que investigue y sancione el hostigamiento y los atentados contra defensores de derechos humanos y miembros de organizaciones sociales.<sup>70</sup>

54. No se ha recibido información acerca de avances en la reglamentación de normas constitucionales, desde la aprobación de su Informe sobre México. La Red Mexicana de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación informó cuanto sigue:

México es uno de los siete países en el mundo con mayores rezagos en materia de derecho de la información. Nuestra Ley de Imprenta data de 1917 y si realmente se acatara revelaría su fondo restrictivo y autoritario. La Ley Federal de Radio y Televisión se expidió en 1960 y salvo ligeras modificaciones reglamentarias se mantiene inalterable, pese al evidente desarrollo tecnológico de los medios electrónicos en épocas recientes. Aunado a ello, la propia evolución político-social y el gradual ensanchamiento de los cauces democráticos patentizan la necesidad de incorporar, dentro del marco jurídico, nuevas disposiciones tendientes a garantizar y hacer respetar las libertades de expresión e información.<sup>71</sup>

55. Debe mencionarse la diligente atención prestada por el Estado mexicano, en el marco de las medidas cautelares previstas en el artículo 29 del Reglamento de la Comisión, a una denuncia sobre amenazas contra la vida y la integridad física del periodista

<sup>70</sup> CIDH, Informe sobre México citado *supra*, pars. 759 a 761.

<sup>71</sup> Red Nacional, informe citado *supra*, pp. 61-62.

Jesús Barraza Zavala.<sup>72</sup> Por otra parte, no se ha registrado avance alguno en la investigación del asesinato de los periodistas Héctor Félix Miranda y Víctor Manuel Oropeza, que fueron mencionados en el informe de la CIDH sobre México<sup>73</sup> y decididos durante 1999.<sup>74</sup>

56. El Comité de Derechos Humanos de la ONU expresó su preocupación por los obstáculos a la libre circulación de extranjeros en México, sobre todo de los miembros de las ONG que investigan violaciones de derechos humanos en dicho país, consistentes en la revocación de permisos de residencia y rechazo de solicitudes de visa.<sup>75</sup> Igualmente, el Lawyers Committee for Human Rights (Comité de Abogados por los Derechos Humanos) publicó un estudio en el cual concluye que las restricciones legales y políticas aplicadas por el Estado mexicano a las ONG de derechos humanos "debilitan y a veces violentan el derecho de libertad de asociación".<sup>76</sup> Entre los desarrollos positivos en esta materia, se han efectuado reformas normativas en México referentes a las garantías judiciales en los procedimientos de expulsión de extranjeros, lo cual fue

<sup>72</sup> El periodista Jesús Barraza Zavala recurrió a la CIDH en julio de 1999 y solicitó protección debido a las amenazas de presuntos agentes de la Policía Judicial Federal en la ciudad de San Luis Río Colorado, Sonora, luego de haber revelado en el semanario *El Pulso* las conexiones entre narcotraficantes y agentes de la PJF. Las medidas adoptadas por el Estado mexicano para la protección de Barraza Zavala incluyeron la intervención del Procurador General de Justicia de Sonora, de la PGR, y de la CNDH a través de su Programa de Atención de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos.

<sup>73</sup> CIDH, Informe sobre México citado *supra*, pars. 655 y 656.

<sup>74</sup> En ambos casos, la CIDH halló que el Estado no era responsable por la privación del derecho a la vida de los periodistas, aunque sí lo era por la violación a las garantías judiciales y protección judicial de los familiares de éstos; en consecuencia, recomendó en cada uno de los correspondientes informes que el Estado investigara de manera "seria, completa, imparcial y efectiva" para establecer la responsabilidad penal de los autores morales y materiales de los hechos; como igualmente que determine responsabilidades por las deficiencias en la investigación, y que indemnice adecuadamente a los familiares de los periodistas. Véase CIDH, Informe Anual 1998, Informe No. 50/99 (Caso 11.739-Héctor Félix Miranda), México, 13 de abril de 1999; e Informe Anual 1999, Informe No. 130/99 (Caso 11.740-Víctor Manuel Oropeza), México, 19 de noviembre de 1999.

<sup>75</sup> Naciones Unidas, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto, Observaciones del Comité de Derechos Humanos: México, CCPR/C/79/Add.109, par. 13.

<sup>76</sup> Comité de Abogados por los Derechos Humanos, Un clima desalentador: Restricciones gubernamentales al derecho de libre asociación de las organizaciones no gubernamentales en México, julio de 1999.

analizado por la Comisión en el marco de un caso individual sobre dicho país.<sup>77</sup>

57. Finalmente, cabe mencionar las denuncias sobre ataques y amenazas en 1999 contra Digna Ochoa y Plácido y varios defensores que cumplen su tarea en el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" de dicho país. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, a solicitud de la CIDH, ordenó en noviembre de 1999 medidas provisionales en favor de los miembros del PRODH por considerar que la seguridad de los mismos estaba en grave riesgo y con el fin de evitarles daños irreparables.<sup>78</sup> La Comisión valora la pronta atención del Estado mexicano a dicho requerimiento de la Corte Interamericana, aunque las amenazas de muerte siguieron, por lo cual, a la fecha de adopción del presente informe, las medidas provisionales se mantienen en vigor.<sup>79</sup> La CIDH reitera de manera enfática la gran importancia de la tarea cumplida por los defensores de derechos humanos en todos los países del hemisferio americano,<sup>80</sup> y seguirá observando atentamente los acontecimientos en México.

## Conclusiones

58. El proceso de cambio y el desarrollo que había notado la Comisión en su Informe sobre México sigue con el impulso del

<sup>77</sup> CIDH, Informe Anual 1998 citado *supra*, Informe No. 49/99 (Caso 11.610-Loren Riebe y otros), México, par. 113, p. 778.

<sup>78</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Resolución del 17 de noviembre de 1999 sobre Medidas Provisionales.

<sup>79</sup> *La Jornada*, No cesan las amenazas de muerte contra miembros del Centro Pro, edición electrónica del 2 de febrero de 2000.

<sup>80</sup> En el Capítulo VII de su Informe Anual correspondiente a 1998, la Comisión destacó "la importancia y la dimensión ética del trabajo que llevan a cabo las personas dedicadas a la promoción, seguimiento y defensa legal de los derechos humanos y de las organizaciones a las que muchos de ellos se encuentran afiliados". La CIDH recomendó a los Estados miembros "que tomen las medidas necesarias para proteger la integridad física de los defensores de los derechos humanos y propiciar las condiciones para que desarrollem su labor". CIDH, Informe Anual 1998, citado *supra*, p. 1237. Igualmente, en junio de 1999 la Asamblea General de la OEA resolvió "exhortar a los Estados miembros a continuar sus esfuerzos tendientes a otorgar a los Defensores de los Derechos humanos las garantías y facilidades necesarias a fin de seguir ejerciendo libremente sus tareas de promoción y protección de los derechos humanos, en el plano regional, de conformidad con los principios y acuerdos reconocidos internacionalmente". Asamblea General de la OEA, "Defensores de Derechos Humanos en las Américas", OEA/Ser.P AG/RES.1671 (XXIX-0/99), 7 de junio de 1999, punto resolutivo 2.

Estado mexicano y de las distintas expresiones de la sociedad civil. Los avances logrados se verifican especialmente en materia de ampliación de compromisos internacionales de derechos humanos, así como en importantes iniciativas de fortalecimiento institucional. Al respecto, la CIDH destaca la ratificación de instrumentos interamericanos y de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana; las medidas que apuntan al fortalecimiento de la independencia de la CNDH; así como la amplia gama de programas gubernamentales destinados a crear una conciencia nacional de respeto a los derechos humanos. Asimismo, es vigoroso el aporte que brinda a estas iniciativas la sociedad civil, representada por todo tipo de asociaciones y organizaciones, en un marco de creciente apertura política.

59. El volumen de información disponible a la CIDH, que se ha reflejado en el presente informe, es un indicador de la atención prestada por la comunidad internacional y por el pueblo y Gobierno de México a la situación de los derechos humanos en dicho país. La información también revela que son aún numerosas las deficiencias y asignaturas pendientes, que se mencionan en este informe. En particular, la Comisión ha constatado que la impunidad en México sigue siendo un problema de gran preocupación, por lo cual considera fundamental que dicho Estado adopte medidas firmes para garantizar la investigación y sanción de violaciones de derechos humanos, con estricto respeto a las normas de debido proceso.

60. Al concluir este informe de seguimiento, la Comisión insta al Estado mexicano que siga desarrollando el diálogo permanente con todos los sectores de la sociedad civil, y que continúe la promoción de los derechos humanos, el fortalecimiento de la administración de justicia, y la protección de los derechos de todos sus habitantes, en particular de los desplazados, de los indígenas, de las mujeres, de los niños, de los defensores de derechos humanos, de los periodistas y de los marginados. En el marco de sus funciones, la CIDH seguirá con gran interés la evolución de la situación de los derechos humanos en México.

## RELATORÍA ESPECIAL SOBRE TRABAJADORES MIGRATORIOS Y MIEMBROS DE SUS FAMILIAS, VISITA *IN LOCO* (2002)

Este informe se deriva de la visita *in loco* del Relator Especial y una delegación de la CIDH que visitó México del 25 de julio al 10. de agosto del 2002, con el objetivo de recabar información sobre la situación de trabajadores migratorios en dicho país.

### Temas tratados

Conclusiones y recomendaciones (par. 365-396)

Condiciones de detención en la estación migratoria de Iztapalapa (par. 397-407)

Recomendaciones respecto a las estancias migratorias (par. 408-412)

Detención de inmigrantes y alternativas (par. 413-420)

### Conclusiones y recomendaciones

365. En consideración a los diversos temas abordados en los párrafos precedentes, la Relatoría se permite formular algunas conclusiones sobre el estudio de la política y práctica migratoria de México en la actualidad. Estas consideraciones finales seguirán el mismo orden de las secciones anteriores, y en cada caso la Relatoría se permitirá formular algunas recomendaciones dirigidas al Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, con el ánimo de contribuir a proteger mejor los derechos humanos de los trabajadores migratorios sujetos a la jurisdicción de ese Estado.

366. La Relatoría considera que la iniciativa de los grupos BETA representa una respuesta novedosa y positiva en materia de protección a los migrantes en cuanto ayuda a reducir su vulnerabilidad. En ese sentido, ésta es una práctica que sin duda debiera ser emulada por otros estados de la región. No obstante, la Relatoría considera que existen problemas que debieran ser abordados. Por ejemplo, es necesario incrementar y continuar los controles internos y el entrenamiento para evitar casos de abuso y corrupción por parte de integrantes de los grupos BETA.

367. La Relatoría estima que el Programa Paisano y el Proyecto de Atención a Menores Fronterizos son dos buenas prácticas que deben ser mantenidas y reforzadas.

368. La Relatoría aprecia los esfuerzos que ha hecho México por abordar el fenómeno migratorio como un problema bilateral y por tratar de avanzar de manera constructiva en pos de la negociación de un acuerdo con EUA que incremente la protección de sus nacionales en el exterior.

369. La Relatoría destaca la importancia que las remesas tienen para los migrantes y sus familias e insta al Gobierno a seguir tomando las medidas adecuadas para asegurar que este dinero fluya sin trabas. La Relatoría aprecia el apoyo que el Gobierno mexicano ha prestado a iniciativas de desarrollo que se financien en parte con tales remesas. Debe recalcarse, sin embargo, que cualquier iniciativa de este tenor debe tener en cuenta el interés de las personas que envían las remesas y el de sus familias. Asimismo, es preciso destacar que el arribo de remesas no exime al Estado de la responsabilidad de financiar y promover el desarrollo del país en pro del bienestar de la población.

370. En la medida de lo posible, es preciso fomentar y desarrollar programas de apoyo a las personas en las comunidades de origen que, producto del éxodo de sus familiares al exterior, se encuentran en situaciones de desmedro y vulnerabilidad.

371. La Relatoría ve con preocupación el incremento de la criminalidad en las zonas fronterizas, en particular porque esta condición genera aún más vulnerabilidad en las personas migrantes. Si bien la Relatoría reconoce el esfuerzo desplegado por el Gobierno, estima que éste ha sido hasta ahora insuficiente. Por ello, la Relatoría invita al Estado a redoblar sus esfuerzos para tomar medidas que conduzcan a superar este importante problema.

372. La Relatoría reconoce el esfuerzo desplegado por el Gobierno mexicano en tratar de promover el desarrollo de zonas históricamente postergadas. Este tipo de medidas pueden convertirse en un aliciente para que muchas personas no se vean obligadas a emigrar de su país para poder asegurar su supervivencia y la de su familia.

373. Es digno de destacar el trabajo del Foro Migraciones como una buena práctica emanada de la sociedad civil que debe ser apo-

yada e imitada en beneficio del trabajo en torno a la migración y de las personas migrantes.

374. Como lo ha hecho en informes anteriores, la Relatoría también quiere destacar el trabajo de las Casas del Migrante como una buena práctica e insistir en la importancia de que se garanticen las condiciones para que estas organizaciones puedan desarrollar su labor.

375. La Relatoría hace un llamado para que las autoridades y la sociedad civil mexicanas brinden apoyo a las organizaciones intergubernamentales y les permitan desarrollar actividades dirigidas a la protección y garantía de los derechos humanos de los migrantes y sus familias.

376. A partir de los elementos formulados en el apartado respectivo de este informe, la Relatoría presenta sus conclusiones y recomendaciones relativas a las medidas dirigidas al control migratorio. La Relatoría hace un llamado al INM y a las fuerzas de seguridad del Estado que llevan a cabo operaciones en las que se aseguran a personas migrantes, para que ordene y verifique que sus funcionarios y agentes cumplan con el deber de identificarse verbalmente y mediante una placa cuando se encuentren ejerciendo sus funciones.

377. Por otra parte, la Relatoría considera que los Estados deben abstenerse de desarrollar sus objetivos de política migratoria mediante requisitos u obstáculos que limiten el ejercicio y disfrute de los derechos de las personas que se encuentran en situación irregular o indocumentada. En esa medida, la atribución otorgada a múltiples autoridades de solicitar documentos pone a las personas indocumentadas en una situación de mayor vulnerabilidad, porque ellas enfrentan la disyuntiva de acudir a las autoridades en busca de ayuda o con cualquier otro propósito y correr el riesgo de enfrentar a las autoridades migratorias con las consecuencias que aquí se describen. Por lo anterior, la Relatoría exhorta al Estado mexicano a eliminar el deber de las autoridades públicas de solicitar documentos migratorios a las personas.

378. La Relatoría considera que el ingreso no autorizado no debe tipificarse como delito por diversas razones. Como se dijo anterior-

mente, se trata de un delito querellable y en la práctica el INM se abstiene de presentar la querella respectiva.<sup>1</sup> Por otra parte, frente al carácter masivo del “ingreso ilegal”, es posible concluir que su tipificación no ha cumplido el propósito de disuasión que usualmente hace parte de las razones de política criminal que la fundamentan. Además, su tipificación penal genera obligaciones de investigación y aseguramiento por parte de las autoridades de policía quienes tienen el deber de investigar y asegurar a los responsables de conductas más graves, incluso establecidas en la misma LGP, por las cuales las personas son procesadas y condenadas penalmente. Esta situación podría resultar perjudicial para la protección de la seguridad de los habitantes ante los delitos definidos como más graves en la propia legislación mexicana en la medida en que se distrajera recursos humanos y materiales de la policía. Por todas estas razones, la Relatoría se permite recomendar al Estado de México que considere la eliminación de la tipificación penal de esta conducta.

379. La Relatoría considera que los programas de regularización migratoria constituyen una buena práctica que debe emularse por otros Estados. La experiencia mexicana resalta la importancia de las campañas de difusión, la participación de la sociedad civil y de los consulados como factores decisivos para el éxito de los mismos, medido por el número de personas que se acogen al mismo. Por otra parte, es importante que los programas de regularización tengan un costo muy bajo, ya sea por su trámite ante el Estado que los otorga o por la expedición de los documentos de identidad por el Estado del cual se es nacional, de manera que las personas de bajos ingresos puedan acogerse a los mismos. Usualmente, estos programas son la única alternativa de regularizar la situación migratoria de trabajadores migratorios y sus familias.

380. La Relatoría se permite insistir nuevamente en la necesidad de diferenciar en la tipificación penal la trata de personas del contrabando de migrantes. Asimismo, la Relatoría hace un llamado a las

<sup>1</sup> Así lo explicó el Delegado del INM en Chiapas a la Relatoría, quien indicó que la política es abstenerse de presentar querella por el delito de “ingreso ilegal”, a menos que la persona haya cometido otro delito. Asimismo, los funcionarios de la PGR confirmaron a la Relatoría que tienen acuerdos o procedimientos establecidos para la presentación de querellas del INM y que éstos no incluyen el “ingreso ilegal” tipificado en el artículo 123 de la LGP.

autoridades a concentrar sus esfuerzos en procesar penalmente a los contrabandistas de migrantes que utilizan condiciones y métodos de viaje que resultan en la muerte o ponen en riesgo la vida e integridad personal de los migrantes. La Relatoría hace igualmente un llamado para que, además de asumir un enfoque punitivo, se pongan en marcha y mantengan estrategias preventivas dirigidas a proteger la vida de los migrantes a partir de informarles sobre los peligros del viaje.

381. La Relatoría recomienda a las autoridades mexicanas establecer un marco normativo que limite la discrecionalidad de los funcionarios y agentes, respetando el principio de no discriminación consagrado en instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por México. Igualmente, exhorta a las autoridades a desarrollar instructivos o lineamientos que establezcan los criterios bajo los cuales las autoridades pueden decidir solicitar a las personas sus documentos, con respecto al derecho a la no discriminación. Por último, la Relatoría se permite sugerir que se capacite a los agentes del INM y de la PFP sobre la aplicación concreta del principio de no discriminación en las actividades a su cargo.

382. Es necesario considerar la posibilidad de eliminar o reglamentar el artículo 37 de la LGP de manera que se garantice el principio de legalidad en los procedimientos migratorios.

383. La Relatoría insta a que las autoridades establezcan un procedimiento sumario pero respetuoso de la garantías del debido proceso para la expulsión de personas migrantes que no tengan autorización para ingresar a México. Es fundamental que se establezca un procedimiento para la expulsión de migrantes centroamericanos por vía terrestre que tenga en cuenta su detención y viaje en condiciones dignas y seguras. Por ello, invita a los gobiernos de México, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua a suscribir y poner en práctica un acuerdo donde se establezcan procedimientos para la repatriación segura y ordenada de migrantes centroamericanos desde México.

384. Es preocupante para la Relatoría que los funcionarios del INM cumplan los criterios de un adjudicador imparcial señalados por la Relatoría en su segundo informe de progreso.<sup>2</sup> Por ello, se permite

<sup>2</sup>Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, Informe Anual 2000, par. 99 A.

insistir en que se tomen las medidas necesarias para garantizar que el funcionario que tome una decisión en un procedimiento migratorio cumpla con los siguientes criterios: sea responsable ante sus superiores jerárquicos y ante los organismos de control por su actuación y por la legalidad de las decisiones que profiera, y no tenga ningún vínculo o atribución relacionada con la privación de la libertad de la persona sobre la cual está tomando una decisión relativa a su permanencia o expulsión del territorio nacional. Es importante que el nombramiento y permanencia en el cargo gocen de garantías de imparcialidad y que se encuentren protegidos de presiones e influencias en la toma de decisiones.

385. La Relatoría hace un llamado a las autoridades migratorias mexicanas a garantizar el derecho a la información, en particular de las personas que se encuentran privadas de la libertad. La Relatoría se permite insistir en la importancia del derecho a la información en los procedimientos migratorios por lo cual es importante que sean debidamente notificadas y exista constancia de ello.

386. Es igualmente de suma importancia garantizar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil para que ofrezcan asistencia legal a las personas migrantes. Además de asistencia individualizada, debe permitírseles el acceso a grupos de personas detenidas en las estancias y estación migratoria con el propósito de ofrecer charlas informativas.

387. La Relatoría considera que el Estado debe hacer todo lo posible para permitir que los representantes legales de quienes tengan fondos para pagar sus honorarios, y las organizaciones de la sociedad civil para quienes no pueden pagar un abogado, puedan prestar la debida asistencia a las personas migrantes. Ello incluye permitirles y facilitar que se reúnan y comuniquen con las organizaciones de la sociedad civil y que éstas los representen legalmente cuando las dos partes así lo acuerden.

388. Dado que las decisiones judiciales han sostenido posiciones divergentes, la Relatoría hace un llamado al Estado mexicano para que tome las medidas necesarias para que no se exija la presentación de documentos de identidad ni de categoría migratoria (artículo 67 de la LGP) a la persona extranjera que solicita la protección judicial efectiva de sus derechos.

389. La Relatoría recomienda que se incluya expresamente en las resoluciones que profieran las autoridades migratorias la mención de los recursos que proceden contra las mismas. Por otra parte, la Relatoría quiere destacar la importancia de que se garanticen los medios y condiciones que permitan la interposición de los recursos administrativos y judiciales respectivos. Es decir, se debe entregar copia de los documentos a la persona afectada por ellos, se deben suministrar copias de los expedientes a sus representantes legales, se deben resolver los recursos fundamentados en razones jurídicas y se deben seguir los procedimientos establecidos en la ley.

390. La Relatoría insta a las autoridades mexicanas a capacitar a los funcionarios del INM sobre la aplicación práctica de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares en materia de asistencia consular. En todos los casos la persona que se encuentra detenida debe ser informada sobre su derecho a solicitar asistencia y debe tener la posibilidad de pedir que no se informe. En ese caso, las autoridades no deben informar al consulado sobre su presencia, a menos de que se profiera una orden de expulsión en su contra y sea necesario solicitar al consulado sus documentos de identificación y viaje.

391. En este contexto, la Relatoría hace un llamado especial a los países centroamericanos, a Ecuador y Colombia para que, en razón del volumen del flujo migratorio de sus nacionales por México, tomen todas las medidas necesarias para ofrecer a sus nacionales la asistencia consular que requieran. En ese sentido, la Relatoría quiere destacar como una buena práctica la iniciativa de establecer un consulado centroamericano en Veracruz. Por otra parte, la Relatoría se encuentra particularmente preocupada por la situación de las personas nacionales de Estados que no tienen representación consular o diplomática acreditada en México. La Relatoría insta a que desarrollen mecanismos para la expedición de documentos de viaje a estas personas mediante acuerdos internacionales y con la participación de las agencias de cooperación internacional o los buenos oficios de otras delegaciones diplomáticas.<sup>3</sup> Asimismo, la

<sup>3</sup> La Relatoría conoce de casos en los que las personas cuya expulsión ha sido ordenada que soliciten expresamente a su representación diplomática o consular que no les expidan los documentos de viaje. Estos casos no hacen parte del fenómeno que aquí se describe, pero también preocupan a la Relatoría.

Relatoría se permite recomendar que se considere el establecimiento de tiempo máximo de detención de una persona cuya expulsión haya sido ordenada, pero la cual no puede llevarse a cabo por imposibilidad de obtener los documentos de viaje, por ejemplo por falta de adecuada representación consular (véase Sección VIII. Libertad Personal).

392. La Relatoría hace un llamado al INM para que incorpore personal femenino que pueda hacerse cargo de la custodia de las mujeres migrantes privadas de la libertad.

393. Se considera oportuno insistir en la necesidad de ofrecer capacitación al personal de las estaciones migratorias de manera que puedan garantizar la seguridad de la estación migratoria, así como la vida e integridad física y psíquica de las personas aseguradas. Es importante que se determine que la fuerza utilizada frente a una situación como las descritas en el cuerpo del informe debe ser proporcional a la situación y que solamente debe consistir de la fuerza necesaria para restablecer la seguridad en la estación migratoria.

394. La Relatoría hace un llamado al INM para que permita el acceso de las organizaciones de la sociedad civil y los organismos estatales de derechos humanos a las estancias y estación migratoria para que desarrollen tareas de monitoreo, apoyo y asistencia a los inmigrantes, como parte de un proceso de interlocución dirigido a mejorar las condiciones de privación de su libertad.

395. Es posible concluir que las autoridades migratorias han establecido un marco normativo para el funcionamiento de las estaciones migratorias que garantiza condiciones adecuadas de detención para las personas que se encuentran detenidas en la Estación Migratoria. Sin embargo, se puede constatar que muchas de las reglas aquí descritas no se cumplen en las estaciones migratorias. Por ello, la Relatoría insta a las autoridades migratorias a tomar medidas necesarias e inmediatas para que el acuerdo se cumpla, tomando en cuenta las observaciones y aspectos puntuales que se mencionan en la sección sobre Conclusiones relacionadas con las Condiciones de Detención en la Estación Migratoria de Iztapalapa.

396. En relación con la inspección en Iztapalapa, la Relatoría se permite insistir en la importancia de que se lleven a cabo las investigaciones penales y administrativas que correspondan y se sancione a los responsables. El compromiso del Estado mexicano por la defensa y promoción de los derechos humanos de los migrantes debe traducirse en acciones penales y disciplinarias concretas.

#### *Condiciones de detención en la Estación Migratoria de Iztapalapa*

397. La Relatoría recomienda al INM tomar las medidas necesarias para terminar la remodelación de la Estación Migratoria lo antes posible. Es particularmente importante que se amplíe la capacidad para acabar con el hacinamiento.

398. Es imprescindible que las normas de disciplina que los asegurados están obligados a cumplir sean ampliamente conocidas de antemano por éstos. Por ello, la Relatoría insiste en la importancia de que dichas normas se encuentren disponibles y en lugares visibles para las personas que se encuentren detenidas. Igualmente, se hace un llamado para que las normas sean traducidas a varios idiomas y, en caso de que la persona no hable español, se le entregue una copia en un idioma que entienda.

399. A juicio de la Relatoría, sería conveniente que las reglas de convivencia enumeraran y describieran las infracciones a las mismas y las medidas disciplinarias que se aplicarán si ocurren. Igualmente, la Relatoría se permite insistir en la importancia de procurar que los procedimientos disciplinarios se apliquen de manera objetiva e imparcial.<sup>4</sup>

400. La Relatoría considera que las condiciones de detención en Iztapalapa pueden mejorarse a partir de un conjunto de acciones dirigidas a poner en práctica el marco normativo existente. La Rela-

<sup>4</sup>Véanse Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos aprobadas por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en sus Resoluciones 663C (xxiv) de julio 31 de 1957 y 2076 (LXII) de mayo 13 de 1977, en particular la sección sobre Disciplina y Sanciones; y el Principio 30 del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 43/173 de diciembre 9 de 1988.

toría enumera algunos aspectos que observó durante su visita y que considera repercutirán en mejores condiciones de detención.

401. La Relatoría celebra que haya mejorado la higiene y la provisión de servicios y elementos de aseo en la Estación de Iztapalapa, y espera que se garanticen unas mínimas condiciones de higiene a las personas que se encuentran privadas de la libertad, lo cual incluye que se distribuyan artículos de aseo en cantidades suficientes.

402. Los menores de edad no deben permanecer detenidos en Iztapalapa a menos que se encuentren acompañados de otros adultos miembros de su familia, en cuyo caso deben alojarse en un área separada. Las mujeres detenidas deben ser custodiadas por personal femenino.

403. Es necesario y prioritario solucionar el problema de haciamiento y el de rebasamiento de las aguas negras. Igualmente, es responsabilidad del INM proveer de manera regular y suficiente artículos de aseo e higiene a las personas detenidas.

404. La comida debería ser de calidad adecuada y debe responder a las restricciones de dieta de las personas detenidas por razones religiosas o de salud. Asimismo, la Relatoría insta a que se asegure el funcionamiento adecuado de los teléfonos y de una máquina expendedora de tarjetas de teléfono.

405. Se deben permitir tanto las visitas de las organizaciones de la sociedad civil como representantes legales de algunas de las personas detenidas, para ofrecer asistencia a todas las personas que se encuentran detenidas y para monitorear las condiciones de detención, así como a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

406. Se debe ofrecer atención médica y medicamentos a las personas detenidas.

407. Asimismo, estima la Relatoría se debe establecer un mecanismo para que las personas detenidas puedan denunciar irregularidades, a cargo de un órgano independiente. Las denuncias por maltrato físico, actos de corrupción y otras violaciones a las normas migratorias deben investigarse y, si es del caso, sancionarse administrativa y penalmente.<sup>5</sup>

<sup>5</sup>Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos aprobadas por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en sus Resoluciones 663C (xxiv) de julio 31 de 1957 y

### *Recomendaciones respecto a las estancias migratorias*

408. La Relatoría insta al Estado a tomar medidas urgentes para solucionar las condiciones de hacinamiento en Tapachula. La temperatura y espacio físico por persona deben ser acordes con los estándares internacionales en la materia.<sup>6</sup> En particular, deberían construirse servicios sanitarios que deben contar con agua y elementos de aseo.

409. Asimismo, es esencial que haya agua potable disponible en todas las áreas donde se encuentran aseguradas las personas.

410. La Relatoría considera que las personas detenidas deben tener acceso a teléfonos y a una máquina expendedora de tarjetas de teléfono.

411. Igualmente, estima que la comida debe ser adecuada y acorde con mínimos estándares de higiene.

412. Debe permitirse el acceso de organizaciones de la sociedad civil y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el propósito de monitorear las condiciones de detención.

### *Detención de inmigrantes y alternativas*

413. La Relatoría invita a México a considerar la posibilidad de ampliar la aplicación de la custodia por terceras personas.

414. El INM debe tomar todas las medidas necesarias para que las personas permanezcan privadas de la libertad durante el menor tiempo posible. Las razones previstas en los numerales 4, 5, 6, 7 y 15 del artículo 6 del Acuerdo del 26 de noviembre de 2001 parecieran privilegiar consideraciones administrativas en desconocimiento de la dignidad humana.

---

2076 (LXII) de mayo 13 de 1977 y el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 43/173 de diciembre 9 de 1988 establecen los Estándares Internacionales en la materia.

<sup>6</sup> Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos aprobadas por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en sus Resoluciones 663C (XXIV) de julio 31 de 1957 y 2076 (LXII) de mayo 13 de 1977 y el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 43/173 de diciembre 9 de 1988 establecen los Estándares Internacionales en la materia.

415. Por otra parte, la Relatoría quiere exhortar a los Estados que tengan representaciones consulares o diplomáticas en México a llevar a cabo todas las gestiones necesarias para expedir documentos de identidad y viaje a sus nacionales de manera expedita, en particular cuando se encuentran privados de la libertad. En todo caso, la Relatoría considera que las personas migrantes no pueden permanecer detenidas indefinidamente debido a la inexistencia de representación diplomática de su país o por otras razones por las que no se les expiden sus documentos de viaje. Por ello, la Relatoría sugiere que se desarrollen iniciativas tendientes a abordar la dificultad de documentar e identificar a personas nacionales de países que no tengan representaciones diplomáticas o consulares en su territorio, con la colaboración de las organizaciones intergubernamentales y los buenos oficios de otras representaciones diplomáticas.

416. Respecto a las excepciones al límite de noventa días para la privación de la libertad, la Relatoría considera que las personas que se encuentren sujetas a un proceso penal no deben permanecer privadas de la libertad por las autoridades migratorias por un término mayor a noventa días. Si las normas penales establecen la privación de la libertad como medida cautelar o si la persona ha sido condenada a una pena privativa de la libertad, esa persona debe ser transferida a la custodia de las autoridades penales competentes.

417. Respecto a personas aseguradas por su especial vulnerabilidad, la Relatoría considera que la solicitud de protección no se satisface con la privación de la libertad. El INM debe poner en marcha otros mecanismos de protección que no conlleven la restricción de la libertad de movimiento de la persona que por su situación de vulnerabilidad requiera de medidas de atención o de seguridad.

418. La Relatoría considera que es fundamental garantizar el derecho a la protección judicial (artículo 25 de la Convención Americana); por ello hace un llamado a las autoridades mexicanas para reformar el artículo 67 de la LGP de manera que no sea necesario acreditar la legal estancia para acudir ante las autoridades administrativas o judiciales para solicitar la protección efectiva de sus derechos.

419. La Relatoría exhorta a las autoridades mexicanas a tomar todas las medidas necesarias dirigidas a garantizar la protección de

los derechos laborales de los trabajadores temporeros. Es necesario fortalecer al Inspector del Trabajo de la región del Soconusco. Probablemente sea necesario nombrar otros inspectores y dotarlos de los mecanismos para que puedan visitar las fincas y recibir las denuncias de los trabajadores temporeros. Asimismo, esas denuncias deben conducir a procesos laborales en los que se recuperen los salarios adeudados y se sancionen a los empleadores. Por último, el programa de los trabajadores temporeros debe contemplar un mecanismo por el cual un predio sancionado no pueda continuar recibiendo trabajadores agrícolas temporeros.

420. La Relatoría destaca el esfuerzo desplegado por México por proteger a sus ciudadanos en el exterior e invita al Estado a continuar y profundizar estas tareas. Como se indicó, México posee probablemente una de las redes consulares más desarrolladas, extensas y sofisticadas del mundo. Es por ello que la Relatoría insta a otros Estados a reproducir el ejemplo de México y a desarrollar mecanismos que permitan la defensa de los derechos de trabajadores migratorios en el exterior.

### **RELATORÍA SOBRE LOS DERECHOS DE LA MUJER, SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA MUJER EN CIUDAD JUÁREZ, MÉXICO: EL DERECHO A NO SER OBJETO DE VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN (2003)**

Este informe es derivado de una visita *in loco* de la Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer (Relatora Especial) de la CIDH realizada a fines de 2001, en atención a una serie de comunicaciones suscritas por cientos de organizaciones y personas, que señalaban que más de 200 mujeres habían sido brutalmente asesinadas en Ciudad Juárez a partir de 1993, protestaban contra la ineficacia de los servicios de seguridad pública, y solicitaban que la Relatora Especial visitara México para examinar la situación. El presente informe es el producto de información recopilada en relación con esa visita y con actividades conexas de seguimiento.

## Temas tratados

Conclusiones y recomendaciones (par. 161-169)

Recomendaciones generales tendientes a hacer efectivo en Ciudad Juárez el derecho de las mujeres a estar exentas de violencia, (par. 1-4)

Recomendaciones para mejorar la aplicación de debida diligencia en la investigación, procesamiento y castigo de los responsables de la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, con miras a superar la impunidad (par. 5-21)

Recomendaciones para mejorar la aplicación de la debida diligencia para prevenir la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez e incrementar su seguridad (par. 22-30)<sup>1</sup>

## Conclusiones y recomendaciones

161. La CIDH y su Relatora Especial han prestado detenida atención a la situación de la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, a fin de ofrecer este análisis y las recomendaciones que siguen. Ambas formulan su agradecimiento al Gobierno federal y estatal, por su buena disposición y favorable acogida al debate sobre la situación y sobre los adelantos que pueden procurarse y lograrse. Además de los problemas y desafíos destacados en el presente informe, se han tenido debidamente en cuenta los esfuerzos realizados por el Estado mexicano para superarlos, tanto en el ámbito nacional como en el local. A este respecto, corresponde hacer especial mención a los esfuerzos tendientes a avanzar en el mejoramiento del marco normativo de garantía del derecho a estar exento de violencia y discriminación. El Estado mexicano ha demostrado una determinación muy genuina de avanzar en estas esferas, como lo demuestran la ratificación de la Convención de Belém do Pará y la sanción de la legislación reglamentaria en el ámbito interno –por ejemplo, la penalización de la violencia familiar en el Código Penal de Chihuahua–, y el establecimiento de nuevos mecanismos de colaboración interinstitucional para la incorporación de la perspectiva de género en la política pública.

<sup>1</sup> La numeración de este informe fue modificada por los autores.

162. El reconocimiento formal de la igualdad de género y de que la violencia contra la mujer constituye la violación de derechos humanos abren las puertas a nuevos enfoques de erradicación de la violencia basada en el género. La Comisión Interamericana y su Relatora Especial reconocen debidamente esos valiosos adelantos. El desafío pendiente consiste en hacer efectivas en la práctica esas garantías para establecer un puente que cierre la brecha existente entre lo que la ley dice y la experiencia vivida por las mujeres en Ciudad Juárez.

163. Una cuestión decisiva consiste en establecer si los derechos de las mujeres en Ciudad Juárez son ahora más efectivos que antes. Los esfuerzos tendientes a enfrentar la violencia y los asesinatos hasta la fecha no han alcanzado ese objetivo. Existe urgente necesidad de dar prioridad a la atención a esta situación, asignando recursos humanos y materiales adicionales con el respaldo de la autoridad jurídica y la voluntad política necesaria para lograr resultados efectivos.

164. Se requiere urgente atención para garantizar que las mujeres en Ciudad Juárez puedan ejercer plenamente y con igualdad sus derechos fundamentales, especialmente el de estar exentas de violencia, no sólo frente a esos asesinatos, sino a las diversas modalidades de violencia basada en el género que violan los derechos de la mujer. Los asesinatos y desapariciones ocurridos en Ciudad Juárez son manifestaciones especialmente dramáticas de modalidades de violencia basada en el género y discriminación que incluyen otras formas de violencia sexual y violencia dentro de la familia. La violencia tiene sus causas raigales en conceptos de subordinación y discriminación, y la impunidad (y la discriminación inherente a la falta de reacción eficaz) promueven su persistencia.

165. Para encontrar métodos efectivos de combatir los asesinatos se requieren métodos eficaces de enfrentar la violencia contra la mujer, que es ante todo un problema de derechos humanos. Aplicar debida diligencia para prevenir esa violencia, como lo requieren el derecho internacional y nacional, obliga a prestar atención a las dimensiones de género del problema, así como a las dimensiones de seguridad humana, seguridad pública y situación social. Cuando

los asesinatos, abusos sexuales o ataques a golpes experimentados por las mujeres se mantienen impunes y el Estado en la práctica los tolera, ello representa un claro mensaje para hombres, mujeres y niños. La violencia constituye un comportamiento aprendido,<sup>2</sup> que no puede modificarse y erradicarse si en la práctica se mantienen modalidades de desigualdad y discriminación.

166. La omisión de investigar esos asesinatos, crímenes sexuales y violencia doméstica contra la mujer en Ciudad Juárez y procesar y castigar a sus perpetradores contribuye a crear un clima de impunidad que perpetúa esa violencia. Es indispensable investigar las causas de la violencia basadas en el género y llevar a la justicia a los responsables.

167. La violencia basada en el género es inaceptable, sea que se manifieste a través de asesinatos o violencia sexual o doméstica. La consecuencia de la impunidad consiste en reducir la visibilidad de esas violaciones de derechos al punto en que la violencia doméstica, por ejemplo, es en la práctica un crimen invisible. Esto es lo contrario de lo que ha procurado alcanzar el Estado mexicano a través de la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos como la Convención de Belém do Pará y la adopción de leyes conexas, como las reformas del Código Penal de Chihuahua, en que se define la violencia familiar como un delito que da lugar a penas de prisión. Los niños que crecen en un contexto de impunidad frente a esos crímenes, crecen con la percepción de que las mujeres no tienen derecho a igual reconocimiento y protección conforme a la ley.

168. La violencia contra la mujer impone un costo terrible a las víctimas, a sus familias y a la sociedad en conjunto, y tiene efectos intergeneracionales. Es esencial que todos los sectores, tanto público como privado, sean convocados al proceso tendiente a enfrentar este problema. El método no puede consistir en culpar a las víctimas, sino en modificar las modalidades y prácticas que les permiten estar sujetas a esas violaciones de derechos humanos. Para ello es preciso asegurar una mayor participación de las mujeres en la formulación

<sup>2</sup>Véase Mayra Buvinic y Andrew Morrison, "Causas de la Violencia", Nota Técnica No. 3, en *Notas Técnicas sobre Prevención de la Violencia* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2000).

de la política pública y una mayor participación de los hombres a los efectos de cambiar modalidades y prácticas tradicionales basadas en estereotipos. La responsabilidad del Estado mexicano tendiente a hacer frente a esa violencia y poner fin a la impunidad consiste en diseñar y aplicar medidas eficaces de prevención y respuesta que implican la participación sustancial del Gobierno federal y del Gobierno de Chihuahua y de la Municipalidad de Ciudad Juárez, así como de la sociedad civil.

169. En reiteradas oportunidades el Estado mexicano ha enfatizado ante la CIDH y su Relatora Especial su compromiso institucional de combatir la impunidad en relación con estos asesinatos. El Gobierno de Chihuahua ha expresado su compromiso de aplicar los más eficaces recursos disponibles para garantizar el absoluto respeto a los derechos de la mujer, a través de una política de apertura y coordinación con las instituciones públicas y privadas que están en condiciones de efectuar un aporte a este respecto. El Gobierno Federal, por su parte, ha indicado su determinación de colaborar en la resolución de los delitos del pasado y prevenir futuros delitos. Es a la luz de los compromisos expresados que la Comisión Interamericana y su Relatora Especial ofrecen las recomendaciones siguientes como medio de ayudar al Estado a llevar a la práctica ese compromiso.

*Recomendaciones generales tendientes a  
hacer efectivo en Ciudad Juárez el derecho  
de las mujeres a estar exentas de violencia*

1. Priorizar la plena inclusión, participación y colaboración de todos los niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– en la respuesta estatal frente a los asesinatos y otras modalidades de violencia basada en el género que afectan a la mujer en Ciudad Juárez, con la aplicación de objetivos, cronogramas, mecanismos de supervisión y evaluación específicos tendientes a garantizar la eficacia de los mecanismos de participación interinstitucional.

2. Al buscar soluciones al asesinato de mujeres y niñas en Ciudad Juárez, dedicar mayor atención a la elaboración de una comprensión integrada sobre la manera en que las distintas formas de violencia

contra la mujer se relacionan y refuerzan recíprocamente; y a la aplicación de estrategias integradas para combatir esa violencia.

3. Deben reforzarse los esfuerzos iniciados para incorporar la perspectiva de género en el diseño y la aplicación de la política pública, prestándose especial atención a hacer efectivos esos esfuerzos en la práctica a los niveles del Estado de Chihuahua y de la Municipalidad de Ciudad Juárez, a fin de prestar debida atención al cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación.

4. Ampliar la participación de las mujeres en el diseño y la aplicación de la política pública y la adopción de decisiones en todo nivel y en todos los sectores de gobierno.

*Recomendaciones para mejorar la aplicación  
de debida diligencia en la investigación, procesamiento  
y castigo de los responsables de la violencia contra  
la mujer en Ciudad Juárez, con miras a superar la impunidad*

5. Reforzar la capacidad institucional y los procedimientos tendientes a responder a los delitos de violencia contra la mujer, inclusive asignando recursos humanos y materiales adicionales a la Fiscalía Especial y a los demás órganos encargados de enfrentar y reprimir esas violaciones de derechos.

6. Establecer procedimientos tendientes a intensificar la supervisión independiente, inclusive mediante informes periódicos, para las investigaciones realizadas bajo la dirección de la Fiscalía Especial, para hacer efectiva una evaluación periódica de las medidas adoptadas y oportunos avances en cada caso.

7. Lograr que las investigaciones de los asesinatos de mujeres se desarrollos, desde su iniciación, sobre la base de planes de investigación en que se tenga en cuenta la prevalencia de la violencia contra la mujer y posibles vínculos mutuos entre determinados casos.

8. Elaborar y aplicar un plan de acción referente a las denuncias pendientes sobre desaparición de mujeres, para asegurar que se estén examinando todas las posibilidades razonables de investigación, y para cruzar los datos relacionados a desapariciones con los referentes a homicidios, a fin de identificar posibles conexiones o modalidades.

9. Elaborar y aplicar un plan de acción con respecto a los casos "fríos", diseñado de modo de identificar y corregir todas y cada una de las fallas existentes en esos archivos (como las identificadas por la CNDH en su examen) y reactivar las investigaciones.

10. Ampliar la asistencia que ha proporcionado la PGR a la PGJE en casos aislados y concretar las contribuciones que puede y debe efectuar para fortalecer la capacidad local en ámbitos tales como asistencia técnica, en materia de investigación, criminológica, de medicina forense, de sicología forense y otras modalidades de asistencia científica.

11. Mejorar los procedimientos y prácticas tendientes a lograr que los informes de personas desaparecidas sean objeto de una investigación rápida, cabal e imparcial, inclusive a través de protocolos o directrices tendientes a garantizar el cumplimiento de normas básicas en todos los casos, y a la elaboración de nuevas iniciativas, como la publicación de boletines en los medios de difusión.

12. Garantizar un pronto acceso a medidas especiales de protección de la integridad física y psicológica de las mujeres objeto de amenazas de violencia; y garantizar la eficacia de tales medidas.

13. Intensificar los esfuerzos tendientes a capacitar a todas las autoridades pertinentes –incluidos policías, fiscales, médicos forenses y otros especialistas, jueces y personal judicial– en cuanto a las causas y consecuencias de la violencia basada en el género, en cuanto a los aspectos técnicos pertinentes para la investigación, el procesamiento y el castigo, así como a la necesidad de aplicar los conocimientos en su interrelación con las víctimas o sus familias.

14. Aplicar reformas destinadas a proteger los derechos de las víctimas o sus familiares, de modo de promover la protección y las garantías judiciales, principalmente mejorando los mecanismos que garanticen que las partes afectadas tengan acceso a información sobre la evolución de la investigación y sobre sus derechos en los procesos judiciales, así como desarrollar las posibilidades de obtener asistencia jurídica cuando sea necesario para llevar adelante tales procedimientos.

15. Garantizar una adecuada supervisión de los funcionarios encargados de adoptar medidas de reacción e investigación frente a delitos de violencia contra la mujer, y garantizar la efectiva aplicación

de los mecanismos establecidos para llamarlos a responsabilidad en las esferas administrativa, disciplinaria o penal, según el caso, cuando estén omisos en el cumplimiento de sus cometidos conforme a la ley.

16. Proporcionar a quienes tratan de obtener asistencia de esos funcionarios un procedimiento asequible y eficaz de presentación de denuncias en caso de incumplimiento de sus obligaciones conforme a la ley, e información sobre la manera de invocar dicho procedimiento.

17. Reorientar las relaciones de trabajo con las personas y entidades que presten servicios de coadyuvancia (asesoramiento letrado en defensa de los intereses de la víctima en investigaciones y procesos penales) para hacer efectivo un intercambio de información fluido y utilizar plenamente el mecanismo de la coadyuvancia, tal como fue concebido en su origen ese auxiliar de la justicia.

18. En vista del clima de temor y amenazas relacionado con algunos de estos asesinatos y los potenciales vínculos de algunos con el crimen organizado, considerar la posibilidad de hacer participar a funcionarios policiales de otras regiones en los equipos de investigación, como medio de lograr que los funcionarios que viven en la comunidad no sean objeto de amenazas o presiones, y de incrementar la confianza ciudadana.

19. También con respecto al problema del temor y las amenazas, prestar atención prioritaria a fin de garantizar medidas de seguridad para las mujeres víctimas de actos o amenazas de violencia, familiares, defensores de derechos humanos, testigos o periodistas en situaciones de riesgo; para brindar protección a esas personas en su derecho a la seguridad personal; para que quienes se presentan a exigir aclaración de esos delitos o a proporcionar información no sean intimidados y puedan continuar tales esfuerzos.

20. Someter todas las amenazas o actos de hostilidad denunciados en relación con esos asesinatos a investigaciones prontas, cabales e imparciales, dotadas de mecanismos de debida diligencia, y el Estado debe realizar consultas adicionales con las organizaciones de la sociedad civil que ayuden a las víctimas y a sus familias, para elaborar y aplicar soluciones.

21. Se deben reforzar los servicios públicos destinados a las mujeres que hayan sido objeto de violencia, procurando especialmente ampliar el acceso al tratamiento médico y psicológico, establecer servicios sociales más integrales destinados a atender el problema de la subordinación económica que suele impedir a la mujer apartarse por sí misma de una situación abusiva, y proporcionar información y asistencia que garanticen un acceso efectivo a los recursos legales de protección contra esta violación de derechos y problemas jurídicos conexos, como la guarda de los hijos.

*Recomendaciones para mejorar la aplicación de la debida diligencia para prevenir la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez e incrementar su seguridad*

22. Hacer renovado hincapié en la capacitación de funcionarios del sector público, especialmente policías, fiscales, especialistas forenses, jueces y personal judicial, en cuanto a las causas y consecuencias de la violencia basada en el género.

23. Seguir creando espacios de diálogo y colaboración institucionales con fines de intercambio de información y estrategias, garantizar la existencia de enfoques coherentes, mejorar servicios y promover prácticas óptimas; es esencial que esos esfuerzos incluyan mecanismos de control, evaluación y seguimiento para evaluar las actividades y los obstáculos persistentes.

24. Coordinar y ampliar los esfuerzos en el ámbito federal, estatal y municipal, con el fin de mejorar servicios básicos como los de alumbrado en espacios y zonas marginales que hayan estado vinculados con riesgos de seguridad; seguridad con respecto al transporte; pavimentación de caminos en zonas marginales; y asignar los fondos necesarios para la prestación de esos servicios.

25. Mejorar la detección, el registro y la elaboración de informes sobre la violencia contra la mujer a través de servicios de salud; y proporcionar información sobre prevención de la violencia, tratamiento y servicios para los usuarios de esos servicios, especialmente servicios de salud reproductiva.

26. Elaborar sistemas de recopilación de datos para documentar e informar sobre el alcance y las consecuencias de la violencia contra la

mujer en Ciudad Juárez, a fin de mejorar el diseño y la aplicación de las medidas para enfrentarla; y evaluar la eficacia de esas medidas.

27. Trabajar con la sociedad civil procurando diseñar y llevar a la práctica campañas de derechos y educación de amplia base; primero, para informar a las mujeres de Ciudad Juárez sobre su derecho a estar exentas de violencia y sobre la manera de buscar protección para ese derecho; y segundo, para asegurar que hombres, mujeres y niños comprendan el que la violencia basada en el género es una violación de derechos humanos, en el marco del derecho internacional y como delito punible conforme a la legislación de Chihuahua.

28. Adoptar medidas tendientes a involucrar a más hombres en iniciativas encaminadas a modificar actitudes y prácticas basadas en estereotipos, y lograr que las campañas públicas sean diseñadas de modo que correspondan a las necesidades de hombres y mujeres y de las familias.

29. Trabajar con los medios de difusión en la promoción de conciencia pública sobre el derecho a estar exento de violencia; informar al público sobre el costo y las consecuencias de tal violencia; difundir información sobre servicios de apoyo jurídico y social para quienes corren riesgos; e informar a víctimas, victimarios y potenciales victimarios sobre el castigo de esa violencia.

30. Trabajar con entidades de los niveles del Gobierno Federal y de los gobiernos del Estado de Chihuahua y de la Municipalidad de Ciudad Juárez responsables de la protección de los derechos de la niñez, a fin de garantizar la disponibilidad de mecanismos especiales de protección para niños amenazados de violencia basada en el género, y lograr que en la respuesta a la violencia de ese tipo contra las niñas se tenga en cuenta su especial vulnerabilidad.

## RELATORÍA PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, VISITA *IN LOCO* (2003)

Este informe es derivado de una visita *in loco* del Relator Especial para la Libertad de Expresión realizada del 18 al 26 de agosto de 2003, en donde se reunió con autoridades, periodistas, defensores de derechos humanos, medios de comunicación, asociaciones sindica-

les de periodistas y representantes de la sociedad civil. Se visitaron los Estados de Guerrero, Chihuahua y el Distrito Federal.

### Temas tratados

Cuestión preliminar (par. 189)

Amenazas y agresiones (par. 192-196)

Acciones judiciales (par. 197-202)

Acceso a la información (par. 206-218)

Sobre el secreto profesional de los periodistas (par. 220-225)

Sobre la asignación de publicidad oficial (par. 226-229)

Asignaciones de frecuencias y regulación de los medios de comunicación electrónicos (par. 230-235)

### Cuestión preliminar

189. México ha mostrado algunos avances en el cumplimiento de las recomendaciones relacionadas con la libertad de expresión propuestas por la CIDH en su Informe Especial sobre Derechos Humanos de 1998. Sin embargo, todavía quedan importantes aspectos que deben ser atendidos para alcanzar el cabal cumplimiento de aquellas recomendaciones. Muchos de estos aspectos están en la órbita de la competencia de las autoridades locales. En relación con ello el ejercicio pleno de la libertad de expresión encuentra mayores obstáculos en el interior del país que en el Distrito Federal.

### Amenazas y agresiones

192. Las agresiones y amenazas dirigidas a silenciar a periodistas críticos de la administración pública ha disminuido respecto de años anteriores. Pese a este índice aliciente, durante la visita se recibió información en la que se indica que aún persisten algunos incidentes de actos de intimidación y amenazas.<sup>1</sup> Esta situación es aún más preocupante en el interior del país donde se sigue registrando ame-

<sup>1</sup> La Comisión Nacional de Derechos Humanos entregó un documento a la Relatoría en el cual se indica que hasta agosto del 2003 se habrían registrado 36 denuncias de agravios a periodistas. La clasificación y número de agravios se divide de la siguiente manera: intimidaciones (12), lesiones (8), amenazas (4), censura (2), homicidios (1), robo (2), detención arbitraria (3), despido injustificado (2), ejercicio indebido de la función publica (1), daño a la propiedad ajena (0), cateos y visitas (0), desaparecidos (1).

nazas, intimidaciones y formas indirectas de restricción a la libertad de expresión de periodistas, fotógrafos, defensores de derechos humanos<sup>2</sup> y medios de comunicación.

193. En los estados de Guerrero<sup>3</sup> y Chihuahua los hechos de agresiones y amenazas estarían dirigidos a silenciar denuncias e investigaciones relacionadas con violaciones a derechos fundamentales. Particularmente en Chihuahua se recibió información sobre formas de intimidación ante denuncias relacionadas con los homicidios de las mujeres en Ciudad Juárez, y sobre investigaciones relacionadas con el narcotráfico o asuntos políticamente sensibles.

194. La Relatoría también recibió información preocupante sobre algunas de las acciones intimidatorias que incluyen agresiones a

<sup>2</sup> Ejemplos: La Organización Acción Cristiana para la Abolición de la Tortura (ACAT) informaron que desde octubre de 2002 el abogado Samuel Castellanos Piñón y una pasante de derecho asumieron formalmente la defensa de los detenidos en el caso de Aguas Frías a partir de haber recibido testimonios de tortura y detenciones arbitrarias. El 26 de febrero de 2003 el abogado Castellano declaró a la prensa local que los procesos seguidos a 10 presos estaban repletos de irregularidades y violaciones a las garantías individuales. El 1 de marzo de 2003, se recibió en las oficinas de ACAT-Oaxaca un correo anónimo que amenazaba de muerte a Castellano si no se retiraba de la defensa de los detenidos por el caso Agua Fría. El 31 de marzo se recibió un segundo correo en las oficinas de ACAT-Oaxaca dirigido a Castellanos y su equipo si no se retira de la defensa de los detenidos de Teojomulco, en menos de un mes, en el escrito se nombra a otras personas. La Organización menciona haber presentado una denuncia por hostigamiento ante la Procuraduría General de Justicia. Con fecha 8 de abril de 2003 la CIDH decidió otorgar medidas cautelares. Información suministrada por la CMDPDH, agosto de 2003.

La organización Amnistía Internacional denunció hechos de amenazas y hostigamiento dirigidos a acallar la señora Evangelina Arce, integrante del Comité Independiente de Derechos Humanos y madre de Silvia Arce desaparecida el 11 de marzo de 1998 en Ciudad Juárez. Según lo informado, la señora Arce ha venido recibiendo amenazas anónimas desde que a principios de 2003 había presentado declaración a la Comisión Nacional de Derechos Humanos informando sobre el "fracaso de las autoridades para llevar a cabo una investigación efectiva sobre la desaparición de su hija." La CMDPDH señaló que tanto familiares de víctimas como defensores de derechos humanos de Ciudad Juárez y ciudad de Chihuahua han sido hostigados por su denuncia pública. Información suministrada por la CMDPDH, agosto de 2003.

<sup>3</sup> La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero informó que desde la creación de su programa de atención de agravios a periodistas en el 2001 se registraron 57 denuncias de las cuales 25 corresponden a amenazas, hostigamiento e intimidaciones.

Por otra parte en el Estado de Guerrero se recibió información relacionada con la situación laboral de los trabajadores de la comunicación que presuntamente serían objeto de despidos como consecuencia de presiones del gobierno a los dueños de los medios de comunicación. Informaron que estas presiones funcionaban como medios indirectos de restricción a la libertad de expresión del trabajador de la comunicación. Información suministrada por la Asociación de Periodistas del Estado de Guerrero 20 de agosto de 2003.

periodistas y fotógrafos de investigación en zonas cercanas a retenes militares existentes en la zona de Guerrero, cuando los comunicadores buscaban documentar actuaciones irregulares por parte de personal del Ejército. La información señala la existencia de retenes del ejército o de brigadas de operación mixta en las que participan diferentes cuerpos policiales y del Ministerio Público, con el fin de aplicar la ley federal de armas de fuego y explosivos y para combatir el narcotráfico. Se informó que durante dichos operativos se intimida a las personas que se incomodan con el acto de revisión además de impedirse que se hagan registros fotográficos o filmicos para dar a conocer estos operativos. De acuerdo con lo informado, estos agentes argumentan con las armas en la mano que está prohibido hacer algún registro o reporte sobre su trabajo o su actuación. Para hacer este registro el reportero o camarógrafo debe correr el riesgo de que lo detengan o le quiten su cámara. Pese a que se han presentado quejas ante las autoridades competentes sobre la existencia de los retenes que se encuentran accionando sin el amparo de la ley, se indica que hasta la publicación del presente informe no ha habido acción alguna para determinar la legalidad de estos retenes e investigar los abusos denunciados.

195. La Relatoría recomienda que se investigue y sancione a los responsables de los actos de intimidación aquí señalados y de aquellos denunciados ante las entidades competentes por personas afectadas en su derecho a la libertad de expresión. La falta de investigación sobre actos de intimidación contribuye a crear un ambiente de amedrentamiento para el pleno ejercicio de la libertad de expresión e investigación en los estados señalados, desalentando la denuncia de actos violatorios de los derechos humanos o llevando a la autocensura. A su vez, tiene un efecto directo sobre la libertad de expresión al enviar un mensaje alentador a los perpetradores de dichos crímenes, quienes se encuentran amparados bajo la ausente o lenta investigación, permitiéndoles continuar con su accionar.

196. También preocupa al Relator el que sigan pendientes las investigaciones relacionadas con el asesinato de periodistas. No obstante, valora positivamente que, durante una audiencia ante la CIDH realizada en octubre a solicitud de la Sociedad Interamericana

de Prensa (SIP), el Estado manifestara su anuencia de avanzar en las investigaciones judiciales para esclarecer las muertes de los periodistas Héctor Félix Miranda y Víctor Manuel Oropeza, asesinados en 1988 y en 1991, respectivamente.

### *Acciones judiciales*

197. Si bien las agresiones físicas han disminuido, es preocupante el hostigamiento a través del uso arbitrario o abusivo de leyes y regulaciones legítimamente adoptadas como son las leyes de difamación criminal, o las citaciones a periodistas para requerirles que revelen sus fuentes de información.

198. Existe en prácticamente todos los códigos penales de los estados federativos de México la figura penal por delitos de calumnia, injuria y difamación. Preocupó al Relator información que da cuenta de que en algunos estados se utiliza la figura penal de difamación y calumnias para que algunos periodistas sean perseguidos, hostigados y/o encarcelados por expresar sus opiniones sobre asuntos de interés público o por su crítica a la administración pública.

199. La Relatoría considera que, para asegurar la adecuada defensa de la libertad de expresión, el Estado mexicano, tanto en el ámbito federal como local, debe reformar sus leyes sobre difamación y calumnias en forma tal que sólo puedan aplicarse sanciones civiles en el caso de ofensas a funcionarios públicos relacionada con el ejercicio de sus funciones, figuras públicas o de privados involucrados voluntariamente en asuntos de interés público. En este sentido, la Relatoría recomienda que el Estado revise y modifique la Ley de Imprenta que data de 1917 y la legislación penal teniendo en cuenta los parámetros internacionales sobre la materia. Cabe destacar que resultó auspicioso para la Relatoría escuchar de parte de funcionarios federales la intención de estudiar iniciativas a este respecto, por lo que la Relatoría continuará impulsando y observando este proceso.

202. En el estado de Chihuahua, periodistas críticos a la administración de gobierno que trabajan en el Distrito Federal y en el Estado de Chihuahua han sido objeto de acciones penales o deteni-

dos bajo cargos de difamación iniciados por funcionarios públicos, dirigentes políticos o personas privadas involucradas en asuntos públicos. Particularmente, el Relator ha observado con preocupación que la acción penal por delito de difamación podría estar siendo utilizada en el Estado de Chihuahua con el fin de acallar y amedrentar al periodismo crítico, investigativo y de denuncia que desempeña su labor mayormente en la zona de Ciudad Juárez. Preocupa también que en relación con las investigaciones penales, existe un alto grado de discrecionalidad por parte de la Procuraduría de dicho Estado para la ejecución de las órdenes de aprehensión, lo que podría generar autocensura en los comunicadores sociales quienes no saben con certeza en qué momento pueden ser detenidos. Las prácticas relacionadas con la penalización de calumnias en ciertos casos pueden representar una clara limitación a la libertad de expresión.

### *Acceso a la información*

206. Un aspecto importante a resaltar de la Ley de Transparencia es lo dispuesto por el artículo 14 que excluye del carácter de "reservado", la información que trate sobre investigaciones relacionadas con violaciones graves a los derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

208. Al finalizar su visita, la Relatoría manifestó su preocupación por la política de secretismo en el otorgamiento de la información pública que aún persiste dentro de algunos entes de la administración pública en el ámbito federal y local.

209. Según la información recibida por la Relatoría durante la visita, en el Poder Legislativo, el Poder Judicial y en ciertos órganos constitucionales autónomos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se estaría obstaculizando el acceso a información de los solicitantes, aun cuando, en virtud del artículo 61 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, compete tanto al Poder Legislativo Federal, como al Poder Judicial de la Federación, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y a los órganos constitucionales autónomos, establecer, mediante reglamento propio, "los criterios y procedimientos institucionales para proporcionar

a los particulares el acceso a información, de conformidad con los principios y plazos establecidos por la ley".

210. En el ámbito del Poder Judicial, por acuerdo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación No. 9/2003, se establecieron ciertas disposiciones para reglamentar el acceso a la información. Durante y después de la visita, la Relatoría recibió información según la cual se mantenía dentro de la Suprema Corte una cultura de secretismo que dificultaba el acceso a la información pública.<sup>4</sup> Uno de los principales objetivos en la promulgación de leyes de acceso a la información y su reglamentación ha sido eliminar el secreto y la oscuridad en los sistemas de administración de justicia. El secreto en las etapas de investigación, la falta de publicidad de las sentencias y otras actuaciones judiciales, entre otras prácticas y regulaciones, han obstaculizado la democratización del sistema de justicia, lo que da como resultado el aislamiento de la institución y de sus miembros del resto de la sociedad.

211. La falta de producción de información dirigida a la población –y a los sectores que demandan específicamente este tipo de información, afecta sensiblemente no sólo el funcionamiento de los sistemas judiciales (que siguen operando a puerta cerrada), sino también la percepción de la población de que el funcionamiento de la administración de justicia no es un servicio público del cual se pueda demandar información y resultados, con la consecuente posible afectación sobre su legitimidad. Es decir, los cambios que se realizan al interior de los poderes judiciales no son percibidos por la ciudadanía, y los incentivos para ejercer control sobre el funcionamiento de los poderes judiciales son escasos. En este sentido, la Relatoría alienta toda acción tendiente a eliminar la cultura de secretismo todavía existente dentro del Poder Judicial.

<sup>4</sup>Transparencia: Restringen en la Corte el acceso a la información, en *La Jornada*, 24 de septiembre de 2003. El Relator recibió manifestaciones de preocupación sobre una de las disposiciones reglamentarias para el acceso a la información en la Corte Suprema que establece 12 años de restricción para conocer las actuaciones en los juicios penales. Miguel Carbonell académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM señaló que "Si un proceso dura tres años, a esos tres años hay que sumar 12 (correspondientes a la reserva), hablamos de 15 años para conocer la información. ¿Qué sucede con este caso? Que allí hay una negativa poco razonable. Véase Transparencia: Obstruyen juzgados apertura informativa, Mural 10 de noviembre de 2003, visitado en [www.atlatl.com.mx/articulo.php?a=20699](http://www.atlatl.com.mx/articulo.php?a=20699) el 17 de noviembre de 2003.

212. En cuanto al Poder Legislativo, se ha corroborado la existencia de reglamentaciones diferentes para la Cámara de Diputados y para el Senado. Estas reglamentaciones fueron dictadas para sí por cada una de las Cámaras.

213. Sobre el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la Cámara de Diputados cabe destacar el artículo 13 que establece que la falta de respuesta a una solicitud se entiende como una respuesta positiva al otorgamiento de información. Sin embargo, preocupa a la Relatoría que el Reglamento decretado el 30 de abril de 2003 no estipula con claridad los lineamientos concernientes al tipo de información que se considera clasificada, reservada o confidencial. En el Informe Anual del 2001, la Relatoría para la Libertad de Expresión señaló que los criterios de reserva de información deben ser establecidos en forma clara y precisa para permitir que entes jurídicos puedan revisar tanto la legalidad como la razonabilidad de resoluciones negativas a la luz de los intereses afectados.<sup>5</sup>

214. En cuanto a los órganos constitucionales autónomos, la Relatoría tuvo conocimiento de una controversia en relación con la negativa de otorgar información por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).<sup>6</sup> Preocupa a la Relatoría que este órgano

<sup>5</sup> In the Public Interest: Security Services in a Constitutional Democracy. Helsinki Foundation for Human Rights and Center for Security Studies, Bulletin 1, junio de 1998. And A Model Freedom of Information, Article xix, Londres, julio de 2001 en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2001, Vol. II Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II.114, Doc. 5 rev 1, 16 de abril de 2002, pág. 80, par. 24.

<sup>6</sup> La Relatoría tuvo conocimiento de la interposición de un amparo presentado por el señor Miguel Sarre Iguíñez ante el Juzgado en Materia Administrativa del Distrito Federal en el cual se señala que en virtud de los artículos 4 y 48 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y los artículos 9 y 10 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de dicho órgano se le negó información. En el amparo se argumenta que los artículos 4 y 48 de la Ley de la CNDH son violatorios de los artículos 6, 14, 16 y 133 constitucionales por cuanto, entre otras cosas, el artículo 4 "no distingue entre información contenida en expedientes concluidos o expedientes inconclusos" y el artículo 48 "restringe el acceso a la información al conferir al Organismo protector de los derechos humanos amplios poderes para denegar el acceso a sus medios probatorios, aun cuando su conocimiento no afecte derechos de terceros, la seguridad nacional, el orden público y otros valores semejantes". Asimismo, el recurso interpuesto en virtud del artículo 10 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la CNDH se "dispone que toda la información relativa a los asuntos competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es reservada, sin importar las características que dicha información posea. Por ende, se encuentra vedado, en cualquier caso, el acceso a

de protección de los derechos humanos estaría interpretando la ley por sobre los propios principios de la Ley Federal de Transparencia vigente en México y los instrumentos internacionales relacionados con la materia.<sup>7</sup> Sin perjuicio de ello, cabe mencionar que en el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la CNDH establece, en su artículo 10, que no se aplicará en casos de violaciones graves de Derechos Humanos el lapso de 12 años de reserva de la información, siendo publicada una vez que se emita la Recomendación o el informe respectivo.

215. Por lo expuesto se recomienda que las restricciones impuestas por los órganos constitucionales autónomos deben estar expresamente definidas por la ley y deben "ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas".<sup>8</sup> Ello significa que la restricción no sólo debe relacionarse con uno de esos objetivos, sino que también debe demostrar que la divulgación constituye una amenaza "de causar substancial

---

los gobernadores de ésta; excepción hecha, únicamente, en los casos en que hayan transcurrido 12 años de la reserva. Los artículos antes invocados rezan:

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Artículo 4: (...) El personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia.

Artículo 48: La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o algún particular. Si dichas pruebas le son solicitadas, discrecionalmente determinará si son de entregarse o no.

Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Artículo 9: De conformidad con el artículo 4 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de acuerdo a lo establecido en la fracción I del artículo 14 de la ley, se considera información reservada la información o documentación que obre en los expedientes de queja, de orientación, de remisión, de seguimiento de recomendaciones y de impugnación que se tramite en la Comisión.

Artículo 10: La información reservada en términos del artículo anterior tendrá tal carácter por un lapso de 12 años contados a partir de la fecha en que la Comisión resuelva el expediente respectivo.

<sup>7</sup> El artículo 133 de la Constitución establece: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos Tratados Internacionales que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de la Unión." [...]

<sup>8</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13(2), en Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, OEA/Ser.L/V/1.4 rev.9 (enero de 2003).

perjuicio a ese objetivo"<sup>9</sup> y que el "perjuicio al objetivo debe ser mayor que el interés público en disponer de la información".<sup>10</sup> Esta es esencialmente la prueba de proporcionalidad. Toda vez que se niegue información sobre la base del análisis que antecede, debe establecerse una oportunidad para una revisión independiente de la decisión.<sup>11</sup>

216. En relación con la situación en los distintos estados de la Unión, si bien no se han promulgado leyes de Acceso a la Información, se han puesto a consideración proyectos de ley dentro de sus legislaturas. Se recomienda que se continúe avanzando en la promulgación e implementación de estas leyes y normas complementarias que regulen el acceso a la información pública en todos los estados de la República, contemplando los estándares internacionales en esta materia y con amplia consulta ciudadana. Asimismo, y en relación con la situación en el Distrito Federal, se logró constatar que debido a una pugna política, la ley de acceso a información no se ha logrado poner en marcha. Se recomienda que el Distrito Federal supere estas controversias a fin de que se cuente rápidamente con una herramienta ágil y efectiva.

217. Otro aspecto relacionado con el acceso a información, es el acceso de la prensa a eventos públicos. En varias ocasiones a los comunicadores sociales de Guerrero se les ha negado el acceso a eventos públicos o se les ha despojado de sus cámaras para impedirles que cubran la noticia.<sup>12</sup> Por ejemplo, el periódico *El Sur* de Guerrero

<sup>9</sup> Principios sobre la Libertad de información, véase *supra* 212 , Principio 4.

<sup>10</sup> Principios sobre la Libertad de información, véase *supra* 212, Principio 4.

<sup>11</sup> Principios sobre la Libertad de información, véase *supra* 212, Principio 5.

<sup>12</sup> El 11 de febrero de 2003 se le impidió la entrada a la residencia oficial del gobernador de Guerrero al reportero del *El Sur*, Zacarías Cervantes y otros reporteros que intentaban cubrir un acto público relacionado con el combate a los incendios forestales y al cual los medios habían sido invitados por la Comisión Nacional Forestal del gobierno Federal.

El 2 de julio de 2003 en la entrada principal de la Zona Militar 35 de Chilpancingo, un grupo de soldados despojó de su equipo fotográfico a Jesús Guerrero Salgado corresponsal del periódico *Reforma*, para evitar que el reportero captara la llegada del contralor del Estado para verificar el estado de salud del presidente de la Comisión de Gobierno del Congreso local, quien había sufrido un accidente. Ese mismo día un grupo de funcionarios del gobierno agredió físicamente a los periodistas Abel Miranda Atala, reportero gráfico del periódico *El Sur* y Alejandro González Reyes, reportero gráfico de la Agencia Notimex, cuando intentaban captar imágenes del Presidente de la Comisión de Gobierno del Congreso Local tras el accidente.

informó que desde septiembre del 2002, había sido excluido de la lista de periódicos invitados a las actividades oficiales del gobernador sin explicación alguna. Asimismo, denunciaron que no recibían desde entonces, los boletines elaborados por la Dirección de Comunicación Social. Por otra parte, durante la visita del Relator a Chihuahua se recibió información, según la cual, en varias dependencias del Estado se ha negado información pública sin dar justificación.<sup>13</sup> En ambos estados se manifestó preocupación por la existencia dentro de las distintas dependencias estatales de una cultura de secretismo en referencia a información relacionada con violaciones a los derechos humanos.

218. La Relatoría considera que la cultura de secretismo que persiste en ciertos sectores de los órganos de los estados debe ser enérgicamente rechazada para garantizar una real transparencia de la administración pública tanto federal como local.

#### *Sobre el secreto profesional de los periodistas*

220. La libertad de expresión es entendida en el sentido de abarcar el derecho de los periodistas a mantener la confidencialidad de sus fuentes. Es derecho del comunicador social no revelar información o documentación que ha sido recibida en confianza o en el curso de una investigación. El fundamento principal en que se sustenta el derecho a la confidencialidad es que, en el ámbito de su trabajo, para suministrar al público la información necesaria a efectos de satisfa-

---

El 18 de junio de 2003 la Juez Tercero del Ramo Penal de Chilpancingo impidió que los reporteros Rogelio Agustín de *El Sol de Acapulco*, Jesús Guerrero, corresponsal de *Reforma*, Alejandrino González Reyes de la Agencia Notimex, Elizabeth Patrón del noticiero de radio *Al Tanto* y Jaime Irra de la Agencia IRZA cubrieran una audiencia pública que se desarrollaba en ese juzgado. La Juez ordenó que elementos de la Policía del Estado sacaran del lugar al corresponsal de *El Sol de Acapulco*. Información entregada por la Asociación de Periodistas del Estado de Guerrero 20 de agosto de 2003.

<sup>13</sup> La Red Ciudadana de Chihuahua ha indicado que han remitido 70 solicitudes de información al Congreso para que éste solicite a las diversas dependencias del Estado y a la Procuraduría General de Justicia el acceso a información pública. Se indicó que menos de un 50 por ciento de estas solicitudes han sido contestadas, y en su mayoría han sido negadas sin justificación. Según la Red, entre la información que no ha sido otorgada se encuentra la relacionada con el uso de recursos del Estado, especialmente sobre un proyecto del Gobierno del Estado para remodelar el centro histórico y en el cual la Red afirma que se han invertido millones de pesos sin conocerse de manera oficial el alcance de la obra y su costo. También se ha solicitado información sobre las investigaciones relacionadas con los homicidios contra las mujeres de Ciudad Juárez.

cer el derecho a informarse, el periodista está cumpliendo un importante servicio público cuando recaba y divulga información que no sería conocida si no se protege la confidencialidad de las fuentes. La confidencialidad profesional tiene que ver con el otorgamiento de garantías legales para asegurar el anonimato y evitar posibles represalias que puedan resultar de la divulgación de cierta información. La confidencialidad, por lo tanto, es un elemento esencial de la labor del periodista y del papel que la sociedad ha conferido a los periodistas de informar sobre cuestiones de interés público.<sup>14</sup>

221. En México, la Relatoría observó un amplio debate en relación con la necesidad de garantizar y proteger el secreto profesional de periodistas. En el comunicado de prensa publicado al finalizar la visita, el Relator manifestó su preocupación por información recibida que daba cuenta de que, desde el año 2002, periodistas de investigación habían sido objeto de citaciones para comparecer ante el Ministerio Público con el fin de que revelaran sus fuentes de información. En su momento, el Relator señaló que este tipo de acciones podrían generar un efecto nocivo en el periodismo de investigación, que en algunos casos expone asuntos vinculados con la corrupción administrativa o actividades ilegales que son de alto interés público. La Relatoría constató la existencia de esas citaciones tanto en el ámbito federal como local; alguno de los casos de citaciones incluyen a la periodista Adriana Varillas<sup>15</sup> de Cancún; Maribel Gutiérrez<sup>16</sup> reportera y editora de la Sección Guerrero del periódico *El Sur*; Da-

<sup>14</sup> CIDH, Informe Anual 2000, vol. III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II.114, Doc. 20 rev., p. 24. Véase también Felipe Fierro Alvídez, "El derecho y la libertad de expresión en México, debates y reflexiones", *Revista Latina de Comunicación Social*, Dic. 2000, disponible en <http://www.ull.es/publicaciones/latina/04fierro.htm>.

<sup>15</sup> El 10 de marzo de 2003, la Policía Judicial del estado de Quintana Roo condujo a la periodista Adriana Varillas del periódico *La Voz del Caribe de Cancún*, ante el Ministerio Público para que revelara sus fuentes de información en torno a un reportaje publicado por ésta en el que expuso presuntas irregularidades y complicidad de un funcionario municipal de la localidad de Cancún con inversionistas locales y extranjeros. Información suministrada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH).

<sup>16</sup> El 12 de junio de 2002, Maribel Gutiérrez, reportera y editora de la Sección Guerrero, del periódico *El Sur*, que se edita en la Ciudad de Acapulco, Guerrero, fue interrogada por un agente del Ministerio Público de Acapulco en el marco de una investigación relacionada el caso Digna Ochoa. La periodista ha dado cobertura a temas relacionados con derechos humanos desde 1996, entre ellos las masacres de campesinos indígenas el 28 de junio de 1996 en Aguas Blancas, El Charco del 7 de junio de 1997, la militarización derivada de la aparición del

niel Morelos,<sup>17</sup> periodista y director de información de *El Universal*; Enrique Méndez, Gustavo Castillo,<sup>18</sup> Rubén Villalpando, Andrea Becerril, Ciro Pérez y Roberto Garduño, todos del diario *La Jornada*;<sup>19</sup>

---

Ejército Popular Revolucionario, el 28 de junio de 1998, la esterilización de mujeres indígenas en 1998 y el caso Digna Ochoa.

El citatorio se produjo tras la publicación en las páginas de *El Sur* los días 5, 6, 7 y 8 de junio de 2002, en el que da a conocer información de testigos de la región de Petatlán, Guerrero, en el caso Digna Ochoa. De los cuatro reportajes publicados por Maribel Gutiérrez en *El Sur*, destacan dos en particular, uno con el encabezado que dice: "Un tirador de la sierra de Pentatlán mató a Digna Ochoa" y otro "Rogaciano Alba, señalado entre un grupo de civiles armados que reprimen en la sierra". En ambos reportajes se hace una narración detallada de hechos, con fechas, nombres y lugares en que ocurrieron los hechos, y que sustenta la información publicada. Durante su comparecencia, la periodista fue interrogada con 95 preguntas para que revelara los nombres y domicilios de sus entrevistados. Por otra parte, de acuerdo a lo informado, el 27 de junio del mismo año el ex presidente municipal de Pentatlán Rogaciano Alba Alvarez, presentó una denuncia penal en contra de Maribel Gutiérrez, registrada con el número 059/2002, en la Dirección General de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero. Información suministrada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH).

<sup>17</sup> El 3 de diciembre de 2002, Daniel Morelos, periodista y director de información del diario *El Universal*, fue citado por la justicia con el fin de que revelara sus fuentes de un reportaje publicado el 16 de junio de 2002 sobre presuntos actos de corrupción en Petróleos Mexicanos. Información suministrada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH).

<sup>18</sup> El 4 de septiembre de 2003 presuntos agentes de la Procuraduría General de la República citaron al reportero Gustavo Castillo García del diario *La Jornada* para que revelara sus fuentes de información relacionadas con una nota publicada por el periodista el 19 de junio de 2003 sobre un decomiso de cocaína en Culiacán. De acuerdo a lo informado dos presuntos agentes de la Agencia Federal de Investigaciones de la Procuraduría General de la República se presentaron sin orden judicial y sin querer identificarse en las instalaciones del diario *La Jornada* para interrogar al reportero. Información de *El Universal* y *La Jornada*, 5 de septiembre de 2003.

<sup>19</sup> El 18 de noviembre de 2002, el diario *La Jornada* denunció por medio de su diario, el acoso judicial de que han sido objeto los periodistas: Enrique Méndez, Gustavo Castillo, Rubén Villalpando (corresponsal de *La Jornada* en Ciudad Juárez), Andrea Becerril, Ciro Pérez y Roberto Garduño, reporteros de este diario, ante los recurrentes citatorios judiciales que han recibido, por parte de la Procuraduría General de la República. Los hechos tienen su origen en las publicaciones que hizo *La Jornada* en el mes de enero sobre la Procuraduría General de la República llevaba en torno a lo que se conocía como la Operación Crudo y que hoy se denomina Pemexgate. Después de las publicaciones mencionadas, desde el mes de marzo de 2002, los reporteros comenzaron a recibir citatorios por parte del agente del Ministerio Público Isabel Hernández Bargas, titular de la mesa 9 de la Fiscalía Especializada para la Atención a Delitos Cometidos contra Servidores Públicos. Dicha fiscalía requirió mediante el oficio 1219 a la directora general de *La Jornada* para que presentara a dos reporteros ante la autoridad, algunos de ellos ya habían sido requeridos en más de una ocasión. Uno de los citatorios se recibió el jueves 14 de noviembre de 2002. De acuerdo a lo informado, la Procuraduría General de la Repùblica (PGR) ha pretendido conocer con nombre y apellido las fuentes de información de los casos de Pemexgate y Raúl Salinas de Gortari. En las indagatorias realizadas se encuen-

Francisco Guerrero Garro y Fabiola Escobar, director y reportera de *La Jornada de Morelos*,<sup>20</sup> Javier Juárez Mejía,<sup>21</sup> corresponsal de *La Jornada en Baja California*; Daniel Valdés Romo<sup>22</sup> reportero de Coahuila; Alejandro Mendoza Pastrana,<sup>23</sup> corresponsal del *Financiero* de Guerrero; Carlos Huerta<sup>24</sup> de periódico *Norte* de Ciudad Juárez, Chihuahua, y Agustín Pérez y Said Betanzos ambos reporteros del

---

tran las notas informativas y reportajes aparecidos en ese diario sobre ambos asuntos. Durante la comparecencia, se interrogó en el caso de Gustavo Castillo por el expediente de Raúl Salinas de Gortari, preguntándole en repetidas ocasiones la fuente de las informaciones, advirtiéndole que sus cuestionamientos se debían responder sin argumentar el secreto profesional, porque el citatorio era en calidad de testigo. El diario denunció que durante las diligencias se negó la entrega de copia simple de las actuaciones del Ministerio Público, con lo que se rechazó información sobre el asunto central de la comparecencia. Por estos hechos, los reporteros de *La Jornada*, presentaron una queja formal ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en contra de: Rafael Macedo de la Concha, Procurador General de la República, el Fiscal Especial en Delincuencia Organizada (UEDO) José Luis Santiago Vasconcelos y el titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Cometidos contra Servidores Públicos de la PGR, entre otros funcionarios. El 20 de febrero de 2003, la PGR llevó a cabo una pesquisa respecto de estos citatorios e impuso sanciones a uno de los dos agentes del ministerio público involucrados y reconoció la validez del secreto profesional de los periodistas. Información suministrada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH).

<sup>20</sup> Francisco Guerrero Garro y Fabiola Escobar, director y reportera, respectivamente, de *La Jornada de Morelos*, estado fronterizo con Guerrero, fueron citados a declarar en calidad de testigos ante el Procurador Gral. de Justicia del Estado para que revelen sus fuentes de información respecto a temas de corrupción.

<sup>21</sup> Pedro Juárez Mejía, corresponsal de *La Jornada en Baja California*, fue citado ante la Procuraduría General de la República en ese estado en noviembre de 2002 para que revele sus fuentes de información por una nota que salió en el diario local *El Forjador* sobre temas de narcotráfico y el presunto involucramiento en esa actividad de agentes del municipio de Guerrero Negro.

<sup>22</sup> En septiembre de 2003, una delegación de la Procuraduría General de la República en Saltillo, Coahuila, citó al reportero Daniel Valdés Romo para que revelara sus fuentes de información respecto de un artículo que el reportero publicara sobre presuntos actos de corrupción en los que habrían incurrido agentes de la dependencia. *La Jornada*, 25 de septiembre de 2003.

<sup>23</sup> El 21 de abril de 2003 el corresponsal de *El Financiero* y conductor del noticiero de la *Explosiva* de Guerrero, Alejandro Mendoza Pastrana, fue citado por la Procuraduría de Justicia del Estado de Guerrero para que revelara sus fuentes de información acerca de presuntos actos de corrupción de autoridades estatales en la construcción de una obra pública. Dicha nota fue publicada en la columna Palabras Punzantes en el periódico *El Sol de Chilpancingo* el 25 de marzo de 2003. *La Jornada*, 25 de abril de 2003.

<sup>24</sup> En junio de 2003, el reportero Carlos Huerta del diario *El Norte de Ciudad Juárez*, recibió un citatorio en el cual se le pide comparecer ante el Ministerio Público Federal para una diligencia de carácter penal, a fin de que declarara sobre el origen de sus informaciones. El asunto fue denunciado ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la cual envió un visitador para investigar la denuncia. De acuerdo con lo informado, la CNDH remitió la queja ante el Consejo de la Judicatura Federal.

diario *Frontera*.<sup>25</sup> En muchos de los casos reportados se indicó que, ante una determinada publicación sobre un hecho delictivo, algunos operadores judiciales pretenden suplir su propio quehacer, tomando el atajo de requerir de los periodistas los datos que podrían obtenerse por otros medios. La Relatoría observó que es importante que el Ministerio Público, federal o local, desarrolle reglas claras que impidan la utilización de estos mecanismos para hostigar a periodistas.

222. En este sentido, es importante notar el caso particular de las citaciones efectuadas por la Procuración General de la República (PGR) a los periodistas del diario *La Jornada*. La Relatoría recibió información de que, a raíz de la queja presentada ante la CNDH por parte de los 6 reporteros, la Procuraduría General de la República inició un procedimiento administrativo y otro penal que dieron como resultado del primero, la sanción a uno de los agentes del Ministerio Público involucrados. Mediante dicho procedimiento el Ministerio Público reconoció que algunas de las preguntas dirigidas a los periodistas por sus agentes tenían como único fin el de hostigar a los declarantes.

223. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentó una iniciativa de modificación al Código Federal de Procedimientos Penales con el fin de proteger el derecho al secreto profesional de los periodistas, entre otros. Con posterioridad la Relatoría tuvo conocimiento de que Diputados Federales de distintos partidos políticos estarían impulsando dicha reforma con el objeto de proteger las fuentes de información de los periodistas.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> La Procuraduría General de la República citó a declarar a los reporteros del diario *Frontera* para que revelaran sus fuentes de información. Said Betanzos fue visitada el 7 de abril de 2003 en las instalaciones del diario, en relación con una nota sobre tráfico de drogas. Agustín Pérez, por su parte, fue visitado por dos policías para cuestionarlo sobre una serie de trabajos acerca de varios arraigados publicados el 17 de marzo de 2003. Ambos reporteros fueron interrogados por efectivos de la Agencia Federal de Investigaciones con relación a sus fuentes de información. *La Jornada* 18 de abril de 2003. Información suministrada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH).

<sup>26</sup> Dicho compromiso fue asumido por varios diputados en el marco del seminario sobre "Secreto Profesional del Periodista" organizado por la Asociación Mexicana de Editores de Periódicos con motivo de su XIX Asamblea Anual en octubre de 2003 e inaugurado por José Luis Durán Reveles, Subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación en representación del presidente Vicente Fox. El Procurador General de la República, Rafael Madero de la Concha también señaló en el marco de dicho evento que era una decisión del Estado

224. Asimismo, es importante mencionar que la Procuraduría General de la República envió una propuesta de acuerdo a la CIDH mediante la cual se establecen directrices que deberán seguir los agentes del Ministerio Público Federal para citar a periodistas y proteger el secreto profesional de los reporteros. A dichos efectos, la Relatoría envió una carta, fechada el 20 de octubre, a la Procuraduría General de la República con algunas observaciones iniciales, sugiriendo la necesidad de precisar algunos conceptos del proyecto y solicitando información sobre ciertos aspectos como las posibilidades que ofrece la legislación mexicana para cuestionar las decisiones del Ministerio Público de citar a un periodista. El 11 de diciembre del 2003, en el *Diario Oficial* se publicó el acuerdo en cuestión. Sin perjuicio de las observaciones que la Relatoría apuntó en la carta citada, es pertinente señalar que en los considerandos que encabezan el acuerdo se citan adecuadamente distintas normas y recomendaciones vigentes en el ámbito del derecho internacional, entre ellas, el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, y la Declaración de Chapultepec. Estas citas son adecuadas para dar marco al acuerdo, del cual la Relatoría continuará observando su aplicación.

225. Mientras todas estas iniciativas son auspiciosas, la Relatoría recomienda que se incorpore dentro de ley mexicana directrices que establezcan en forma clara y precisa el derecho de que gozan los periodistas a mantener en reserva sus fuentes de información.

### *Sobre la asignación de publicidad oficial*

226. En los estados visitados (Chihuahua y Guerrero), se estaría asignando la publicidad oficial de manera discrecional, sin parámetros claros y con algunos indicios de arbitrariedad. La Relatoría constató esta situación respecto de los diarios *El Sur de Guerrero*<sup>27</sup> y *El*

---

mexicano respetar el secreto profesional del periodista puntualizando que debe ser el Congreso de la Unión el que apruebe la reforma jurídica. Agencia EFE, 17 de octubre de 2003.

<sup>27</sup> De acuerdo a la información recibida durante la visita desde septiembre de 2002 el gobierno del estado de Guerrero habría suspendido los pagos a *El Sur* correspondientes a anuncios publicitarios y eliminó sus inserciones pagadas en ese medio.

Norte de Juárez,<sup>28</sup> ambos abiertamente críticos de la administración pública. Especialmente preocupantes fueron las expresiones recibidas por la Relatoría durante una reunión con autoridades locales de Chihuahua en la cual se indagó sobre el otorgamiento de pautas publicitarias oficiales en los medios de comunicación y donde el Secretario General de Gobierno de Chihuahua dijo que "a veces hay algunos medios que critican mucho al gobierno y no puedo dejar de decirles que quizás a esos medios se les limite un poco".

227. Cabe recordar que el Principio 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión señala que la asignación arbitaria y discriminatoria de publicidad oficial con el objeto de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y debe ser prohibida por ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.

229. Los derechos consagrados por los instrumentos internacionales de derechos humanos establecen como criterio indiscutible la no-discriminación. En este sentido, resultaría una forma indirecta de coartar la libertad de expresión cualquier medida que discrimine a un medio de comunicación de recibir publicidad oficial a causa de su línea editorial o crítica hacia la administración pública.<sup>29</sup> Dicha política podría tener como efecto adverso la autocensura dado que la asignación de publicidad oficial, fundamental para la operación de algunos medios de comunicación, podría obstaculizar reportes sobre abusos de poder o noticias dirigidas a fiscalizar en forma crítica la

<sup>28</sup> De acuerdo con lo informado durante la visita, durante pasadas administraciones el diario *El Norte* contaba con publicidad oficial. Sin embargo, el diario *El Norte* informó que desde 1999 el diario progresivamente fue discriminado resultando en la anulación absoluta de publicidad oficial. *El Norte* denunció que esta situación obedecía a su línea editorial crítica de la administración del nuevo gobernador y de que publicaban denuncias sobre violaciones a los derechos humanos especialmente aquélla relacionada con los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez.

<sup>29</sup> Véase Convención Americana sobre Derechos Humanos, Capítulo I, Obligaciones Generales: artículo 1: Obligación de Respetar los Derechos y Capítulo II sobre Derechos Civiles y Políticos, artículo 13: Libertad de Expresión.

gestión pública. En este sentido, el Relator Especial recomienda a todas las entidades estatales modificar estas prácticas y establecer criterios claros, justos, objetivos y no-discriminatorios para la determinación de la distribución de la publicidad oficial. La Relatoría por lo tanto, sostiene que, en ningún caso, la publicidad oficial puede ser utilizada con la intención de perjudicar o favorecer a un medio de comunicación sobre otro por su línea editorial o crítica a la gestión pública.

#### *Asignaciones de frecuencias y regulación de los medios de comunicación electrónicos*

230. En México uno de los temas de mayor debate en materia de legislación vinculada con los medios electrónicos, se relaciona con la necesidad de acotar la discrecionalidad en el otorgamiento de concesiones y permisos en materia de radio y televisión tomando en cuenta la diversidad cultural dentro del territorio nacional mexicano. La Relatoría escuchó amplios reclamos relacionados con la asignación de frecuencias y permisos para que operen legalmente radios comunitarias e indígenas. Asimismo, con el fin de conocer en mayor detalle las iniciativas de reforma a las leyes vinculadas con la asignación de frecuencias y permisos, el Relator tuvo la oportunidad de reunirse con el Subsecretario de Normatividad y Medios de la Secretaría de Gobernación, la Directora General de Medios Impresos de la Secretaría de Gobernación; representantes del área de Normatividad de Comunicación, el director de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Presidenta de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Subsecretario de Radio y Televisión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

231. De acuerdo con la información recibida, de cien proyectos de radios comunitarias existentes en México, el Estado sólo ha otorgado seis permisos a asociaciones civiles y organizaciones sociales, de los cuales cuatro pertenecen a emisoras de baja potencia que operan en albergues para niños indígenas en Yucatán, y que son proyectos tutelados por el Instituto Nacional Indigenista. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, cuenta con una red de

veintiún emisoras indigenistas en el país, que han venido tramitando sus permisos. Sin embargo, a la mayoría de éstas 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 algunas radios han identificado como inalcanzables para la mayor parte de estas emisoras.

232. El marco normativo actual deja a 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 algunos grupos sociales.

233. Durante la visita se tuvo conocimiento de que, ante la solicitud de permisos y licencias, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) ha decidido postergar, mediante una carta modelo, el dar permisos mientras no se tengan resultados de la Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos lo que ha llevado a que, debido a la imposibilidad de obtener los permisos, muchas organizaciones y colectivos han decidido transmitir sin ellos. En el año 2003 algunas de las agrupaciones de la sociedad civil que integran la mesa de diálogo, entregaron a la Dirección de RCT, a la Subsecretaría de Comunicación y a la Unidad de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación información sobre veinte emisoras comunitarias que se encuentran en proceso de revisión para el otorgamiento de permisos. Las agrupaciones indicaron que la mayoría de esas radios se encuentran en zonas indígenas y campesinas. Dieciocho de estas radios iniciaron su proceso de solicitud de permisos desde el año 2000. Más de la mitad de ellas recibieron respuestas negativas por parte de la SCT que adujo, mediante las mencionadas cartas modelo, que las determinaciones serían resueltas a través de las negociaciones llevadas a cabo por la Mesa de Diálogo.

234. La Relatoría señala que, dada la importancia que pueden tener estos canales comunitarios para el ejercicio de la libertad de expresión, resulta inadmisible el establecimiento de marcos legales discriminatorios o formas de dilación que obstaculicen la adjudicación de frecuencias a radios comunitarias. Igualmente preocupante

resultan las prácticas que, aun en los casos de funcionamiento en el marco de la legalidad, importan amenazas de cierre injustificadas o la incautación arbitraria de equipos.

235. Durante conversaciones sostenidas tanto con la Subsecretaría de Normatividad y Medios de la Secretaría de Gobernación como con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas,<sup>30</sup> se informó sobre la existencia dentro del Legislativo de varias propuestas de reforma a la Ley de Radio y Televisión. Entre éstas se encuentra la Propuesta Ciudadana elaborada por distintas agrupaciones civiles y que tiene como uno de sus objetivos contemplar criterios democráticos y plurales en la distribución de permisos y frecuencias, promover el derecho de réplica, entre otros aspectos. La Relatoría reconoce la complejidad que reviste esta materia, por lo que valora las iniciativas que tiendan a la solución de los problemas planteados teniendo en cuenta los estándares internacionales desarrollados en la materia. El Principio 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión anota que las asignaciones de frecuencia de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos. La Relatoría continuará observando esta situación y reitera su disposición de colaboración manifestada ante las autoridades y miembros de la sociedad civil.

<sup>30</sup> La Directora de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, informó a la Relatoría que habría un compromiso de estudiar el otorgamiento de permisos para radios indígenas. Indicó que en este momento la SCT y la Comisión que ella preside, están analizando caso por caso para determinar si es una radio comunitaria, con cuáles recursos funcionan y cómo operan. Informó que, actualmente, hay 24 radios indigenistas que están tramitando sus permisos.