

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México Una evaluación crítica

I - Resumen y recomendaciones	1
Recursos	3
Reforma.....	4
Publicidad	5
Colaboración	6
Rendición de cuentas	6
Recomendaciones	6
A la CNDH	6
A la Comisión de Derechos Humanos del Senado	9
II - Antecedentes.....	11
Los orígenes de la CNDH.....	11
El mandato, la estructura y la metodología de la CNDH.....	14
La contribución de la CNDH a la promoción de los derechos humanos	15
III - Obligaciones de México conforme al derecho internacional	18
Obligación de proveer un recurso efectivo.....	18
Obligación de informar	20
El derecho de las víctimas a participar	27
Aplicabilidad a la CNDH.....	28
IV - Recursos.....	32
Fallas en el seguimiento: Casos paradigmáticos	33
Crímenes de la “guerra sucia”	33
Represión en Guadalajara	37
Represión en Atenco	40
Homicidios de mujeres en Ciudad Juárez.....	42
Cómo la CNDH limita su propio mandato.....	48
Recomendaciones rechazadas	49
Recomendaciones aceptadas.....	54
“Informes especiales” y “Recomendaciones generales”	58
Una interpretación peculiar del “Principio de legalidad”	60

V - Reforma	63
Cómo la CNDH limita su propio mandato.....	64
Jurisdicción militar sobre violaciones de derechos humanos	65
Discriminación de militares que viven con VIH/SIDA.....	71
Acceso al espectro radioeléctrico (La “Ley Televisa”)	75
Derechos reproductivos en el Distrito Federal	79
Tortura	84
Centros de detención de niños y niñas	86
Cuando la CNDH promueve cambios	89
VI - Publicidad.....	92
Ocultar información sobre abusos a través de la “conciliación”	93
Los beneficios poco claros de no divulgar información	95
El costo innecesario de la conciliación	98
La conciliación en casos de violaciones graves de los derechos humanos	98
Aplicación de normas de confidencialidad amplias.....	101
VII - Colaboración.....	107
Víctimas de violaciones de derechos humanos	107
Una política de exclusión	111
Otros organismos de derechos humanos	113
ACNUDH.....	113
La Oficina de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación	114
Comisiones estatales	115
VIII - Rendición de cuentas.....	119
La necesidad de rendir cuentas	119
Mecanismos independientes de rendición de cuentas	120
El Congreso Nacional	120
Audiencias públicas.....	120
Nombramiento del presidente de la CNDH.....	121
Nombramiento de los miembros del Consejo Consultivo	122
El Consejo Consultivo.....	123
Auditoría Superior de la Federación.....	126
Transparencia.....	128
Divulgación incompleta.....	128
Aplicación de normas de confidencialidad amplias	129
Costos prohibitivos para obtener copias.....	132
Mecanismo de revisión limitado.....	133
Agradecimientos.....	135

I - Resumen y recomendaciones

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la institución oficial de México encargada de defender y promover los derechos fundamentales, no está ejerciendo al máximo su mandato. A lo largo de los años, la CNDH ha realizado algunos aportes valiosos a la promoción de los derechos humanos en México, al documentar de manera detallada y fundada violaciones de derechos humanos y obstáculos sistémicos al progreso en esta materia. Sin embargo, cuando se trata de impulsar medidas para mejorar el pobre historial de violaciones de derechos humanos en México, a través de asegurar un recurso efectivo a las víctimas y de promover reformas estructurales, la actuación de la CNDH ha sido decepcionante.

La función principal de la CNDH es velar por que las instituciones del Estado garanticen un recurso efectivo a las víctimas cuando se cometen abusos y reformen las políticas y prácticas que dan lugar a tales violaciones. Dado que estas instituciones generalmente no lo hacen, a menudo la CNDH representa el único recurso que les queda a las víctimas que buscan obtener un resarcimiento por los abusos sufridos. La CNDH debería ser, también, el principal impulsor de los cambios que México requiere con urgencia para prevenir que se cometan violaciones de los derechos humanos en el futuro.

La CNDH no deja de realizar estas funciones por falta de recursos. El presupuesto de la CNDH de 2007 (de aproximadamente US\$ 73 millones) es, sin duda, mayor que el de las demás oficinas de ombudsman de América Latina y uno de los más grandes del mundo. Cuenta con más de 1.000 empleados, entre los cuales se encuentran profesionales capacitados y con mucha experiencia, que muestran un compromiso genuino con la promoción de los derechos humanos. El problema tampoco se debe al mandato de la CNDH, cuya amplia definición incluye tanto la función de “proteger” como la de “promover” los derechos humanos, ni a sus facultades legales, las cuales proveen los instrumentos necesarios para cumplir con su amplio mandato.

Por el contrario, la razón del limitado impacto de la CNDH radica en sus propias políticas y prácticas. La CNDH no ha ejercido plenamente su amplio mandato ni maximizado el uso de sus cuantiosos recursos. Una y otra vez, la CNDH no impulsa a las instituciones del Estado a reparar los abusos que ha documentado, no promueve las reformas necesarias para prevenir abusos futuros, no se opone a leyes, políticas y prácticas abusivas y contrarias a estándares internacionales de derechos humanos, no entrega ni difunde información que posee sobre casos de derechos humanos y no siempre se relaciona constructivamente con actores claves que buscan promover el progreso de los derechos humanos en México.

La CNDH podría jugar un papel mucho más activo en mejorar la situación de los derechos humanos en México. Sin embargo, para que una institución de este tipo logre generar los cambios necesarios y no se limite a describir el *status quo*, debe ser ingeniosa, creativa, proactiva y persistente al promover soluciones a los problemas de derechos humanos en el país.

Los investigadores de la CNDH han utilizado los recursos disponibles para realizar esfuerzos con el fin de documentar abusos. Por ejemplo, la segunda visitaduría realizó una investigación exhaustiva después de la represión en Guadalajara en 2004 y en Atenco en 2006 y publicó un relato detallado y fundado de las serias violaciones de derechos humanos cometidas en ambos casos. En 2006, la tercera visitaduría utilizó un conjunto de indicadores para evaluar de manera pormenorizada el sistema penitenciario en el país. La quinta visitaduría ha buscado superar las dificultades que existen para documentar abusos sufridos por migrantes a través de la apertura, en años recientes, de oficinas en lugares claves a lo largo del país, lo cual hizo más fácil para las víctimas de estos abusos denunciarlos, y para la CNDH investigarlos.

El personal de la CNDH también ha sido, en algunos casos, proactivo en la promoción de reformas para abordar estos problemas. La quinta visitaduría, por ejemplo, ha llevado adelante campañas activas para ampliar la libertad de prensa en México. Esta visitaduría jugó un papel importante para lograr que el Congreso aprobara legislación para proteger a los periodistas de revelar sus fuentes en 2006 y la despenalización de la difamación en 2007.

Lamentablemente, como documenta este informe, este enfoque proactivo a la promoción de los derechos humanos no ha sido replicado en muchas áreas de trabajo de la CNDH. Las conclusiones de este informe están basadas en entrevistas exhaustivas realizadas a 38 funcionarios de la CNDH, incluidos su actual presidente y funcionarios de alto nivel de todas las principales áreas de trabajo, así como también a distintos ex empleados de la CNDH, incluyendo todos los ex presidentes. Las conclusiones también se extraen de extensas entrevistas y consultas con representantes de organizaciones no gubernamentales locales, que han desempeñado un papel fundamental en observar el trabajo de la CNDH desde su creación, y con representantes de comisiones estatales de derechos humanos, abogados, periodistas, académicos y líderes de la sociedad civil de México. Por último, las conclusiones están basadas en entrevistas con numerosas víctimas y familiares de víctimas de violaciones de los derechos humanos.

El objetivo de Human Rights Watch al publicar este informe es proporcionar un análisis fáctico de las razones por las cuales la CNDH no está ejerciendo plenamente su mandato, así como recomendaciones concretas y factibles sobre cómo estas deficiencias pueden ser remediadas. Esperamos que el análisis y las recomendaciones en este documento sean de utilidad para los funcionarios de la CNDH y del gobierno mexicano, así como para individuos y organizaciones de la sociedad civil en México que se preocupan por los derechos humanos y la actuación de la CNDH.

Recursos

La CNDH habitualmente abandona los casos de violaciones de derechos humanos que documenta antes de su resolución. Una vez documentadas las violaciones de derechos humanos y después de emitir recomendaciones sobre cómo repararlas, los funcionarios de la CNDH optan por no monitorear la implementación de las recomendaciones, cuyo fin es garantizar que se reparen los abusos.

Los funcionarios de la CNDH invocan las más variadas justificaciones para su inacción. Aducen, por ejemplo, que el mandato de la CNDH no los habilita a continuar con el seguimiento de los casos si los funcionarios del gobierno rechazan sus recomendaciones. Afirman que el mandato no les permite continuar

monitoreando los casos que documentan a través de un “informe especial”. Sostienen que el mandato no les permite analizar la implementación por parte del gobierno de las “recomendaciones generales”, las cuales abordan prácticas sistémicas en vez de abusos específicos. Y afirman, en el mismo sentido, que tampoco están autorizados para verificar el trabajo de los agentes del ministerio público, lo cual implica que no pueden monitorear la implementación de una de sus recomendaciones más frecuentes: que quienes cometan abusos sean juzgados.

Sin embargo, el mandato de la CNDH y las leyes mexicanas aplicables sí permiten a los funcionarios de la CNDH continuar con su labor —y promover activamente la implementación de sus recomendaciones— en todos estos supuestos. De hecho, en algunos casos, los funcionarios de la CNDH lo han hecho y los resultados han sido positivos. Sin embargo, demasiado a menudo, a pesar del considerable trabajo que hace al documentar abusos y recomendar reparaciones, la CNDH tiene poca o nula repercusión en las prácticas de derechos humanos en México.

Reforma

Además de recomendar que el Estado repare las violaciones de derechos humanos en casos específicos, la CNDH tiene la atribución de promover las reformas necesarias para evitar futuros abusos. Sin embargo, aquí también la CNDH ha mostrado una tendencia a renunciar a esta facultad. En lugar de cuestionar leyes nacionales no acordes con estándares internacionales de derechos humanos, con demasiada frecuencia la CNDH hace precisamente lo contrario y tolera prácticas abusivas al deferir a las leyes nacionales vigentes, en lugar de abogar por su reforma.

La CNDH tampoco ha apoyado iniciativas de otros actores del Estado —como los poderes ejecutivo y legislativo— destinadas a lograr que las leyes mexicanas cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos.

Los funcionarios de la CNDH justifican que no promueven reformas en estos casos apelando a interpretaciones limitadas que no toman en cuenta el propósito de la institución ni el papel que puede y debería jugar. Sin embargo, en varias oportunidades, la CNDH ha ido en contra de estas interpretaciones autorre restrictivas y ha desempeñado un papel mucho más activo y constructivo en la promoción de

reformas. Si la CNDH lo hiciera más seguido, las reformas tendrían un impacto mucho mayor que el actual en terminar con los abusos de los derechos humanos en México.

Publicidad

La publicidad negativa es el recurso más efectivo que tiene la CNDH para disuadir la comisión de futuros abusos e impulsar a las autoridades para que modifiquen las leyes y políticas problemáticas. Dado que la CNDH no puede sancionar directamente a las autoridades por violar las normas de derechos humanos, el recurso más efectivo a su disposición consiste, a menudo, en identificar a los implicados y publicitar sus nombres para impulsarlos a que ofrezcan reparaciones por los abusos cometidos e impidan que se produzcan otros en el futuro.

No obstante, la CNDH no publica ni divulga la información que recaba sobre la gran mayoría de los casos que trata. La CNDH resuelve el 90 por ciento de los casos en los cuales documenta abusos a través de acuerdos de “conciliación” que firma con las instituciones gubernamentales responsables de los abusos. Sin embargo, la Comisión no divulga información sobre el contenido de estos acuerdos, que incluye los abusos documentados y las reparaciones que las autoridades gubernamentales se comprometieron a implementar. Tampoco informa posteriormente sobre el nivel de cumplimiento de las autoridades gubernamentales.

La práctica de la CNDH de no divulgar información sobre sus investigaciones no se limita a los acuerdos de conciliación. También utiliza normas de confidencialidad excesivamente amplias en otros aspectos de su trabajo, lo cual genera que las víctimas de abusos y el público no obtengan acceso a información crucial que la CNDH tiene.

Al no dar a conocer la información que posee, la CNDH limita seriamente el impacto que su trabajo puede tener, tanto en disuadir futuros abusos como en asegurarse que las autoridades reformen las leyes y políticas problemáticas.

Colaboración

La CNDH no ha creado una relación constructiva con distintos actores que pueden contribuir a mejorar la situación de los derechos humanos en México. La Comisión excluye a las víctimas del procedimiento de “conciliación” al firmar acuerdos directamente con el gobierno sin involucrar a los peticionarios en la redacción de su contenido, e incluso sin solicitarles su consentimiento para cerrar sus casos de esta manera.

La CNDH también se ha opuesto a iniciativas de otros organismos, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y las comisiones estatales de derechos humanos, destinadas a fortalecer los mecanismos de protección de los derechos humanos en el país.

Al no establecer un vínculo constructivo con todos los actores relevantes, la CNDH ha contribuido a generar una atmósfera de desconfianza que obstaculiza el avance de los derechos humanos.

Rendición de cuentas

La CNDH no está sujeta a un control significativo. Los mecanismos independientes de rendición de cuentas, como el Congreso, el Consejo Consultivo de la CNDH y la Auditoría Superior de la Federación, no evalúan adecuadamente el desempeño de la CNDH. La limitada transparencia de la CNDH, además, hace extremadamente difícil que organizaciones de la sociedad civil, periodistas y otras personas puedan evaluar el trabajo de la institución.

Recomendaciones

A la CNDH

Impulsar activamente a las instituciones del Estado para que reparen las violaciones de derechos humanos

Si bien las recomendaciones de la CNDH no tienen carácter vinculante para otras entidades gubernamentales, la CNDH puede y debería tomar medidas concretas para exigir un mayor nivel de implementación de sus recomendaciones.

En primer lugar, la CNDH debe poner fin a la práctica de abandonar su trabajo en los casos después de emitir recomendaciones para reparar los abusos. Específicamente, la CNDH debería ordenar a sus investigadores que verifiquen activamente cómo el gobierno maneja los casos de abusos documentados, incluso en las siguientes situaciones:

- cuando los funcionarios públicos rechazan sus recomendaciones;
- cuando la CNDH presenta los resultados de sus investigaciones en un “informe especial”;
- cuando la CNDH presenta los resultados de sus investigaciones en una “recomendación general”; y
- cuando la CNDH solicita a funcionarios públicos que lleven a cabo investigaciones penales y/o administrativas.

En segundo lugar, cuando la CNDH considere que los actores gubernamentales no están implementando sus recomendaciones, debe trabajar activamente para lograr que cumplan con sus obligaciones de reparar los abusos. Específicamente, la CNDH debería:

- exigir al gobierno que aplique sanciones administrativas a los funcionarios que no actúen ante las violaciones de los derechos humanos que documenta;
- documentar y denunciar públicamente a aquellos funcionarios públicos que no resarcen los abusos de conformidad con sus recomendaciones; y
- llevar los casos a organismos internacionales de derechos humanos cuando el gobierno no responda a sus recomendaciones.

Promover reformas que permitan armonizar la legislación mexicana con los estándares internacionales de derechos humanos

La CNDH debería adoptar medidas concretas para promover cambios en aquellas leyes y prácticas mexicanas que violan directamente los estándares internacionales de derechos humanos o que contribuyen, indirectamente, a perpetuar prácticas abusivas.

En primer lugar, la CNDH debería aplicar los estándares internacionales de derechos humanos en forma uniforme y rigurosa al evaluar las leyes, regulaciones, políticas y prácticas mexicanas.

En segundo lugar, si determina que tales leyes, regulaciones, políticas o prácticas contradicen los estándares internacionales de derechos humanos, la CNDH debería instar su reforma. Específicamente, debería:

- redactar borradores de leyes que busquen armonizar la legislación mexicana con los estándares internacionales de derechos humanos;
- trabajar activamente para asegurar que el proyecto de reforma se sancione; y
- apoyar activamente las iniciativas de reforma presentadas por otras instituciones gubernamentales y actores no gubernamentales.

Incrementar el acceso del público a la información sobre su trabajo

La CNDH debería incrementar el acceso del público a la información que obtiene sobre abusos de derechos humanos y prácticas gubernamentales abusivas, así como también impulsar la transparencia en todas sus áreas de trabajo.

Específicamente, la CNDH debería:

- aplicar el principio de “máxima divulgación” al interpretar todas leyes y políticas y al analizar todos los pedidos de información;
- modificar su reglamento que implementa la ley federal de transparencia a fin de eliminar las excepciones de confidencialidad excesivamente amplias y limitar la cantidad de tiempo que puede mantener bajo reserva información sobre casos concluidos;
- otorgar a los peticionarios acceso a la información en los expedientes de la CNDH relativa a sus casos;
- divulgar información sobre todos los casos de violaciones graves de los derechos humanos;
- divulgar información sobre los acuerdos de conciliación que firme, incluidas las violaciones de los derechos humanos que haya documentado, las reparaciones acordadas y el posterior nivel de cumplimiento del acuerdo por parte de las instituciones gubernamentales; y
- adoptar pautas claras para producir versiones públicas de documentos en los cuales se omitan solo los datos personales y demás información reservada y confidencial sobre la identidad de los peticionarios y de las víctimas.

Asegurar la participación de los peticionarios en el proceso de conciliación

La CNDH debería asegurar que los peticionarios participen en la conciliación de casos de violaciones de derechos humanos. Específicamente, debería:

- firmar acuerdos de conciliación solamente después de obtener el consentimiento explícito de los peticionarios;
- consultar con los peticionarios el contenido de los acuerdos de conciliación antes de firmarlos; y
- mantener a los peticionarios informados sobre el nivel de cumplimiento del acuerdo por parte de las autoridades gubernamentales.

A la Comisión de Derechos Humanos del Senado

Realizar evaluaciones frecuentes y exhaustivas del desempeño y del impacto de la CNDH

Como el principal monitor externo del trabajo de la CNDH, la Comisión de Derechos Humanos del Senado debería evaluar de manera regular y exhaustiva todas las áreas de trabajo de la CNDH.

En primer lugar, la Comisión de Derechos Humanos del Senado debería llevar a cabo audiencias públicas regularmente, a lo largo del año, para analizar el desempeño de la CNDH. Específicamente, debería:

- asegurar que estas audiencias consistan de un análisis serio y profundo sobre las políticas, las prácticas y los resultados de la CNDH;
- invitar a las organizaciones de la sociedad civil y a las víctimas de violaciones de derechos humanos que presentaron sus casos ante la CNDH a encuentros para que brinden sus opiniones sobre el trabajo de la CNDH;
- aprovechar la información proporcionada por los grupos de la sociedad civil y las víctimas para identificar cuestiones que requieran su atención permanente a lo largo del año; y
- organizar reuniones frecuentemente con el personal de la CNDH para analizar los avances logrados en la solución de deficiencias institucionales identificadas.

En segundo lugar, la Comisión de Derechos Humanos del Senado debería promover la participación de la sociedad civil en el procedimiento que utilice para examinar

candidatos para la presidencia y el Consejo Consultivo de la CNDH. Específicamente, debería:

- seleccionar una lista corta de candidatos de una lista de propuestas hechas por organizaciones de la sociedad civil y pedirle a los candidatos que presenten sus propuestas en audiencias públicas;
- abrir un proceso de consulta con organizaciones de la sociedad civil una vez elaborada la lista corta y celebradas las audiencias para que estos grupos emitan su opinión sobre los candidatos preseleccionados y sobre el contenido de sus propuestas; e
- incluir un análisis detallado y sustantivo de las cualidades de los concursantes en su decisión final, teniendo en cuenta las opiniones presentadas por las organizaciones.

Finalmente, la Comisión de Derechos Humanos del Senado debería monitorear el presupuesto de la CNDH para asegurarse que la forma en la cual se gastan los fondos contribuye de la mejor manera posible a su misión y propósito. Para ello, debería:

- solicitar que la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación en la Cámara de Diputados le pida a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que lleve a cabo una auditoría integral de desempeño de la CNDH, con el fin de analizar si la CNDH está utilizando eficientemente los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos disponibles para cumplir con los objetivos para los cuales fue creada; y
- utilizar la información que surja de una auditoría de desempeño realizada por la ASF para analizar el trabajo de la CNDH e impulsar a la CNDH para que mejore sus prácticas.

II - Antecedentes

Los orígenes de la CNDH

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) fue creada en 1990, a través de un decreto firmado por el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, para promover y vigilar que las instituciones gubernamentales cumplieran con sus obligaciones de defender y respetar los derechos humanos¹.

La creación de la CNDH tuvo lugar después de muchos años de trabajo en defensa de los derechos humanos por parte de organizaciones no gubernamentales mexicanas, que habían documentado abusos cometidos en México por el gobierno durante la “guerra sucia” y en los años sucesivos². Varios defensores de los derechos humanos habían recibido amenazas de muerte a comienzos de 1990. Un caso que recibió enorme atención a nivel nacional e internacional fue el asesinato, el 21 de mayo de 1990, de Norma Corona, una activista que había documentado abusos cometidos por la policía judicial. Su homicidio fue visto por muchos como un intento de silenciar a la comunidad de defensores de los derechos humanos en México. (A pedido de Salinas, éste fue uno de los primeros casos a cuyo análisis se abocó la CNDH)³.

¹ Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación”, 5 de junio de 1990.

Jorge Carpizo MacGregor fue presidente de la CNDH desde el 6 de junio de 1990 hasta el 4 de enero de 1993; Jorge Madrazo Cuéllar, desde el 14 de enero de 1993 hasta el 16 de noviembre de 1996; Mireille Roccatti, desde el 8 de enero de 1997 hasta el 13 de noviembre de 1999; y José Luis Soberanes Fernández se desempeña como presidente de la CNDH desde el 16 de noviembre de 1999.

La creación de la CNDH fue posterior al establecimiento de la Dirección General de Derechos Humanos, que se creó dentro de la Secretaría de Gobernación el 13 de febrero de 1989. CNDH, “Antecedentes”, sin fecha, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/anteced/antece.htm> (consultado el 9 de mayo de 2007), párr. 4. Ver también Jorge Luis Sierra Guzmán et al., *La Comisión Nacional de Derechos Humanos: Una visión no gubernamental* (Distrito Federal: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., 1991), pp. 47-48; y John Ackerman, *Organismos autónomos y democracia: el caso de México* (Distrito Federal: Siglo XXI/IIJ-UNAM, 2007), capítulo 3.

² Guzmán, *La Comisión Nacional de Derechos Humanos*, pp. 48-49.

³ *Ibíd.*, p. 51. Ver también Ana Puga, “Slaying of activist sparks Mexico furor / Federal lawmen point to drug dealers, but police themselves under suspicion” (Asesinato de activista conmociona a México / Legisladores federales señalan a los narcotraficantes, pero la policía misma está bajo sospecha) [traducción por Human Rights Watch], *Houston Chronicle*, 17 de junio de 1990; Gregory Katz, “Mexican rights chief details panel’s work” (El titular de los derechos humanos de México brinda detalles sobre el trabajo del panel) [traducción por Human Rights Watch], *The Dallas Morning News*, 14 de diciembre de 1990.

La atención de la comunidad internacional también contribuyó directamente a ejercer más presión sobre el gobierno para que abordara los problemas relacionados con los derechos humanos. En mayo de 1990, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) manifestó que México había violado derechos políticos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos durante las elecciones de diputados de 1985 en el estado de Chihuahua, las elecciones municipales de 1986 en la capital del estado de Durango y las elecciones para gobernador de 1986 del estado de Chihuahua⁴. Algunas organizaciones no gubernamentales internacionales también exigieron al gobierno que adoptara medidas al respecto⁵.

La CNDH, originalmente creada como parte de la Secretaría de Gobernación, fue transformada en una “agencia descentralizada” por una reforma constitucional de 1992 que le otorgó personalidad jurídica propia. La “Ley de la CNDH”, aprobada ese mismo año, le otorgaba a la institución la posibilidad de diseñar sus propias reglas internas y administrar sus recursos⁶. Sin embargo, el presupuesto de la CNDH aún dependía del poder ejecutivo, y el presidente continuaba siendo la autoridad a cargo de la designación del presidente de la CNDH y de los miembros del consejo (aunque ahora las designaciones debían ser aprobadas por el Senado).

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 01/90 – Casos 9768, 9780 y 9828, 17 de mayo de 1990, <http://www.cidh.org/annualrep/89.9ospan/Cap3d.htm#RESOLUCION%20N%BA%2001/90> (consultado el 25 de mayo de 2007).

⁵ El gobierno mexicano sabía que Human Rights Watch publicaría su informe “Human Rights in Mexico: A Policy of Impunity” (Derechos humanos en México: una política de impunidad) el mismo mes en que Salinas creó la CNDH. Americas Watch (actualmente, Human Rights Watch/Americas), Human Rights in Mexico: A Policy of Impunity (Derechos humanos en México: una política de impunidad) (Nueva York: Human Rights Watch, 1990). Entrevista de Human Rights Watch con Mariclaire Acosta, Directora del Departamento para la Promoción de la Gobernabilidad de la Organización de los Estados Americanos, Washington, DC, 11 de octubre de 2006.

Según un libro sobre la historia de la CNDH, “Días antes de la publicación del decreto presidencial que daba vida a la CNDH, el gobierno mexicano se preparaba ante la próxima publicación del informe de Americas Watch”. Guzmán, *La Comisión Nacional de Derechos Humanos*, p. 53.

⁶ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos [Ley de la CNDH], 1998, <http://www.cndh.org.mx/normat/leycndh/leyCndh.pdf> (consultado el 25 de mayo de 2007).

La CNDH se convirtió en totalmente autónoma en 1999, gracias a una reforma constitucional que le otorgó total independencia del poder ejecutivo⁷. El presidente y los miembros del Consejo Consultivo de la CNDH son nombrados actualmente por el Senado, que debe consultar a las organizaciones de la sociedad civil antes de realizar los nombramientos.

El presupuesto de la CNDH ha incrementado en forma sostenida desde que ésta se convirtió en un organismo constitucional autónomo, y llegó a alcanzar los 801 millones de pesos (aproximadamente US\$ 73 millones) en 2007. Se trata de un presupuesto mucho más alto que el de cualquier oficina de ombudsman en América Latina⁸. Y, junto con un personal de más de 1.000 personas, es una de las comisiones de derechos humanos más grandes del mundo⁹.

⁷ La reforma también modificó el nombre de la institución, que pasó de ser la “Comisión Nacional de Derechos Humanos” a denominarse “Comisión Nacional de los Derechos Humanos”. CNDH, “Antecedentes”, sin fecha, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/anteced/antece.htm> (consultado el 9 de mayo de 2007), párr. 5. La CNDH ahora prepara su propio presupuesto y lo envía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que lo incorpora al presupuesto federal anual. El poder ejecutivo presenta el presupuesto del gobierno federal a la Cámara de Diputados, que tiene la facultad exclusiva de aprobarlo. Una vez aprobado, la SHCP informa a la CNDH cuál es su presupuesto para ese año.

⁸ Al momento de la elaboración del presente documento, US\$ 1 equivalía, aproximadamente, a 11 pesos mexicanos. En 1992, el presupuesto de la CNDH fue de 73 millones de pesos y, entre 1993 y 2000, osciló entre los 215,5 y los 302,3 millones de pesos. Oficio de la CNDH 28962 del expediente 2004/85-T, 28 de octubre de 2004. En 2001, el presupuesto de la CNDH fue de 410 millones de pesos (aproximadamente US\$ 37 millones), en 2002 fue de 456,3 millones de pesos (aproximadamente US\$ 41,5 millones), en 2003 fue de 575 millones de pesos (aproximadamente US\$ 52 millones), en 2004 fue de 629,1 millones de pesos (aproximadamente US\$ 57 millones), en 2005 fue de 708,1 millones de pesos (aproximadamente US\$ 64 millones), en 2006 fue de 742,5 millones de pesos (aproximadamente US\$ 67,5 millones), y en 2007 es de 801 millones de pesos (aproximadamente US\$ 73 millones). Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, presupuesto federal de México correspondiente a 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007, http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas/02_publicaciones/01_documentos (consultado el 25 de mayo de 2007). En 2006, la Defensoría del Pueblo de Colombia, que tiene el segundo presupuesto más alto de América Latina, recibió 84.802,30 millones de pesos colombianos (aproximadamente US\$ 37 millones). Defensoría del pueblo de Colombia, “Apropiaciones presupuestales 2002-2006”, http://www.defensoria.org.co/?_s=contable (consultado el 21 de mayo de 2007). Comunicación por correo electrónico de Human Rights Watch con Oscar Concha Jurado, miembro del personal de la Defensoría del Pueblo de Colombia, 19 de octubre de 2006. Al momento de la elaboración del presente documento, US\$ 1 equivalía a 2300 pesos colombianos, aproximadamente.

⁹ Entrevista de Human Rights Watch con Pablo Escudero, oficial mayor de la CNDH, Distrito Federal, 21 de marzo de 2007. El oficial mayor es el titular de la Oficialía Mayor, una dependencia cuyas funciones se describen más adelante. Entrevista telefónica de Human Rights Watch con un oficial de la ONU del Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, Ginebra, 17 de enero de 2007.

El mandato, la estructura y la metodología de la CNDH

El mandato formal de la CNDH es “proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano”¹⁰. A pesar de no poder analizar asuntos electorales, laborales ni jurisdiccionales, este mandato permite abordar una amplia gama de urgentes problemas de derechos humanos en México.

La CNDH cuenta con cinco áreas de investigación llamadas “visitadurías”, las cuales analizan los casos y llevan a cabo la mayor parte del trabajo sustantivo de la CNDH, siguiendo lineamientos establecidos por el presidente de la CNDH y sus reglas internas¹¹.

El *modus operandi* de la CNDH consiste en investigar y documentar abusos a los derechos humanos y luego utilizar una serie de instrumentos para resolver los casos. El instrumento más común utilizado en casos de violaciones graves de los derechos humanos es un documento público que detalla las violaciones e identifica medidas que las instituciones gubernamentales deben tomar para remediarlos¹². Este documento se conoce, formalmente, como una *recomendación*. Una *recomendación* contiene a menudo varias recomendaciones específicas a diferentes autoridades

¹⁰ Ley de la CNDH, art. 2.

¹¹ El investigador principal de cada área de investigación se llama “visitador”. Otras oficinas de la CNDH son la Secretaría Ejecutiva (a cargo de promover el trabajo de la CNDH en el ámbito internacional y a nivel interno los temas internacionales, y de la relación de la CNDH con los actores internacionales); la Secretaría Técnica (a cargo de la relación de la CNDH con su Consejo Consultivo, las organizaciones no gubernamentales, las comisiones estatales de derechos humanos y los demás poderes del gobierno; así como también de dictar cursos sobre derechos humanos); la Oficialía Mayor (a cargo de planificar y ejecutar las actividades económicas, presupuestarias y administrativas dentro de la CNDH); la Coordinación General de Comunicación y Proyectos (a cargo de difundir las actividades, metas, objetivos, logros y presencia de la CNDH); la Dirección General de Quejas y Orientación (a cargo de recibir los casos y llevar a cabo actividades administrativas relacionadas con el procesamiento de casos, como actualizar la base de datos y manejar la correspondencia); la Dirección General de Planeación y Análisis (a cargo de apoyar a la presidencia de la CNDH en sus actividades); la Dirección General de Información Automatizada (a cargo de implementar sistemas informáticos para mejorar el trabajo de la CNDH); la Dirección General de Asuntos Jurídicos (brinda asistencia legal a la presidencia de la CNDH en los casos en los cuales la CNDH es parte, y revisa documentos y contratos suscritos por la CNDH); el Centro Nacional de Derechos Humanos (lleva a cabo investigaciones académicas en materia de derechos humanos); y el Órgano Interno de Control (a cargo de supervisar cómo gasta el presupuesto la CNDH y si su personal cumple con las normas aplicables). CNDH, “Estructura Organizacional”, sin fecha, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/estruct/estorg.htm> (consultado el 25 de mayo de 2007).

¹² Ley de la CNDH, arts. 44, 46 y 49. Reglamento interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos [Reglamento interno de la CNDH], 29 de septiembre de 2003, <http://www.cndh.org.mx/normat/legfederal/federal.asp?clave=11458> (consultado el 27 de diciembre de 2007), arts. 128 – 139.

gubernamentales. Cuando documenta prácticas generalizadas o abusos sistémicos, la CNDH puede publicar un “informe especial” o una “recomendación general”, que también usualmente recomiendan cómo el gobierno debe abordar los abusos documentados¹³.

En los casos en que los abusos no son considerados “graves”, la CNDH también puede emitir una *recomendación* pero debe primero tratar de “conciliar” el caso por medio de un acuerdo firmado con la autoridad institución gubernamental responsable del abuso¹⁴. Estos acuerdos de “conciliación” escritos contienen un análisis de las violaciones de los derechos humanos y enuncian los pasos que las autoridades gubernamentales acordaron dar para remediarlas. La CNDH utiliza este mecanismo para resolver el 90 por ciento de los casos en los cuales documenta abusos.

La contribución de la CNDH a la promoción de los derechos humanos

La CNDH ha desempeñado una función valiosa al identificar problemas de derechos humanos en México y, en algunos casos, impulsar al gobierno para que tome medidas para solucionarlos.

En 1995, por ejemplo, la CNDH documentó la masacre de Aguas Blancas, en la cual 17 personas murieron y muchas otras resultaron heridas como consecuencia de una

¹³ Conforme a su reglamento interno, la CNDH emite “informes especiales” sobre problemas de derechos humanos “cuando la naturaleza del caso lo requiera por su importancia y gravedad”. Reglamento Interno de la CNDH, art. 174.

Las “recomendaciones generales” analizan las leyes, políticas y prácticas que llevan a violaciones de derechos humanos. De acuerdo con el reglamento interno de la CNDH, “La Comisión Nacional también podrá emitir recomendaciones generales a las diversas autoridades del país, a fin de que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos. Estas recomendaciones se elaborarán de manera similar que las particulares y se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión Nacional a través de las visitadurías generales, previo acuerdo del presidente de la Comisión Nacional. Antes de su emisión, estas recomendaciones se harán del conocimiento del Consejo Consultivo para su análisis y aprobación.” Reglamento Interno de la CNDH, art. 140.

¹⁴ El reglamento interno de la CNDH establece que la CNDH debe tratar de llegar a un acuerdo con las instituciones responsables de los abusos en todos los casos que recibe, salvo que se trate de la posible comisión de una violación grave de los derechos humanos.

Si la autoridad gubernamental no acepta conciliar el caso, no implementa el acuerdo de conciliación que firmó o si la CNDH considera que el gobierno cometió una violación grave de los derechos humanos, la CNDH emitirá una *recomendación pública*. Reglamento interno de la CNDH, capítulo V.

intervención policial¹⁵. El ex presidente Zedillo se basó en la *recomendación* emitida por la CNDH para solicitar a la Suprema Corte que analizara el caso y emitiera el primer informe del estilo de los realizados por comisiones de la verdad¹⁶. Tanto la *recomendación* como el informe fueron utilizados posteriormente por la CIDH para establecer la responsabilidad del gobierno en la masacre y para condenarlo por no darle seguimiento al caso y asegurarse que se hiciera justicia¹⁷.

En 1996, la CNDH documentó la detención ilegal, tortura y ejecución extrajudicial de Reyes Penagos Martínez en Chiapas, lo cual sentó las bases para iniciar una causa penal contra los responsables¹⁸. El trabajo de la CNDH constituyó también una importante fuente utilizada por la CIDH para lograr una solución amistosa entre el gobierno y los representantes de las víctimas. Como consecuencia de este acuerdo, el gobierno estatal pidió perdón públicamente por los abusos, las víctimas recibieron una compensación pecuniaria y, desde entonces, se han logrado avances en las investigaciones, incluyendo una consignación¹⁹.

Más recientemente, en 2001, la CNDH ha promovido algunas iniciativas positivas que demuestran que puede jugar un papel importante en la documentación de violaciones de derechos humanos. Por ejemplo, elaboró un informe detallado que documentaba las “desapariciones” durante la “guerra sucia” de México, que fue el punto de partida para la creación de una fiscalía especial para impulsar que se juzgaran estos delitos²⁰.

¹⁵ CNDH, *Recomendación* 104/95, 14 de agosto de 1995.

¹⁶ Suprema Corte de Justicia de México, Caso 3/96, Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal, 23 de abril de 1996, <http://200.38.86.53/NR/rdonlyres/04DCBD9F-55Fo-4590-B4CC-56383A9BF5D7/o/EjecReg200111.pdf> (consultado el 25 de mayo de 2007).

¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso 49/97 – Caso 11.520, Sentencia del 18 de febrero de 1998, Corte I.D.H., 11.520, <http://www.cidh.org/annualrep/97span/Mexico11.520.htm> (consultado el 25 de mayo de 2007).

¹⁸ CNDH, *Recomendación* 061/1996, 15 de julio de 1996.

¹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Acta de la reunión de trabajo – Caso 11.822 – Reyes Penagos”, 3 de noviembre de 2006; Isaín Mandujano, “Gobierno de Chiapas pide perdón por la detención, tortura y ejecución extrajudicial de Reyes Penagos”, Proceso, 21 de febrero de 2007; y entrevista de Human Rights Watch con Fabián Sánchez, director de la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Distrito Federal, 6 de marzo de 2007.

²⁰ “El titular de la PGR recibe informe histórico de la Femosp”, Procuraduría General de la República, boletín n.º 1474/06, 17 de noviembre de 2006.

En enero de 2005, la CNDH creó una oficina cuya función era abordar las violaciones de los derechos humanos sufridas por migrantes; un paso necesario para que la institución comenzara a tratar este complejo problema con mayor seriedad, después de tantos años de acción limitada. Desde entonces, la CNDH abrió ocho oficinas en todo el país; emitió una “recomendación general”, 19 *recomendaciones* sobre casos específicos y un “informe especial” sobre la situación en las estaciones migratorias; y permitió que ONG especializadas capacitaran a personal de la CNDH²¹.

En 2006, la CNDH publicó el primer Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, una evaluación de 191 cárceles (76 por ciento de todas las cárceles estatales del país) a través de una serie de indicadores que asignan un valor numérico al nivel de cumplimiento de estándares internacionales por parte de las instalaciones. La finalidad de este diagnóstico es ayudar a los gobiernos estatales a decidir dónde y cómo comenzar a encarar los problemas de los sistemas penitenciarios en cada una de sus jurisdicciones²².

La CNDH también ha adoptado medidas para aumentar los conocimientos del público sobre normas de derechos humanos en México. Por ejemplo, en diciembre de 2002, la CNDH preparó un CD-ROM interactivo que incluye información sobre la CNDH, las normas de derechos humanos y el derecho internacional; una propuesta de curso sobre derechos humanos; y música y juegos para niños²³. El CD-ROM se ha distribuido por todo el país y, solo en el año 2006, la CNDH lo utilizó en aproximadamente 300 presentaciones en distintos estados²⁴.

²¹ CNDH, “Estructura Organizacional”, sin fecha, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/estruct/estorg.htm> (consultado el 25 de mayo de 2007). Entrevista de Human Rights Watch con Mauricio Farah Gebara, quinto visitador, y colaboradores de la quinta visitaduría, Distrito Federal, 20 de marzo de 2007. Documentación proporcionada a Human Rights Watch por Mauricio Farah Gebara, 20 de marzo de 2007. Entrevista de Human Rights Watch con Fabienne Venet, directora de Sin Fronteras, Distrito Federal, 29 de noviembre de 2006.

²² Entrevista de Human Rights Watch con Andrés Aguilar Calero, tercer visitador, Distrito Federal, 16 de marzo de 2007. CNDH, “Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria”, febrero de 2006, <http://www.cndh.org.mx/informes/default.asp> (consultado el 25 de mayo de 2007).

²³ Al momento de la elaboración del presente documento, la CNDH estaba produciendo la tercera edición del CD. “Nuestros Derechos. Segunda edición”, CD-ROM preparado por la CNDH, diciembre de 2004.

²⁴ Entrevista de Human Rights Watch con Francisco Illanes Solís, director general de información automatizada de la CNDH, Distrito Federal, 16 de marzo de 2007.

III - Obligaciones de México conforme al derecho internacional

Obligación de proveer un recurso efectivo

México es parte de varios tratados internacionales que imponen la obligación de respetar, proteger y cumplir con los derechos humanos enumerados en ellos. Estos mismos tratados también imponen al Estado mexicano la obligación de impedir y prevenir violaciones, así como de investigar y proveer a las víctimas recursos para resarcir los abusos²⁵.

Según el derecho internacional, los gobiernos tienen la obligación de brindar recursos efectivos a las víctimas de violaciones de derechos humanos para resarcir los abusos sufridos. Estos recursos incluyen el derecho a la justicia, la verdad y a una reparación adecuada. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece que los gobiernos tienen la obligación “de garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados [pueda] interponer un recurso efectivo”²⁶. El PIDCP exige a los Estados garantizar que “la autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial”²⁷. La Convención Americana sobre

²⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), adoptado el 16 de diciembre de 1966, A.G. Res. 2200A (XXI), ONU GAOR Sup. (No. 16) en 52, ONU Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, en vigor desde el 23 de marzo de 1976, al que México adhirió el 23 de marzo de 1981; Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (“Pacto de San José de Costa Rica”), adoptada el 22 de noviembre de 1969, OEA Serie de Tratados No. 36, 1144 U.N.T.S. 123, en vigor desde el 18 de julio de 1978, reproducido en Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, OEA/Ser.L.V/II.82 doc. 6 rev.1 en 25 (1992), a la que México adhirió el 2 de marzo de 1981; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Convención contra la Tortura), adoptada el 10 de diciembre de 1984, A.G. Res. 39/46, anexo, 39 ONU GAOR Sup. (No. 51) en 197, ONU Doc. A/39/51 (1984), en vigor desde el 26 de junio de 1987, ratificada por México el 23 de enero de 1986, arts. 2(1), 11, 16; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, OEA Serie de Tratados No. 67, en vigor desde el 28 de febrero de 1987, ratificada por México el 11 de febrero de 1987, arts. 1, 6; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, 33 I.L.M. 1429 (1994), en vigor desde el 28 de marzo de 1996, ratificada por México el 28 de febrero de 2002, art. 1.

²⁶ PIDCP, art. 2(3)(a).

²⁷ PIDCP, art. 2 (3)(b). Ver también Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 21 de marzo de 2006, adoptados durante el sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/60/147, principio II.3.(d). “La obligación de respetar, asegurar que se respeten y

Derechos Humanos (CADH) dispone que toda persona tiene “derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales”²⁸. En relación con la “obligación de los Estados Partes de ‘garantizar’ el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención”, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado:

Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos²⁹.

aplicar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario según lo previsto en los respectivos ordenamientos jurídicos comprende, entre otros, el deber de: (d) Proporcionar a las víctimas recursos eficaces, incluso reparación, como se describe más adelante”.

²⁸ CADH, art. 25.

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, Corte I.D.H. (Ser. C) No. 4 (1988), párr. 166, 174, 176. Párr 174: “El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”. Párr. 176: “El Estado está, por otra parte, obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención”.

Ver también Corte Interamericana, Caso Loayza Tamayo, Sentencia del 27 de noviembre de 1998, Corte I.D.H., (Ser. C) No. 42 (1998), párr. 169. “Tal y como lo ha señalado esta Corte en reiteradas ocasiones, el artículo 25 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana, obliga al Estado a garantizar a toda persona el acceso a la administración de justicia y, en particular, a un recurso rápido y sencillo para lograr, entre otros resultados, que los responsables de las violaciones de los derechos humanos sean juzgados y para obtener una reparación por el daño sufrido. Como ha dicho esta Corte, el artículo 25 “constituye uno de los pilares básicos, no solo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención” (Caso Castillo Páez, Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C No. 34, párrs. 82 y 83; Caso Suárez Rosero, supra 162, párr. 65; y Caso Paniagua Morales y otros, supra 57, párr. 164). Dicho artículo guarda relación directa con el artículo 8.1 de la Convención Americana que consagra el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos de cualquier naturaleza”.

Obligación de informar

Además de la obligación de investigar y juzgar, los Estados tienen la obligación de proveer a las víctimas información sobre las investigaciones de violaciones.

Las víctimas tienen el derecho de conocer la verdad acerca de las violaciones sufridas. La Asamblea General de la ONU ha ratificado el principio según el cual el derecho de las víctimas a un recurso incluye el acceso a la información pertinente sobre violaciones de los derechos humanos³⁰. Principios internacionales adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU establecen que “independientemente de toda acción en Justicia, las familias de las víctimas tienen el derecho de conocer la verdad en lo que concierne la suerte que fue reservada a sus parientes”³¹.

Los organismos de derechos humanos han destacado la obligación del Estado de proveer información a las víctimas, en especial en los casos de desaparición forzada. El Comité de Derechos Humanos de la ONU sostuvo que la angustia extrema causada a los familiares de los “desaparecidos” los convierte también a ellos en víctimas directas de las violaciones³². En la medida en que el Estado no informa a los familiares acerca de qué sucedió a los “desaparecidos”, incumple su obligación

³⁰ Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 21 de marzo de 2006, adoptados durante el sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/60/147, párrs. 11 (c) y 24. Párr. 11: “Entre los recursos contra las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario figuran los siguientes derechos de la víctima, conforme a lo previsto en el derecho internacional: c) Acceso a información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación”. Párr. 24: “Los Estados han de arbitrar medios de informar al público en general, y en particular a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, de los derechos y recursos que se tratan en los presentes Principios y directrices básicos y de todos los servicios jurídicos, médicos, psicológicos, sociales, administrativos y de otra índole a los que pueden tener derecho las víctimas”.

³¹ Conjunto de principios para la protección y la promoción de los Derechos Humanos para la lucha contra la impunidad, 2 de octubre de 1997, adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, principio 3.

³² El Comité de Derechos Humanos de la ONU articuló este principio en el caso *Quinteros v. Uruguay*, en el que concluyó que la madre de una “desaparecida” tenía derecho a recibir una indemnización como víctima por el sufrimiento padecido a causa de la denegación de información por parte del Estado. Caso No. 107/1981. “El Comité comprende el profundo pesar y la angustia que padece la autora de la comunicación como consecuencia de la desaparición de su hija y de la continua incertidumbre sobre su suerte y su paradero. La autora tiene derecho a saber lo que ha sucedido a su hija. En ese sentido es también una víctima de las violaciones del Pacto, en particular del artículo 7, soportadas por su hija”.

básica de poner fin a la violación³³. Del mismo modo, la Corte Interamericana ha sostenido que la obligación de los Estados de resarcir a las víctimas de abusos se traduce en la obligación de brindar información a los familiares acerca de qué les sucedió a las personas que han “desaparecido”³⁴.

En vista de este deber de informar, el deber de investigar las violaciones debe entenderse como distinto del deber de juzgarlas. En palabras de la Corte Interamericana:

El deber de investigar [...] subsiste mientras se mantenga la incertidumbre sobre la suerte final de la persona desaparecida. Incluso en el supuesto de que circunstancias legítimas del orden jurídico interno no permitieran aplicar las sanciones correspondientes a quienes sean individualmente responsables de delitos de esta naturaleza, el derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos, representa una justa expectativa que el Estado debe satisfacer con los medios a su alcance³⁵.

Además de informar a las víctimas y sus familiares, el Estado debe informar a la sociedad en general acerca de las violaciones de los derechos humanos, particularmente cuando son violaciones graves. Esta obligación deriva, en parte, del

³³ Ver Diane Orentlicher, "Settling Accounts: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime" (Saldar cuentas: La obligación de juzgar las violaciones de derechos humanos de los regímenes anteriores) [traducción por Human Rights Watch], Yale Law Journal, No. 100 (1990); Naomi Roht-Arriaza (comentario): "State Responsibility to Investigate and Prosecute Grave Human Rights Violations in International Law" (La responsabilidad del estado de investigar y juzgar las violaciones graves de derechos humanos en virtud del derecho internacional) [traducción por Human Rights Watch], California Law Review, No. 78 (1990); y José Zalaquett, "Confronting Human Rights Violations Committed by Former Governments: Principles Applicable and Political Constraints" (Confrontar las violaciones de derechos humanos cometidas por gobiernos anteriores: Principios aplicables y restricciones políticas) [traducción por Human Rights Watch], State Crimes: Punishment or Pardon (New York: Aspen Institute Justice and Society Program, 1989).

³⁴ La Corte ha sostenido que los padres tienen derecho a obtener una reparación por el sufrimiento causado por la desaparición forzada de un hijo. Esta obligación no se cumple con el ofrecimiento de una indemnización pecuniaria y supone también el deber de poner fin a la situación de incertidumbre acerca del destino y el paradero de las personas “desaparecidas”. Corte Interamericana, Caso Aloeboetoe, Reparaciones (Artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia del 10 de septiembre de 1993, párr. 76. De conformidad con el párrafo 76, "... se puede admitir la presunción de que los padres han sufrido moralmente por la muerte cruel de sus hijos, pues es propio de la naturaleza humana que toda persona experimente dolor ante el suplicio de su hijo".

³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de Julio de 1988, Corte I.D.H. (Ser. C) No. 4 (1988), párr. 181.

deber de prevenir futuras violaciones. Según la Comisión de Derechos Humanos de la ONU:

Cada pueblo tiene el derecho inalienable de conocer la verdad sobre los acontecimientos pasados, así como sobre las circunstancias y las razones que llevaron, por la violación masiva y sistemática de los derechos humanos, a la perpetración de crímenes aberrantes. El ejercicio pleno y efectivo del derecho a la verdad es esencial para evitar en el futuro que tales actos no se reproduzcan³⁶.

En el mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que “Toda la sociedad tiene el irrenunciable derecho de conocer la verdad de lo ocurrido, así como las razones y circunstancias en las que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que esos hechos vuelvan a ocurrir en el futuro”³⁷.

El derecho a “investigar, recibir y difundir” información se encuentra consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el PIDCP y la CADH³⁸. Si bien

³⁶ Conjunto de principios para la protección y la promoción de los Derechos Humanos para la lucha contra la impunidad, 2 de octubre de 1997, adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, principio 1.

³⁷ “Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre derechos humanos”, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1985-86, OEA/Ser. L/V./ II.68, Doc. 8, rev. 1, 26 de septiembre de 1986, cap. V, p. 205.

Ver también Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 21 de marzo de 2006, adoptados durante el sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/60/147, párr. 24. “Los Estados han de arbitrar medios de informar al público en general, y en particular a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, de los derechos y recursos que se tratan en los presentes Principios y directrices básicos y de todos los servicios jurídicos, médicos, psicológicos, sociales, administrativos y de otra índole a los que pueden tener derecho las víctimas...”.

³⁸ Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), adoptada el 10 de diciembre de 1948, A.G. Res. 217A(III), ONU Doc. A/810 en 71 (1948), art. 19; PIDCP, art. 19(2); CADH, art. 13(1). DUDH, art. 19: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. PIDCP, art. 19 (2): “Toda persona tiene derecho a su libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. CADH, art. 13 (1): “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda

hasta el momento este derecho se ha invocado principalmente con el propósito de impedir que los Estados interfieran o apliquen restricciones en forma ilegítima para limitar que personas o medios de comunicación accedan a información que se encuentra disponible, cada vez hay mayor consenso a nivel internacional que este derecho también abarca la obligación positiva de los Estados de brindar acceso a información pública. Tanto las organizaciones regionales como internacionales han afirmado que el derecho al acceso a la información pública es un derecho fundamental de todas las personas³⁹. En América, la Corte Interamericana ha determinado que el artículo 13 de la CADH (sobre libertad de expresión) incluye el derecho a recibir información en poder del gobierno, así como la obligación del

índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

³⁹ Declaración conjunta de Ambeyi Ligabo, Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, Miklos Haraszti, Representante de la OSCE para Libertad de los Medios de Comunicación, y Eduardo Bertoni, Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, 6 de diciembre de 2004, <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=319&IID=2> (consultado el 14 de junio de 2007). “El derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas es un derecho humano fundamental que debería aplicarse a nivel nacional a través de legislación global (por ejemplo, las Leyes de Libertad de Acceso a Información) basada en el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones”.

Principio 4 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la CIDH durante su 108.º período ordinario de sesiones realizado en octubre de 2000, <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos13.htm> (consultado el 14 de junio de 2007). “El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.

Ver también Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, “Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con la libertad de expresión. El derecho a la libertad de opinión y expresión. Informe del Relator Especial, Sr. Ambeyi Ligabo, presentado de conformidad con la resolución 2003/42”, (Nueva York: Naciones Unidas, 2003), <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/Go3/171/69/PDF/Go317169.pdf?OpenElement> (consultado el 15 de junio de 2007), párrs. 38 y 39. Párr. 38: “En su informe E/CN.4/1995/32, el Relator Especial estableció las bases y la justificación del derecho a la información en los siguientes términos: “El párrafo 2 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza la libertad de buscar información. Esto entraña el derecho a buscar información en la medida en que ella sea de acceso general” (párr. 34) y “el derecho a buscar o a tener acceso a la información es uno de los elementos fundamentales de la libertad de palabra y de expresión. La libertad no producirá ningún efecto si el pueblo no tiene acceso a la información. Este acceso es fundamental para una vida democrática. En consecuencia, se debe luchar decididamente contra la tendencia a ocultar la información al público en general” (párr. 35)”. Párr. 39: “Sin embargo, en unas observaciones más amplias formuladas en 1998 (E/CN.4/1998/40), el Relator Especial pasó de considerar el derecho a la información como un elemento de la libertad de expresión que generalmente tiene como objetivo garantizar la democracia a considerar que: “el derecho a buscar y recibir información no es simplemente un aspecto del derecho a la libertad de opinión y expresión, sino una libertad por derecho propio” (párr. 11); el derecho “impone una obligación positiva a los Estados de garantizar el acceso a la información”, en particular, mediante “leyes sobre la libertad de información, que establecen el derecho jurídicamente exigible a inspeccionar y copiar documentos oficiales” (párr. 14); el derecho de “acceder a la información que obra en poder del gobierno debe ser la norma y no la excepción” (párr. 12)”.

gobierno de brindarla⁴⁰. De hecho, se ha reconocido internacionalmente que el derecho al acceso a información oficial es crucial para garantizar el control democrático de las entidades públicas y para promover la rendición de cuentas dentro del gobierno.⁴¹

⁴⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Corte I.D.H., Serie 151, párr. 76 y 77. Párr. 76: “En este sentido la Corte ha establecido que, de acuerdo a la protección que otorga la Convención Americana, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”. Al igual que la Convención Americana, otros instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen un derecho positivo a buscar y a recibir información”. Párr. 77: “En lo que respecta a los hechos del presente caso, la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea”.

Ver también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos OEA/Ser.L/V/II.116, doc. 5, rev. 1, corr. 22 de octubre de 2002, párr. 281. “Como se indicó antes, el derecho a la libertad de expresión incluye el derecho a divulgar y el derecho a procurar y recibir ideas e información. Sobre la base de este principio, el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos y los Estados tienen la obligación de garantizarlo. En términos del objetivo específico de este derecho, se entiende que las personas tienen derecho a solicitar documentación e información mantenida en los archivos públicos o procesada por el Estado, en otras palabras, información que se considera es de fuente pública o de documentación gubernamental oficial”.

Si bien en Europa ha prevalecido una interpretación más acotada del derecho de acceso a la información, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha interpretado que las personas tienen derecho a obtener la información en poder del gobierno siempre que dicha información afecte su vida privada, e interfiera con su derecho a la privacidad y la vida familiar. El Tribunal Europeo estableció asimismo que los gobiernos no pueden impedir a las personas recibir información de terceros cuando estos deseen o estén dispuestos a brindarla. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Leander v. Sweden, Caso 10/1985/96/144, febrero de 1987, párrs. 48 y 74. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Gaskin v. United Kingdom, Caso 2/1988/146/200, Julio de 1989, párr. 49. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Guerra and others v. Italy, Caso 116/1996/735/932, febrero de 1998, párr. 53.

⁴¹ En Europa, este derecho ha sido reconocido desde principios de la década de 1980. Ver Toby Mendel, “Libertad de Información: Derecho Humano protegido internacionalmente”, Derecho Comparado de la Información, enero-junio de 2003, pp. 13-19, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoinfo/cont/1/cnt/cnt3.pdf> (consultado el 14 de junio de 2007). La Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó en 1985 que la participación ciudadana y el control democrático efectivos, al igual que el verdadero diálogo en la sociedad democrática, no pueden depender de información que no sea completa. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una interpretación de la libertad de expresión que abarca tanto el derecho a expresarse como el derecho a obtener información, determinó que la “libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la

De acuerdo con los “Principios Relativos a la Legislación sobre Libertad de Información”, ratificados por el sistema de la ONU y el sistema interamericano de derechos humanos, el derecho de acceso a la información está regido por el “principio de máxima divulgación”⁴². Es decir, debe presumirse que el gobierno

comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, Opinión Consultiva OC-5, 13 de noviembre de 1985, párr. 70.

La Asamblea General de la OEA ha sostenido desde 2003 que el acceso a la información oficial es un requisito indispensable para que la democracia funcione adecuadamente, y que los estados tienen la obligación de asegurar el acceso a la información. Resolución de la Asamblea General de la OEA sobre Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia, AG/Res. 1932 (XXXIII-O/03), 10 de junio de 2003, http://www.oas.org/juridico/spanish/ago3/agres_1932.htm (consultado el 14 de junio de 2007), párrafo 2. Resolución de la Asamblea General de la OEA sobre Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia, AG/Res. 2057 (XXXIV-O/04), 8 de junio de 2004, http://www.oas.org/xxxivga/spanish/docs_approved/agres2057_04.asp (consultado el 14 de junio de 2007), párrafo 2. Resolución de la Asamblea General de la OEA sobre Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia, AG/RES. 2121 (XXXV-O/05), 26 de mayo de 2005, <http://www.oas.org/XXXVGA/docs/ENG/2121.doc> (consultado el 14 de junio de 2007), párrafo 2. Resolución de la Asamblea General de la OEA sobre Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia, AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06), 6 de junio de 2006, http://scm.oas.org/doc_public/ENGLISH/HIST_06/AG03341E09.DOC (consultado el 9 de julio de 2007), párrafo 1. Resolución de la Asamblea General de la OEA sobre Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia, AG/RES. 2288 (XXXVII O/07), 5 de junio de 2007, <http://www.oas.org/37AG/Docs/eng/2288.doc> (consultado el 9 de Julio de 2007), párrafo 1. La Declaración de Chapultepec, suscrita por la mayoría de los jefes de estado del hemisferio, y los Principios de Lima, ratificados por los Relatores Especiales de la OEA y de la ONU para la Libertad de Expresión, también reconocen este consenso. La Declaración de Chapultepec dispone en su segundo principio que toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, y en su tercer principio establece que “las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público”. Fue adoptada el 11 de marzo de 1994 por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en el Distrito Federal. La Declaración fue respaldada por diversos expertos y 32 representantes gubernamentales, incluido el ex Presidente de México Carlos Salinas de Gortari. Ver <http://www.declaraciondechapultepec.org/v2/declaracion.asp> (consultado el 14 de junio de 2007). El principio 1 de los Principios de Lima establece al derecho a la información como un derecho individual y un elemento necesario de la sociedad democrática. A su vez, el principio 2 dispone que los Estados deben poner a disposición la información en forma oportuna y completa. Principio 1: “Toda persona tiene derecho a la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones sin interferencias de las autoridades públicas, previa censura ni restricciones indirectas por el abuso de controles oficiales, y sin necesidad de expresar la causa que motive su ejercicio. El acceso a la información es un derecho de las personas y al mismo tiempo una exigencia de una sociedad democrática. Es un derecho tanto de quienes lo ejercen en forma activa como de quienes esperan recibir la información a través de los medios de comunicación y/o de fuentes oficiales”. Principio 2: “Todas las personas tienen derecho a fiscalizar de manera efectiva la labor de la administración estatal, de los poderes del Estado en general y de las empresas que prestan servicios públicos. Para hacerlo, necesitan conocer la información que obra en su poder. Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de las personas la información que requieran en forma oportuna y completa. Es responsabilidad gubernamental crear y mantener registros públicos de manera seria y profesional para que el derecho a la información pueda ejercerse a plenitud. Ningún registro podrá ser destruido arbitrariamente. Se requiere de una política pública que preserve y desarrolle una memoria corporativa en las instituciones gubernamentales”. Los Principios de Lima fueron adoptados en noviembre de 2000 por especialistas en libertad de expresión y por los Relatores Especiales de la OEA y de la ONU para la Libertad de Opinión y Expresión. Los Principios de Lima, <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=158&IID=2> (consultado el 14 de junio de 2007).

⁴² El principio 1 de El Derecho del Público a la Información: Principios Relativos a la Legislación sobre Libertad de Información establece que “toda la información en poder de los órganos públicos debe ser objeto de revelación y que esta presunción

tiene la obligación de divulgar la información. Esta presunción solo no se aplica en circunstancias establecidas específicamente por ley, en las cuales la divulgación de información pudiera atentarse contra los derechos de otras personas o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral públicas⁴³.

puede obviarse sólo en circunstancias muy restringidas”. Los Principios Relativos a la Legislación sobre Libertad de Información fueron adoptados en junio de 1999 por Article XIX, una ONG que trabaja en el campo de la libertad de expresión y el acceso a la información, en colaboración con organizaciones de diferentes países, <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf> (consultado el 14 de junio de 2007). Fueron posteriormente ratificados por el sistema de la ONU y el sistema interamericano de derechos humanos. Ver, por ejemplo, CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/Ser.L./V/II 116, doc. 5 rev. 1 corr. 22 de octubre de 2002, párr. 284, que dispone “Como componente fundamental del derecho a la libertad de expresión, el acceso a la información debe estar regido por el ‘principio de máxima divulgación’”. Es decir, se debe presumir que el gobierno divulgará la información. En particular, como se destaca en el capítulo dedicado al derecho a la libertad y seguridad personales, la información concerniente a personas arrestadas o detenidas debe encontrarse a disposición de sus familiares, sus abogados y otras personas que posean un interés legítimo en esa información.” Ver también Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1999, Vol. III, Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión, capítulo II, OEA/Ser.L./V/II.111, doc. 3 rev., Vol. III; y Resolución 1999/36 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos de la ONU, 56.º Período de sesiones, E/CN.4/2000/63 (18 de enero de 2000), párr. 43.

⁴³ PIDCP, art. 19(3): “El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: (a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; (b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. CADH, art. 13(2): “El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y 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”.

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión establece que el derecho solo admitirá limitaciones en circunstancias excepcionales, y que dichas limitaciones “deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.” Principio 4 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la CIDH durante su 108.º período ordinario de sesiones celebrado en octubre de 2000, <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=26&IID=2> (consultado el 14 de junio de 2007).

Según los Principios de Johannesburgo, las restricciones deben ser “necesarias en una sociedad democrática para proteger intereses legítimos de la seguridad nacional” [traducción por Human Rights Watch]. Principios 1(d) y 11 de los Principios de Johannesburgo sobre Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información, <http://www.article19.org/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf> (consultado el 14 de junio de 2007). Los Principios de Johannesburgo fueron adoptados en octubre de 1995 por especialistas en derecho internacional, seguridad nacional y derechos humanos, y fueron reconocidos posteriormente por el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión y el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión. Ver informe del Relator Especial Abid Hussain, presentado de conformidad con la resolución 1993/45 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos de la ONU, 52.º período de sesiones, E/CN.4/1996/39 (22 de marzo de 1996), párr. 154; e Informe Anual de 2003 de la CIDH, Vol. III, Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión, capítulo IV, OEA/Ser.L./V/II.118 Doc. 70 rev. 2.

El derecho de las víctimas a participar

De acuerdo con los estándares internacionales, los Estados deben asegurar que las víctimas participen en procedimientos destinados a reparar las violaciones de los derechos humanos.

Los tratados internacionales otorgan a las víctimas de abusos de los derechos humanos el derecho a un recurso, y dicho recurso debe respetar y proteger sus derechos y su rol en el proceso. Tanto la Corte Interamericana como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) han sostenido que las víctimas y sus familiares tienen derecho a participar en las investigaciones de los sucesos que derivaron en la violación de sus derechos⁴⁴. El TEDH ha afirmado que “los familiares de la víctima deben participar en el procedimiento en la medida necesaria para proteger sus legítimos intereses”⁴⁵. La Corte Penal Internacional (CPI) determinó en 2006 que las víctimas gozan del derecho a participar en la etapa de investigación⁴⁶.

⁴⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Adali v. Turkey*, N.º 38187/97, Sentencia del 31 de marzo de 2005, disponible en www.echr.coe.int, párr. 232. “Por último, al Tribunal le preocupa la falta de escrutinio público de la investigación llevada a cabo por las autoridades, así como la falta de provisión de información a los familiares del difunto. [...] En este sentido, el Tribunal hace hincapié en la importancia de que los familiares o representantes legales del difunto participen en la investigación, y en la importancia de brindarles información y de permitirles que presenten otras pruebas...” [traducción por Human Rights Watch].

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Blake*, Sentencia del 24 de enero de 1998, Corte I.D.H., Serie C No. 36, párr. 97. “Así interpretado, el mencionado artículo 8.1 de la Convención comprende también el derecho de los familiares de la víctima a las garantías judiciales, por cuanto “todo acto de desaparición forzada sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, lo mismo que a su familia” (...) (Declaración de Naciones Unidas sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas artículo 1.2). En consecuencia, el artículo 8.1 de la Convención Americana confiere a los familiares del señor Nicholas Blake el derecho a que su desaparición y muerte sean efectivamente investigadas por las autoridades de Guatemala; a que se siga un proceso contra los responsables de estos ilícitos; a que en su caso se les impongan las sanciones pertinentes, y a que se indemnicen los daños y perjuicios que han sufrido dichos familiares...”.

⁴⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Finucane v. The United Kingdom*, no. 29178/95, Sentencia del 1 de julio de 2003, disponible en www.echr.coe.int, párr. 71. “Por los mismos motivos, debe haber un grado suficiente de escrutinio público de la investigación o de sus resultados a fin de garantizar la rendición de cuentas tanto en términos prácticos como teóricos. El grado de escrutinio público exigido puede variar según el caso. Sin embargo, en todos los casos los familiares de la víctima deben participar en el procedimiento en la medida necesaria para proteger sus legítimos intereses...” [traducción por Human Rights Watch].

⁴⁶ Decisión Respecto de las Solicitudes de Participación en los Procedimientos de VPRS1, VPRS2, VPRS3, VPRS 4, VPRS5 y VPRS6, Corte Penal Internacional, Caso N.º ICC-01/04, 17 de enero de 2006, párr. 45. “La Sala tiene en cuenta que el artículo 68 se titula “Protección de las víctimas y los testigos y su participación en las actuaciones”. La Sala considera que el párrafo 1 del artículo 68, que impone a la Corte la obligación general de “adoptar[...] las medidas adecuadas para proteger la seguridad, el bienestar físico y psicológico, la dignidad y la vida privada de las víctimas y los testigos”, se refiere específicamente a la etapa de investigación. La Sala también observa que no se excluye en forma explícita a la etapa de investigación del ámbito de aplicación del párrafo 3 del artículo 68 en lo atinente a la participación de las víctimas”.

El artículo 8(1) de la CADH dispone que “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley [...] para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Por su parte, el artículo 14 del PIDCP establece que “Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la [...] determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”.

De acuerdo con los principios internacionales adoptados por la Asamblea General de la ONU:

Se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas: (a) Informando a las víctimas de su papel y del alcance, el desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones, así como de la decisión de sus causas, especialmente cuando se trate de delitos graves y cuando hayan solicitado esa información; [y] b) Permitiendo que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones siempre que estén en juego sus intereses, sin perjuicio del acusado y de acuerdo con el sistema nacional de justicia penal correspondiente⁴⁷.

Aplicabilidad a la CNDH

Si bien estas obligaciones de proveer un recurso, informar y divulgar, así como de asegurar la participación de las víctimas, han sido, en general, interpretadas en relación con los procedimientos judiciales y administrativos, también se aplican a otros mecanismos institucionales establecidos por los Estados con el propósito de garantizar la protección y promoción de los derechos humanos, en especial a instituciones responsables de investigar o juzgar violaciones de los derechos humanos.

⁴⁷ Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, 29 de noviembre de 1985, adoptada por la 96.ª asamblea plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/40/34, párr. 6.

La Corte Interamericana sostuvo que todas las instancias procesales, “cualesquiera que ellas sean”, que deriven en una decisión acerca de los derechos y obligaciones de una persona deben conducirse en cumplimiento de las garantías de debido proceso establecidas en la Convención Americana⁴⁸. Según la Corte, estas garantías “no se aplica[n] solamente a jueces y tribunales judiciales”. De hecho, “las garantías que establece esta norma deben ser observadas en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos”⁴⁹.

La CNDH está sujeta a estas obligaciones. En parte, esto se debe a que, en términos generales, las obligaciones de un Estado conforme al derecho internacional de los derechos humanos recaen sobre las numerosas instituciones y agencias que integran dicho Estado. Estos principios tienen especial trascendencia para el trabajo de la CNDH, dada su función como la institución principal del Estado mexicano dedicada a la promoción y protección de los derechos humanos.

El objetivo principal de la CNDH debería ser garantizar que México cumpla con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos⁵⁰. Para ello, la CNDH debe asegurar que otras instituciones del Estado cumplan su obligación de brindar

⁴⁸ El artículo 8(1) de la CADH establece que “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Corte I.D.H., Serie 151, párrs. 116 y 117. Párr. 116: “El artículo 8 de la Convención Americana se aplica al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, cualesquiera que ellas sean, a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos”. Párr. 117: “De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención, en la determinación de los derechos y obligaciones de las personas, de orden penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, se deben observar “las debidas garantías” que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso. El incumplimiento de una de esas garantías conlleva una violación de dicha disposición convencional”.

⁴⁹ *Ibid.*, párr. 118.

⁵⁰ La CNDH fue creada para vigilar las prácticas de derechos humanos de las instituciones gubernamentales, así como para promover un mayor respeto de los derechos fundamentales en México. Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación”, 5 de junio de 1990.

recursos, informar y divulgar la información que poseen y promover la participación de las víctimas.

Sin embargo, la CNDH adopta habitualmente decisiones que tienen un impacto inmediato y directo en la determinación de los derechos de los individuos. En algunos casos específicos, las decisiones de la CNDH pretenden ser catalizadores para inducir al poder judicial y a otras instituciones del Estado a adoptar sus propias decisiones definitivas, legítimas y exigibles. No obstante, en la práctica, dado que estas instituciones habitualmente no actúan sin la intervención de la CNDH, las decisiones de ésta son un factor decisivo dentro del complejo proceso mediante el cual el Estado mexicano adopta decisiones concernientes a los derechos de las personas. De hecho, es razonable que las víctimas de abusos que presentan sus casos ante la CNDH consideren que esta institución es el único garante viable de sus derechos.

La aplicabilidad de algunos de estos principios al trabajo de instituciones de derechos humanos como la CNDH se refleja en los “Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos”, conocidos como los Principios de París, que establecen las directrices básicas recomendadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el establecimiento y el funcionamiento de instituciones nacionales de derechos humanos. La Comisión de Derechos Humanos de la ONU y la Asamblea General de la ONU apoyaron estos principios en 1992 y 1993, respectivamente⁵¹.

⁵¹ Principios Relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales, anexo a la resolución 1992/54 sobre Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, adoptados por unanimidad por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU el 30 de marzo de 1992 y ratificados por la Asamblea General de la ONU mediante la resolución 48/134 del 20 de diciembre de 1993, <http://www.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm> (consultado el 13 de junio de 2007). La ONU define a las instituciones nacionales de derechos humanos como órganos del gobierno establecidos por la constitución o la ley, cuyas funciones han sido diseñadas específicamente para la promoción y protección de los derechos humanos. La ONU agrupa a las instituciones de derechos humanos en tres amplias categorías: comisiones de derechos humanos, ombudsman o instituciones nacionales especializadas diseñadas para proteger los derechos de determinados grupos vulnerables (como minorías étnicas, poblaciones indígenas, refugiados, mujeres o niños). Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, “Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos”, Folleto Informativo No. 19, sin fecha, http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs19_sp.htm (consultado el 13 de junio de 2007).

La CNDH considera que los Principios de París se aplican a su labor. Ver CNDH, Comunicado de Prensa CGCP/116/05, 5 de octubre de 2005. México, Presidencia de la República, “Intervención del doctor Luis Soberanes Fernández, durante el Informe de Actividades de la Comisión Nacional de Derecho Humanos”, 23 de febrero de 2007, <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=29143> (consultado el 9 de julio de 2007). En 2003, la CNDH organizó un

Al recomendar las modalidades para el funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos, los Principios de París establecen que éstas deben difundir su labor y “dirigirse a la opinión pública, directamente o por intermedio de cualquier órgano de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones”⁵². Los principios establecen, además, que las instituciones de derechos humanos deben “dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza, recurriendo para ello a todos los medios de comunicación”.

Asimismo, la CNDH está sujeta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de México, que incorpora al derecho interno los estándares internacionales sobre la obligación del Estado de informar y divulgar. La finalidad de la ley es garantizar el acceso a la información en poder de todas las entidades federales, incluidos los órganos constitucionales autónomos como la CNDH, y establece expresamente que, al interpretar la ley, las entidades públicas deberán aplicar el “principio de máxima publicidad”⁵³.

seminario sobre “Retos Actuales de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos. A Diez Años de la Aprobación de los Principios de París”. ACNUDH, “Americas Region – National Institutions Regional Activities – Update September 2003” (Región de América - Actividades Regionales de las Instituciones Nacionales _ Actualización a septiembre de 2003) [traducción por Human Rights Watch], 9 de diciembre de 2003, <http://www.unhchr.ch/html/menu2/5/lacnatins-sep.doc> (consultado el 9 de julio de 2007).

⁵² Principios de París, Modalidades de funcionamiento, principio (c).

⁵³ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2002, arts. 1 y 6. El principio de “principio de máxima divulgación” (el denominado *principle of maximum disclosure* del derecho internacional) y el “principio de máxima publicidad” en la ley federal de transparencia tienen el mismo significado.

IV - Recursos

La CNDH no puede aplicar sanciones o penas a los funcionarios públicos que cometen abusos. En cambio, debe recurrir a otras instituciones para que impongan las sanciones, ya sea mediante acciones penales o procedimientos administrativos, o ambos. Si estas instituciones se rehúsan a hacerlo, la CNDH habrá fracasado en un aspecto de uno de sus objetivos principales: garantizar el derecho de la víctima de un abuso a un recurso efectivo para resarcir las violaciones sufridas.

La CNDH debería, por lo tanto, hacer todo lo que esté a su alcance para asegurarse que tales instituciones cumplan con su obligación de reparar las violaciones de los derechos humanos que documenta. Sin embargo, la CNDH habitualmente no lo hace. Una vez que documentan los abusos y emiten recomendaciones para resarcirlos, los funcionarios de la CNDH abandonan, en la práctica, demasiados casos. Y, a menudo, cuando las instituciones estatales correspondientes no implementan sus recomendaciones, la Comisión se queda callada.

Los funcionarios de la CNDH invocan las más variadas justificaciones para su silencio e inacción. Aducen, por ejemplo, que el mandato de la CNDH no les permite continuar con el seguimiento de los casos si los funcionarios públicos rechazan sus recomendaciones. Afirman que no están facultados para supervisar la implementación de las “recomendaciones generales” que formulan sobre prácticas sistémicas. Argumentan que no pueden continuar con el seguimiento de los casos una vez que emiten “informes especiales”. Y afirman que tampoco pueden verificar la labor de los agentes del ministerio público, lo cual implica que no pueden monitorear la implementación de una de sus recomendaciones más frecuentes: que quienes cometan abusos sean juzgados.

Sin embargo, un análisis del mandato de la CNDH y de las leyes mexicanas deja claro que los funcionarios de la CNDH pueden continuar con su labor —y promover activamente la implementación de sus recomendaciones— en todos estos supuestos. De hecho, en algunos casos importantes, los funcionarios de la CNDH lo han hecho, y los resultados han sido positivos. Sin embargo, demasiado a menudo,

al no hacer un seguimiento activo de sus propias recomendaciones, el trabajo que la CNDH hace al documentar abusos y recomendar reparaciones tiene poca o nula repercusión en las prácticas de derechos humanos en México.

Fallas en el seguimiento: Casos paradigmáticos

El hecho que la CNDH no lleva a cabo un seguimiento efectivo de sus recomendaciones ha sido evidente en casos notorios que han formado la percepción pública sobre los derechos humanos en México durante los últimos años.

La CNDH ha hecho importantes contribuciones al documentar abusos y destacar la obligación del Estado de abordarlos a través de, entre otras cosas, proveer a las víctimas acceso a un recurso efectivo. Sin embargo, estos avances se ven socavados por la actitud de la CNDH, que ha fallado sistemáticamente al no adoptar medidas significativas para asegurarse que las autoridades gubernamentales pertinentes implementen sus recomendaciones y que las víctimas tengan acceso a los recursos que el derecho mexicano y el derecho internacional les garantizan.

Crímenes de la “guerra sucia”

Uno de los documentos más importantes elaborados por la CNDH es su *recomendación*, publicada en 2001, tras diez años de investigación de estos delitos, la cual documenta cientos de desapariciones forzadas cometidas por las fuerzas de seguridad del Estado durante la “guerra sucia” de las décadas de 1960 y 1970⁵⁴. La CNDH estudió 532 casos y llegó a la conclusión que existían pruebas suficientes para demostrar que al menos 275 de estas personas habían sido arrestadas, torturadas y que habían “desaparecido” en manos de las fuerzas del Estado. (No descartó la posibilidad que las restantes 257 personas también hubieran “desaparecido” durante ese período). La CNDH exhortó al presidente Vicente Fox a

⁵⁴ CNDH, *Recomendación 26/2001*, 27 de noviembre de 2001. La CNDH también emitió un “informe especial” en el que se documentan estos abusos. CNDH, “Informe Especial Sobre las Quejas en Materia de Desapariciones Forzadas Ocurridas en la Década de los 70 y Principios de los 80”, 2001.

Sergio Aguayo Quesada, “Ocultó CNDH datos sobre desaparecidos”, *Reforma*, 25 de junio de 2001.

Entrevista de Human Rights Watch con Humberto Zazueta, Distrito Federal, 7 de marzo de 2007. Zazueta presentó una queja ante la CNDH, en la que afirmaba haber sido detenido y torturado en instalaciones militares entre el 9 de abril de 1979 y el 15 de diciembre de 1979. Zazueta informó a Human Rights Watch que brindó información y su testimonio a la CNDH poco después de su creación, pero que “no pasó nada” hasta que la CNDH publicó su informe de 2001.

ordenar al Procurador General de la República que designara un fiscal especial para investigar y juzgar estos delitos⁵⁵.

En noviembre de 2001, tras la intervención de la CNDH, el gobierno creó una Fiscalía Especial para investigar y juzgar estos abusos⁵⁶. El decreto ejecutivo por medio del cual se creó esta fiscalía ordenaba específicamente a la Secretaría de la Defensa Nacional que entregara a la fiscalía cualquier información relacionada con los casos que se investigaran. Asimismo, ordenaba a la Secretaría de Gobernación que entregara archivos secretos del gobierno en los cuales constara información sobre estos abusos, para que estuvieran a disposición del Fiscal Especial, así como del público en general.

La creación de la Fiscalía Especial constituyó una iniciativa histórica para México. Abría la puerta para que, después de muchos años de negación, las autoridades mexicanas finalmente investigaran los delitos y las “desapariciones” ocurridas durante los años de la “guerra sucia”, algo que se habían rehusado a hacer durante más de tres décadas.

No obstante, durante sus cinco años de existencia, la Fiscalía Especial obtuvo resultados muy limitados⁵⁷. No obtuvo ninguna condena penal. De los 532 casos analizados por la CNDH, el fiscal especial consignó solo 16, y obtuvo órdenes de aprehensión en sólo nueve de ellos⁵⁸. Además, pudo determinar el paradero de

⁵⁵ La CNDH también recomendó al presidente que asumiera el compromiso ético y político de promover los derechos humanos durante su presidencia y que evitara por todos los medios legales posibles que se repitieran hechos como los documentados por la CNDH, que brindara reparación a los familiares de las personas cuya “desaparición” fue probada por la CNDH y que adoptara medidas para garantizar que el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, que reemplazó a la Dirección Federal de Seguridad, llevara a cabo su labor con el debido respeto a los derechos humanos. CNDH, *Recomendación 26/2001*, 27 de noviembre de 2001.

⁵⁶ Orden del Presidente de la República, “Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado”, 27 de noviembre de 2001. El nombre oficial de la fiscalía era Fiscalía Especial para movimientos sociales y políticos del pasado, FEMOSPP.

⁵⁷ El procurador general de la república cerró la Fiscalía Especial en noviembre de 2006. El presidente Felipe Calderón llevó a cabo el cierre oficial en marzo de 2007, con la publicación de la decisión del procurador general de la república en el Diario Oficial. Procuraduría General de la República, “Acuerdo 317/2006 Por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado”, 30 de noviembre de 2006.

⁵⁸ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Juan Carlos Sánchez Pontón, fiscal a cargo de casos sobre desapariciones forzadas de la Fiscalía Especial, Distrito Federal, 5 de octubre de 2006.

solamente seis personas “desaparecidas”. (Descubrió que cuatro de ellas habían sido confinadas en instituciones psiquiátricas y que dos habían sido asesinadas mientras se encontraban detenidas)⁵⁹.

El fracaso de la iniciativa era absolutamente previsible. Durante el primer año de existencia de la Fiscalía Especial, resultó evidente que no recibía el apoyo activo que necesitaba de otras instituciones del Estado. El gobierno de Fox no logró dotarla de los recursos, la credibilidad y las facultades que necesitaba para tener éxito. El Ejército mexicano obstaculizó las investigaciones y la labor de los agentes del ministerio público, al presentar cargos ante tribunales militares contra funcionarios militares por los mismos delitos cuyo juzgamiento estaba impulsando el fiscal especial (una vez que los defendidos fueran absueltos en los tribunales militares, no podrían ser juzgados ante los tribunales civiles)⁶⁰. Por su parte, la Agencia Federal de Investigación (AFI) se mostró incapaz de, o reacia a, ejecutar la mayoría de las órdenes de aprehensión obtenidas por el fiscal especial⁶¹.

La CNDH, después de haber jugado un papel tan decisivo en promover esta iniciativa histórica, no hizo prácticamente nada para que la Fiscalía Especial superara estos obstáculos. De hecho, la Comisión permaneció mayormente callada e inactiva mientras la Fiscalía sufría un revés tras otro, y recién se manifestó claramente acerca de los fracasos de la Fiscalía en 2007, cuando ésta fue cerrada definitivamente y ya era demasiado tarde para tener algún impacto⁶².

⁵⁹ Entrevista de Human Rights Watch con Mario Ramírez Salas, Director de Atención y Vinculación Ciudadana de la Fiscalía Especial, Distrito Federal, 18 de enero de 2006.

⁶⁰ Además, si bien la Secretaría de la Defensa Nacional ha levantado el secreto oficial que regía respecto de documentos importantes de los años de la “guerra sucia”, no ha hecho prácticamente nada para ayudar a los investigadores a comprender o encontrar las pruebas contenidas en los documentos divulgados, ni para obtener información que parece faltar de dichos archivos.

⁶¹ Ver Human Rights Watch, *El Cambio Inconcluso* (Nueva York: Human Rights Watch, 2006), <http://hrw.org/reports/2006/mexico0506/mexico0506web.pdf>, p. 71.

⁶² El personal de la CNDH informó a Human Rights Watch que, después de emitir la *recomendación*, el seguimiento que realizaron se limitó a solicitar información a las autoridades gubernamentales y compararla con la información proporcionada por las víctimas. Entrevista de Human Rights Watch con Raúl Plascencia Villanueva, primer visitador, y colaboradores de la primera visitaduría, Distrito Federal, 21 de marzo de 2007.

Antes del cierre de la fiscalía, la CNDH publicó los mismos tres párrafos en cada informe anual, en los cuales indicaba, básicamente, que el gobierno había implementado parcialmente sus recomendaciones dado que estaba llevando a cabo investigaciones, pero no había informado sobre la provisión de reparaciones a los familiares de las víctimas y no había informado sobre las medidas de derechos humanos adoptadas por el gobierno. En su informe anual de 2002, la CNDH destacó

El motivo de este silencio, según el visitador a cargo del caso, fue que la CNDH no realiza comentarios públicos mientras las autoridades del gobierno intentan implementar sus recomendaciones. Se trata de una política muy cuestionable, pero, aun si fuese justificable, hay muchas otras maneras en que la CNDH podría haber contribuido a salvar esta iniciativa. Podría haber investigado y denunciado al Ejército por obstaculizar la labor de los investigadores. Podría haber protestado fuertemente cuando los casos de la “guerra sucia” fueron enviados a tribunales militares en flagrante violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución de México). Podría haber denunciado tanto a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) como a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) por no asegurarse que los archivos clave entregados por esta última contaran con los índices y los catálogos necesarios. Finalmente, podría haber investigado y denunciado a las autoridades por omitir repetidamente la ejecución de las órdenes de aprehensión obtenidas por el fiscal especial.

En vez de desempeñar alguna de todas estas funciones esenciales, la CNDH optó por ser un observador pasivo y no intervenir, desaprovechando así el profundo impacto que podría haber causado su informe de 2001.

que la *Recomendación 26/01* estaba “parcialmente cumplida”, ya que la Fiscalía Especial continuaba integrando averiguaciones previas. En los informes de 2003, 2004, 2005 y 2006, la CNDH incluye textualmente los tres mismos párrafos publicados en el informe de 2002. CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2002” [Report of Activities between January 1 and December 31, 2002], 2003, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anales/02activ.pdf> (accessed December 6, 2007), pp. 735 – 736. CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2003” [Report of Activities between January 1 and December 31, 2003], 2004, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anales/03activ.pdf> (accessed December 6, 2007), annex, pp. 679 – 680. CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004”, 2005, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anales/04activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007), pp. 772-773; CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005”, 2006, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/cdinf2005/ifact2005.htm> (consultado el 6 de diciembre de 2007), annex 6.1; CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2006”, 2007, http://www.cndh.org.mx/CDINFORME2006iMAGEN/INFORME_DE_ACTIVIDADES_2006_1.htm (consultado el 6 de diciembre de 2007), annex 6.1.

La CNDH ha divulgado solo unos pocos comunicados de prensa que hablan sobre el trabajo del fiscal especial, y ha hecho esporádicos comentarios a la prensa mexicana acerca de la impunidad de estos delitos. CNDH, Comunicado de Prensa 131/03, 9 de octubre de 2003; CNDH, Comunicado de Prensa 100/04, 5 de julio de 2004; CNDH, Comunicado de Prensa 104/04, 12 de julio de 2004. Por ejemplo, Redacción, “Persiste la tortura en Mexico”, *Reforma*, 14 de junio de 2004; Claudia Guerrero, Sonia del Valle y Benito Jiménez, “Miscelánea”, *Reforma*, 14 de julio de 2004; Fernando Paniagua, “Ve CNDH riesgo de revés judicial”, *Reforma*, 16 de julio de 2004; Liliana Alcántara, “Informe de la CNDH: El foxismo ‘descuidó’ los derechos humanos”, *El Universal*, 6 de noviembre de 2006.

Represión en Guadalajara

Dado que las recomendaciones de la CNDH no son vinculantes, las autoridades gubernamentales pueden rechazarlas. No es sorprendente que frecuentemente lo hagan. En cambio, *sí* causa sorpresa que, ante estos rechazos, la CNDH cierre los casos en cuestión, en vez de impulsar que las autoridades implementen sus recomendaciones.

El 28 de mayo de 2004, en Guadalajara, después de un enfrentamiento entre manifestantes antiglobalización y las fuerzas de seguridad, la policía del estado de Jalisco y de la ciudad de Guadalajara detuvieron a 118 personas, algunas mientras se encontraban en parques públicos o caminaban por la calle, e incluso algunas fueron detenidas mientras recibían atención en una clínica de la Cruz Roja. En esta ocasión, más de 70 personas fueron detenidas en forma arbitraria. La mayoría de los detenidos fueron retenidos en forma ilegal e incomunicados, y 55 fueron sometidos a tratos crueles e inhumanos; de éstos, 19 fueron torturados con el propósito de que firmaran declaraciones autoincriminatorias y proporcionaran información bajo coacción⁶³.

La CNDH publicó un informe que documentaba los hechos de tortura y otros abusos cometidos por la policía y pidió al entonces gobernador de Jalisco, Francisco Ramírez Acuña, que solicitara la realización de investigaciones administrativas y penales de los responsables de los abusos⁶⁴. Sin embargo, Ramírez Acuña rechazó el trabajo de la CNDH, y declaró que “no [estaba obligado] a dar respuesta”⁶⁵. En vez de sancionar

⁶³ CNDH, “Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos Relativo a los Hechos de Violencia Suscitados en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 28 de Mayo del 2004, con Motivo de la Celebración de la III Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea”, 2004, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/informes.htm> (consultado el 10 de marzo de 2007), sección VI.

⁶⁴ El informe de la CNDH también solicitaba al gobernador de Jalisco que ordenara que se establecieran lineamientos y se dictaran cursos sobre derechos humanos, a fin de mejorar el respeto de los derechos humanos por parte de los agentes estatales responsables de hacer cumplir la ley. El informe solicitaba asimismo al gobernador que exigiera a los integrantes de su gobierno garantizar que las organizaciones de derechos humanos del estado y de todo el país pudieran llevar a cabo su trabajo. Id., sección VII.

⁶⁵ Ulises Zamarroni, “Ramírez Acuña refuta informe de la CNDH”, *El Universal*, 18 de agosto de 2004. Ver también CNDH, Comunicado de Prensa 128/04, 25 de agosto de 2004; CNDH, Comunicado de Prensa 144/04, 23 de septiembre de 2004; CNDH, Comunicado de Prensa 147/04, 29 de septiembre de 2004.

a los policías que habían cometido los abusos, celebró un acto público en su honor por su participación en la represión.⁶⁶

El informe de la CNDH también pedía al presidente municipal de Guadalajara que impulsara investigaciones administrativas y penales de los policías municipales que habían participado en los hechos⁶⁷. A diferencia del gobierno estatal, el gobierno de la ciudad sí llevó a cabo una investigación, pero concluyó que las violaciones de los derechos humanos documentadas por la CNDH habían sido cometidas por la policía estatal y debían, por lo tanto, ser investigadas por las autoridades de éste⁶⁸.

Después de que el gobernador refutara las conclusiones de la CNDH, ésta no hizo prácticamente nada para asegurar que se hiciera justicia en los casos que había documentado⁶⁹. Emitió declaraciones en las cuales lamentaba la actitud del gobernador y apoyaba una iniciativa de legisladores federales para investigar cómo el estado manejaba el caso⁷⁰. No obstante, podría haber tomado medidas mucho más significativas, como por ejemplo, lanzar una campaña más enérgica y sostenida para denunciar la negativa del gobernador a ofrecer algún tipo de recurso efectivo a las víctimas. También podría haber cuestionado la designación de Ramirez Acuña como secretario de gobernación por el Presidente Felipe Calderón en 2006 (tal como lo hizo el Consejo Ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de

⁶⁶ “Anuncian incentivo económico para elementos policíacos”, *El Informador*, 2 de junio de 2004. Francisco de Anda, Erika Haro y Jessica Pérez, “Premian el aguante”, *Mural.com*, 2 de junio de 2004.

⁶⁷ El informe de la CNDH también solicitaba al presidente municipal que ordenara que se establecieran lineamientos y se dictaran cursos sobre derechos humanos, a fin de mejorar el respeto de los derechos humanos por parte de los agentes municipales encargados de hacer cumplir la ley. CNDH, “Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos Relativo a los Hechos de Violencia Suscitados en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 28 de Mayo del 2004, con Motivo de la Celebración de la III Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea,” 2004, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/informes.htm> (consultado el 19 de marzo de 2007), sección VII.

⁶⁸ Una segunda investigación de tipo administrativa indagó si dos de los policías municipales, Andrés Ríos Núñez y Félix Hernández Chalas, habían mentado al declarar ante los agentes del ministerio público que habían detenido a cinco hombres *in flagrati delicto*. La investigación concluyó que los dos oficiales no habían cometido faltas administrativas. Decisión de Asuntos Internos / Coordinación de Investigación y Seguimiento sobre el Caso 50/2005-E. (Si bien la fecha de la decisión es el 30 de mayo de 2004, se refiere a hechos y documentos de 2005).

⁶⁹ El personal de la CNDH informó a Human Rights Watch que el seguimiento del "informe especial" se limitaba a recibir información de las autoridades gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad civil. Entrevista de Human Rights Watch con Susana Thalía Pedroza de la Llave, segunda visitadora, y colaboradores de la segunda visitaduría, Distrito Federal, 22 de marzo de 2007. Oficio 11985 de la CNDH perteneciente al expediente 2007/17-T, 18 de abril de 2007.

⁷⁰ CNDH, Comunicado de Prensa 128/04, 25 de agosto de 2004; CNDH, Comunicado de Prensa 144/04, 23 de septiembre de 2004; CNDH, Comunicado de Prensa 147/04, 29 de septiembre de 2004.

Jalisco)⁷¹. Podría haber publicado un nuevo informe que hiciera hincapié en el problema de la impunidad de los casos que ya había documentado, o podría haber emitido recomendaciones directamente al Ministerio Público estatal, en vez de confiar al gobernador la iniciación de las investigaciones.

Durante tres años, la CNDH no hizo nada de esto. En vez de ello, delegó el asunto al gobernador y abandonó el caso. En agosto de 2007, la CNDH rechazó una solicitud de las víctimas para que retomara los casos, argumentando que sus normas no le permitían llevar a cabo un seguimiento después de emitir un “informe especial”⁷².

Sólo después de que este rechazo fue publicado en periódicos locales y nacionales, la CNDH finalmente cambió su posición y los funcionarios de la CNDH informaron al representante de las víctimas que solicitarían al nuevo gobernador de Jalisco que investigara los abusos.⁷³ Gracias, en parte, a esta muy tardía intervención, el nuevo gobernador de Jalisco anunció en diciembre de 2007 que ordenaría que los casos se investigaran⁷⁴. Aún está por verse cuán serio es este compromiso para promover la rendición de cuentas. Hasta el momento de la elaboración del presente documento, no se han iniciado acciones judiciales contra ninguno de los autores de los atroces y flagrantes abusos cometidos en Guadalajara en 2004.

⁷¹ En febrero de 2007, el Consejo Ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco rechazó la designación de Ramírez Acuña. Según el Consejo, las sistemáticas violaciones de los derechos humanos, torturas, detenciones arbitrarias y brutalidad policial constituyeron notas permanentes de su gobierno. Comisión Estatal de Derecho Humanos de Jalisco, “Balance Estadístico de la Administración Estatal 2001-2006”, Boletín 17/07, 22 de febrero de 2007, <http://www.cedhj.org.mx/difus.html> (consultado el 8 de marzo de 2007).

⁷² Oficio de la CNDH V2/28160 del expediente 2004/1673, 29 de agosto de 2007. Conforme a las víctimas, el nuevo gobernador de Jalisco les había dicho que impulsaría las investigaciones de estos abusos si la comisión estatal de derechos humanos se lo pedía. Dado que la CNDH había analizado este caso, los peticionarios le solicitaron que interviniera. Entrevista telefónica y comunicación por correo electrónico de Human Rights Watch con Jaime Hernández, Centro de Derechos Humanos Coordinadora 28 de Mayo, A.C., Guadalajara, 17 de diciembre de 2007. Juan Carlos G. Partida, “Rechaza la CNDH seguir caso de altermundistas”, *La Jornada*, 26 de septiembre de 2007.

⁷³ Carta enviada por Jaime Hernández al Consejo Consultivo de la CNDH, 15 de noviembre de 2007. Comunicación por correo electrónico de Human Rights Watch con Jaime Hernández, 17 de diciembre de 2007. Juan Carlos G. Partida, “Pedirá Soberanes a EGM que investigue caso 28 de mayo: niega que se le haya dado carpetazo”, *La Jornada Jalisco*, 28 de septiembre de 2007. Juan Carlos G. Partida, “La CNDH da carpetazo al caso 28 de mayo: No está obligada a dar seguimiento, afirma”, *La Jornada Jalisco*, 26 de septiembre de 2007. Juan Carlos G. Partida, “Rechaza la CNDH seguir caso de altermundistas”, *La Jornada*, 26 de septiembre de 2007.

⁷⁴ Juan Carlos G. Partida, “Acepta el gobierno estatal abrir investigación sobre la represión del 28 de mayo de 2004”, *La Jornada Jalisco*, 19 de diciembre de 2007.

Represión en Atenco

En mayo de 2006, un enfrentamiento entre la policía y residentes de San Salvador de Atenco tuvo como saldo decenas de policías y residentes heridos, y dos residentes muertos por heridas de bala. Tras intentar desalojar a floristas de las calles, la policía fue atacada con cócteles Molotov y machetes por los residentes, quienes retuvieron como rehenes a varios policías durante toda la noche, hasta que miles de oficiales se movilizaron para liberar a los rehenes y tomar el control de la localidad.

En respuesta a las denuncias generalizadas de brutalidad policial, la CNDH investigó lo sucedido y emitió una *recomendación* en noviembre del mismo año, en el que se documentaban los atroces abusos cometidos. Según la CNDH, la policía federal y estatal había arrestado ilegalmente a 145 personas dentro de su hogar, y había sometido a 207 personas detenidas a castigos inhumanos, crueles e inusuales. Al menos 11 mujeres y 15 hombres fueron torturados, y 26 mujeres detenidas fueron víctimas de abuso sexual. La CNDH también documentó que el gobierno federal, después de llevar a cabo procedimientos ilegales e irregulares, había expulsado del país a cinco extranjeros que, según se informó, habían participado en las manifestaciones⁷⁵.

La CNDH pidió a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) federal y al gobernador del estado de México que brindaran información a las autoridades competentes para que éstas pudieran llevar a cabo procedimientos administrativos e investigaciones penales de los policías federales y estatales acusados de haber perpetrado los abusos. También recomendó que ambas instituciones ofrecieran capacitación a los agentes de seguridad pública sobre el uso adecuado de la fuerza y que otorgaran indemnizaciones a las personas cuya integridad física había sido vulnerada durante los sucesos. Por último, la CNDH solicitó al Instituto Nacional de Migración (INM) que investigara administrativamente a los funcionarios públicos involucrados en la expulsión de los cinco extranjeros⁷⁶.

⁷⁵ CNDH, *Recomendación 38/2006*, 16 de octubre de 2006, sección IV.B.

⁷⁶ La CNDH también solicitó a la SSP que iniciara procedimientos administrativos contra los miembros de la SSP que obstaculizaron el trabajo de la CNDH y que brindara capacitación a sus fuerzas de seguridad para evitar la tortura y los tratos crueles e inhumanos. Además, le pidió al gobernador del estado de México, entre otras cosas, que pagara indemnizaciones a

Los investigadores de la CNDH a cargo del caso informaron a Human Rights Watch que la CNDH ha seguido atentamente la respuesta del gobierno estatal, analizando el cumplimiento de su obligación de investigar la posible responsabilidad de los 1815 integrantes de la Agencia de Seguridad Estatal que participaron en el enfrentamiento. Según los investigadores, la CNDH ha solicitado, cada 15 días, información sobre las investigaciones llevadas a cabo por las autoridades estatales y ha analizado la forma en que éstas se practicaron⁷⁷. En su informe anual de 2006, la CNDH incluyó una descripción detallada de la información que había recibido acerca de las actividades emprendidas por el gobierno del estado, sus resultados y las cuestiones pendientes. De acuerdo con este informe, se iniciaron diversas investigaciones penales a nivel estatal, y se aplicaron sanciones administrativas a nueve agentes estatales (cuatro fueron destituidos de sus cargos y cinco fueron suspendidos durante 90 días)⁷⁸.

Sin embargo, la CNDH no ha hecho un seguimiento de las recomendaciones formuladas al gobierno federal. Los investigadores de la CNDH a cargo de este caso sostienen que sólo pueden hacer un seguimiento muy limitado cuando las autoridades gubernamentales rechazan sus recomendaciones. Sostienen que, una vez que el secretario de seguridad pública federal rechazó sus recomendaciones, lo único que la CNDH podía hacer era difundir que éstas habían sido rechazadas⁷⁹. (Lo hizo mediante severos comunicados de prensa y varias declaraciones en los medios)⁸⁰.

los familiares de las dos personas fallecidas durante los sucesos, que verificara el estado físico y psíquico de las personas detenidas, que continuara las investigaciones penales acerca de la muerte de las dos personas mencionadas en el informe y que ordenara al director general de prevención y readaptación social del estado de México que investigara al director y al personal de la prisión "Santiaguito", ubicada en ese estado. Por último, la CNDH le pidió al INM que, en función de la investigación administrativa llevada a cabo, ofreciera reparación a los extranjeros expulsados. *Ibíd.*, Sección V.

⁷⁷ El personal de la CNDH informó a Human Rights Watch que también monitoreaban las actividades llevadas a cabo por el INM para implementar la *recomendación* de la CNDH, dado que el INM había aceptado su *recomendación*. Entrevista de Human Rights Watch con Susana Thalía Pedroza de la Llave, segunda visitadora, y colaboradores de la segunda visitaduría, Distrito Federal, 22 de marzo de 2007.

⁷⁸ CNDH, "Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2006", 2007, http://www.cndh.org.mx/CDINFORME2006iMAGEN/INFORME_DE_ACTIVIDADES_2006_1.htm (consultado el 6 de diciembre de 2007), sección II.2.B.

⁷⁹ Entrevista de Human Rights Watch con Susana Thalía Pedroza de la Llave, segunda visitadora, y colaboradores de la segunda visitaduría, Distrito Federal, 22 de marzo de 2007.

⁸⁰ *Ibíd.* CNDH, Comunicado de Prensa 154/06, 12 de noviembre de 2006; CNDH, Comunicado de Prensa 156/06, 13 de noviembre de 2006; CNDH, Comunicado de Prensa 19/07, 24 de enero de 2007. Erika Hernández y Armando Estrop,

La CNDH, no obstante, no objetó públicamente los motivos invocados por el secretario de seguridad pública al rechazar las recomendaciones. El secretario respondió mediante un documento de 57 páginas, que analizaba los resultados de la investigación y las recomendaciones de la CNDH, y sostuvo que la CNDH no había documentado adecuadamente los hechos y que no contaba con evidencia que acreditara que policías federales habían cometido abusos⁸¹. En vez de limitarse a criticar al secretario de seguridad pública por no aceptar las recomendaciones, la CNDH podría haber respondido a estos argumentos explicando claramente por qué sus conclusiones eran ciertas, a fin de impulsar que la SSP adoptara medidas para abordar los abusos documentados. También podría haber aprovechado cuando el secretario de seguridad pública fue designado procurador general de la república, la persona a cargo de llevar adelante las investigaciones, para reiterar sus preocupaciones de una manera más clara.

La CNDH no se tomó el trabajo de refutar los argumentos invocados por el secretario de seguridad pública para justificar la falta de implementación de las recomendaciones. A más de un año de los sucesos, sólo se han impuesto sanciones administrativas limitadas a nueve policías y las víctimas de las torturas todavía no han obtenido resarcimiento.

Homicidios de mujeres en Ciudad Juárez

El caso de Ciudad Juárez constituye uno de los ejemplos más dramáticos de la dispar trayectoria de la CNDH en la promoción de los derechos humanos. A diferencia de los casos anteriores, en el caso de Ciudad Juárez, la CNDH ha desempeñado un rol activo en el seguimiento de sus recomendaciones a las autoridades estatales. Pero, lamentablemente, esperó cinco años para hacerlo.

En 1998, la CNDH preparó un informe integral que abordaba los homicidios y las “desapariciones” de mujeres en Ciudad Juárez en el estado de Chihuahua. El informe documentó graves falencias en la administración de los casos por parte de

“Contradice CNDH a Medina Mora”, *Reforma*, 25 de enero de 2007. Paloma Alcántara, “Lamenta la CNDH respuestas negativas”, *El Economista*, 21 de marzo de 2007. Víctor Ballinas, “Teme CNDH que los ilícitos queden en la impunidad”, *La Jornada*, 4 de mayo de 2007.

⁸¹ Secretaría de Seguridad Pública, Oficio No SSP/ /2006 (sic), 31 de octubre de 2006.

las autoridades locales encargadas de investigarlos. El documento determinó, por ejemplo, que las autoridades no habían practicado autopsias ni interrogado a testigos en algunos de los casos. En otros, en los cuales había evidencia de abuso sexual, no habían practicado pruebas para detectar la posible presencia de semen en los cuerpos de las víctimas. En algunos casos, las autoridades habían esperado días o incluso semanas para investigar las denuncias de “desapariciones” y homicidios. En un caso en particular, las autoridades no habían interrogado a una persona cuyo documento de identidad había sido encontrado en el calzado de la víctima⁸².

La CNDH instó al gobernador de Chihuahua a que se asegurara que se iniciaran investigaciones administrativas y penales contra ciertos funcionarios estatales de alto rango que no habían investigado los casos. También pidió al gobernador que tomara medidas para garantizar que se investigaran con mayor seriedad los delitos en los cuales las víctimas eran mujeres, y que mejorara la calidad de la seguridad pública y la administración de justicia en general en el estado⁸³. El gobernador aceptó estas últimas recomendaciones pero rechazó el pedido de investigar a las autoridades responsables de la mala administración de los casos.

Durante los cinco años siguientes, la CNDH solo llevó a cabo un seguimiento mínimo únicamente de las recomendaciones que habían sido aceptadas. El seguimiento consistió en solicitar información a los gobiernos estatal y municipal periódicamente e incluir una breve referencia en sus informes anuales que decía que estas autoridades no habían proporcionado la información solicitada⁸⁴. La CNDH también

⁸² CNDH, *Recomendación 44/98*, 15 de mayo de 1998, sección I.H.

⁸³ También recomendó al municipio de Ciudad Juárez que iniciara procedimientos administrativos contra quienes no habían brindado seguridad a las mujeres que habían sido víctimas de homicidio y/o violación en esa ciudad. *Ibíd.*

⁸⁴ Entrevista de Human Rights Watch con Raúl Plascencia Villanueva, primer visitador, y colaboradores de la primera visitaduría, Distrito Federal, 21 de marzo de 2007. Según los informes anuales de la CNDH del 2000, 2001 y 2002, la *recomendación* se encontraba “parcialmente cumplida” ya que el gobernador de Chihuahua debía todavía proporcionar información acerca de las medidas adoptadas para obtener resultados en las investigaciones penales, así como información sobre los acuerdos que había suscrito con otras procuradurías para crear equipos interdisciplinarios que investigaran los casos de homicidio. El presidente municipal todavía no había proporcionado información sobre los resultados de las investigaciones administrativas que se estaban llevando a cabo. CNDH, “Informe de Actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000”, 2001, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anuales/ooactiv.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007), p. 152, CNDH, “Informe de Actividades del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001”, 2002, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anuales/o1activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007), pp. 469-70; CNDH,

se comunicó con familiares de las víctimas para evaluar la implementación de las recomendaciones por parte del estado, pero no utilizó la información que éstos le brindaron para hacer declaraciones públicas oficiales que impulsaran a las autoridades estatales a actuar⁸⁵. Peor aún, la CNDH no supervisó las acciones del gobierno estatal para analizar si éste había exigido a sus funcionarios de alto rango, incluido el procurador general del estado, que rindieran cuentas por no haber abordado estos casos seriamente⁸⁶.

Dada la ausencia de seguimiento, no es de extrañarse que el informe de la CNDH de 1998 haya tenido un impacto ínfimo o nulo en el problema de la violencia contra las mujeres. Durante los cinco años siguientes, los homicidios y las “desapariciones” no disminuyeron en lo más mínimo. En estos años se produjeron 187 nuevos homicidios de mujeres⁸⁷ y 28 mujeres “desaparecieron”⁸⁸.

A partir de 2001, la violencia y la impunidad constantes comenzaron a atraer atención internacional, en gran parte como resultado de los esfuerzos de las ONG locales. Una gran cantidad de observadores internacionales visitaron Chihuahua y

“Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2002”, 2003, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anauales/ozactiv.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007), p. 670.

⁸⁵ Un comunicado de prensa de noviembre de 2002 se refiere a un pedido de miembros del partido político México Posible a la CNDH para que ésta conmemorara el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer izando su bandera a media asta. Recién entonces, la CNDH anunció que el gobierno del estado y el municipal no habían implementado todavía sus recomendaciones y que su nueva oficina de Ciudad Juárez se encargaría de los casos de violencia contra mujeres. CNDH, Comunicado de Prensa 175/2002, 25 de noviembre de 2002.

⁸⁶ El gobierno del estado de Chihuahua rechazó tres de las recomendaciones formuladas por la CNDH en las que se pedía que se investigara la responsabilidad administrativa de Luis Raúl Valenzuela, Director de Vinculación de la Procuraduría del estado, que se ordenara la investigación administrativa del Subprocurador del estado en la zona norte de Ciudad Juárez, así como de la responsabilidad de otros funcionarios de la Subprocuraduría (el Coordinador Regional, el Jefe de Averiguaciones Previas, el Coordinador de la Unidad Especializada de Delitos Sexuales contra la Familia y Personas Desaparecidas); y que investigara el papel de los agentes del ministerio público, el personal especializado y la policía judicial que habían intervenido en las investigaciones. La CNDH recomendó que si la información obtenida mediante las investigaciones administrativas indicaba la posible comisión de un delito, estas personas debían ser juzgadas en el ámbito penal. La CNDH también recomendó al gobierno del estado que investigara la posible responsabilidad de Arturo Chávez Chávez, el Procurador General de Justicia del Estado. CNDH, “Evaluación Integral de las Acciones Realizadas por los Tres Ámbitos de Gobierno en Relación a los Femicidios en el Municipio de Juárez, Chihuahua”, sin fecha, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/infjrzo5/index.htm> (consultado el 6 de noviembre de 2007).

⁸⁷ CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004”, 2005, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anauales/o4activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007) p. 305.

⁸⁸ Procuraduría General de la República, “Informe Final de la Fiscalía para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua”, 30 de enero de 2006, p. 152.

publicaron informes acerca de este problema. Algunos de estos observadores fueron el Relator Especial de las Naciones Unidas Sobre la Independencia e Imparcialidad de Jueces y Abogados, la Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dos expertos del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. Varios grupos no gubernamentales internacionales, incluidos la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos y Amnistía Internacional, también llevaron a cabo investigaciones y campañas de abogacía, lo cual reforzó las iniciativas de ONG locales cuyo objetivo era poner fin a la impunidad de estos delitos.

Debieron transcurrir varios años de presiones a nivel nacional e internacional para que la CNDH decidiera actuar. En 2003, emitió otro informe sobre la situación en Ciudad Juárez, en el cual concluyó que el estado de Chihuahua no había implementado algunas de sus recomendaciones más importantes formuladas cinco años antes⁸⁹. Durante este lapso, según documentó la CNDH, la irregularidades y los abusos por parte de la policía y los agentes del ministerio público no solo habían continuado sino que se habían agravado. En muchos casos, las autoridades no investigaron a determinadas personas, a pesar de contar con pruebas contundentes que las incriminaban. Los agentes del ministerio público cerraron casos equivocadamente antes de completar incluso las tareas más básicas, como identificar a la víctima.

Lo más preocupante es que los agentes a cargo de aplicar la ley habían obtenido confesiones bajo coacción. La CNDH identificó 89 casos en los cuales los sospechosos de haber cometido estos delitos habían “confesado espontáneamente” ante un agente del ministerio público, para luego retractarse ante el juez y afirmar que habían sido sometidos a torturas. La CNDH concluyó que el

⁸⁹ Según la CNDH, en 65 casos alguien fue condenado por estos delitos, en cuatro casos se dictaron “sentencias especiales”, en nueve casos las sentencias determinaron que los procesados no eran culpables, 50 casos tramitaban ante los tribunales, 60 casos estaban siendo investigados por los fiscales, tres se encontraban “en reserva”, 17 órdenes de aprehensión no habían sido ejecutadas, cuatro órdenes de aprehensión habían sido rechazadas, dos personas supuestamente responsables habían sido liberadas por falta de pruebas, nueve casos fueron archivados, uno fue derivado a la Procuraduría General de la República y 12 casos se derivaron al sistema de justicia de menores. CNDH, “Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua”, 2003, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/juarez2003/index.htm> (consultado el 6 de marzo de 2007), sección VI.

uso de violencia física o psicológica para obtener confesiones parecía ser una práctica habitual de la procuraduría estatal⁹⁰.

El informe de 2003 es un ejemplo claro del tipo de seguimiento que la CNDH debería haber realizado desde el principio. Este informe documentó clara y exhaustivamente la falta de implementación de sus recomendaciones anteriores por parte del gobierno estatal, y formuló recomendaciones sobre cómo mejorar la implementación. Por ejemplo, instó al gobierno federal a designar un fiscal especial que trabajara con las autoridades del estado para lograr avances en las investigaciones penales de los homicidios y las “desapariciones”. También exigió a la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, que, entre otras cosas, investigara estos casos debidamente. Y reiteró su recomendación que se aplicaran sanciones e incluso se juzgara penalmente a los funcionarios estatales que habían manejado los casos de manera manifiestamente incorrecta⁹¹.

A diferencia de sucedido con posterioridad al informe de 1998, después de la presentación de su informe de 2003, la CNDH emprendió un seguimiento serio y enérgico. En su informe anual de 2003, la CNDH sostiene que ni el gobierno estatal ni el municipal habían implementado adecuadamente las recomendaciones emitidas en 1998.⁹² La CNDH creó una oficina en Ciudad Juárez a cargo de monitorear la implementación de las recomendaciones (así como de atender cuestiones de derechos humanos relacionadas con los migrantes en la frontera), emitió 40 comunicados de prensa acerca de la situación en Ciudad Juárez y expresó sus inquietudes a los representantes de las Naciones Unidas, la Corte

⁹⁰ *Ibíd.*, sección VI.E.

⁹¹ El informe también recomienda a todos los niveles del gobierno que asignen parte del presupuesto a implementar un plan de seguridad pública integral para el municipio de Juárez, así como incorporar profesionales a su personal que desarrollen actividades que permitan prevenir delitos relacionados con la violencia contra las mujeres. Otras medidas a implementar por todos los niveles del gobierno son, por ejemplo, las medidas destinadas a coordinar programas de capacitación para evitar delitos, ofrecer reparaciones a las víctimas y a sus familiares en aquellos casos en que las investigaciones no hayan sido impulsadas adecuadamente, informar acerca de los avances y los resultados de las investigaciones de los homicidios y las “desapariciones” de mujeres, y del nivel de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por las organizaciones internacionales.

⁹² CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2003”, 2004, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anales/03activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007), anexo, p. 653.

Interamericana de Derechos Humanos, el Parlamento Europeo y la Unión Europea⁹³. En 2004, publicó un informe de seguimiento sobre la implementación de sus recomendaciones por parte de los gobiernos y, a este informe, siguió otro en 2005, publicado a instancias del Congreso mexicano, que efectuaba un análisis de la situación⁹⁴.

Las intervenciones de la CNDH jugaron un papel importante, junto con los esfuerzos críticamente importantes de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez y las ONGs locales, para generar la presión política necesaria a nivel estatal para abordar estos continuos problemas. En octubre de 2004, el nuevo gobernador de Chihuahua nombró a una nueva procuradora general del estado, Patricia González, quien se propuso modificar cómo el estado manejaba los casos, poniendo mayor énfasis en las técnicas de investigación y el fortalecimiento de las oficinas internas que debían actuar cuando los funcionarios públicos cometen abusos⁹⁵. En 2006, la legislatura de Chihuahua aprobó una reforma integral del sistema de justicia que proporcionó a González los recursos necesarios para llevar a cabo su trabajo⁹⁶. Desde entonces, se han juzgado con

⁹³ Por ejemplo, CNDH, Comunicado de Prensa 42/05, 12 de abril de 2005; CNDH, Comunicado de Prensa 078/05, 15 de julio de 2005; CNDH, Comunicado de Prensa 105/05, 4 de septiembre de 2005; CNDH, Comunicado de Prensa 24/6, 14 de febrero de 2006.

⁹⁴ CNDH Gaceta, No 172, Nov. 2004, 39-52. CNDH, "Evaluación Integral de las Acciones Realizadas por los Tres Ámbitos de Gobierno en Relación a los Femicidios en el Municipio de Juárez, Chihuahua", sin fecha, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/infjrzo5/index.htm> (consultado el 6 de noviembre de 2007).

⁹⁵ Los recursos y el personal de la procuraduría se vieron incrementados con el nombramiento de nuevos funcionarios, las oficinas se trasladaron para estar más cerca de los centros de atención de víctimas, se creó un nuevo sistema de policía de investigación y se reactivaron antiguas investigaciones. La nueva administración determinó que una de las principales deficiencias de las investigaciones anteriores guardaba relación con que la policía judicial no podía investigar y coordinar las actividades con otras agencias y, por lo tanto, decidió mantener un grado mayor de coordinación entre fiscales, policías y peritos. Entrevista de Human Rights Watch con Patricia González, procuradora del estado de Chihuahua, y con Cony Velarde, Subprocuradora de la zona norte del estado de Chihuahua, Ciudad Juárez, 14 de noviembre de 2005.

⁹⁶ Entre otras cosas, la reforma establece un sistema oral y público, crea una oficina dedicada a la instrumentación de políticas públicas para la promoción de los derechos humanos dentro de la procuraduría estatal y a brindar atención adecuada a las víctimas, incorpora los homicidios de mujeres en el nuevo Código Penal, implementa sistemas alternativos de justicia y brinda mecanismos para asegurar la asistencia y la protección de las víctimas de delitos. La reforma del sistema de justicia estatal supuso modificaciones a la Constitución del estado y la aprobación de diez nuevas leyes. Estas leyes son un Nuevo Código de Procedimientos Penales, un Nuevo Código Penal, una Ley de Protección a Víctimas del Delito, una Ley Orgánica del Ministerio Público, una Ley Orgánica del Poder Judicial, una Ley General de Justicia y Acceso a la Información, una Ley de Justicia Penal Alternativa, una Ley de la Defensoría Pública, una Ley de Derecho a las Mujeres a una Vida libre de Violencia y una Ley General Penitenciaria y de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad. Información proporcionada a Human Rights Watch por Sergio Facio Guzmán, secretario privado de Patricia González, procuradora del estado de Chihuahua,

éxito más de 170 casos de violencia contra mujeres. Otros 66 casos están pendientes ante los tribunales actualmente, mientras que 16 han sido derivados al sistema de justicia de menores y más de 130 casos están siendo investigados⁹⁷.

La Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez también realizó contribuciones muy importantes a este proceso a través de, entre otras cosas, apoyar el trabajo del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF)⁹⁸. El EAAF, que ha estado trabajando bajo los auspicios de la Procuraduría General de Justicia del Estado en Ciudad Juárez para obtener muestras de cadáveres y familiares y cotejar sus resultados de ADN, ha tomado muestras de al menos 80 cadáveres y 193 familiares, y ha logrado identificar 27 cadáveres⁹⁹.

El caso de Juárez ilustra la fundamental y constructiva función que puede desempeñar la CNDH después de documentar prácticas abusivas. Lamentablemente, la institución demoró cinco años en asumir este rol constructivo, y el costo de este retraso para las víctimas y sus familiares es incalculable.

Cómo la CNDH limita su propio mandato

Los cuatro casos anteriores no constituyen ejemplos aislados. Por el contrario, reflejan una falla más generalizada de la CNDH que consiste en no impulsar la implementación de sus recomendaciones. Los funcionarios de la CNDH justifican esta omisión invocando supuestas limitaciones al mandato de la institución. No obstante, un análisis más profundo del marco normativo que rige a la CNDH y de sus prácticas concretas revela que las limitaciones a las que apelan estos funcionarios son, a menudo, autoimpuestas.

8 de junio de 2007. Ver también Secretaría de Relaciones Exteriores de México, “Boletín Informativo Número 9. Derechos Humanos: Agenda Internacional de México”, 1 de junio de 2006.

⁹⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores de México “Boletín Informativo Número 9. Derechos Humanos: Agenda Internacional de México”, 1 de junio de 2007.

⁹⁸ El EAAF fue convocado, inicialmente, por organizaciones no gubernamentales mexicanas e internacionales. La Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez apoyó esta iniciativa. Luego, esta comisión jugó un papel importante en 2004 al implementar un acuerdo con el anterior procurador de Chihuahua para que el EAAF tuviera acceso a la revisión de expedientes y, con posterioridad, para que la nueva procuradora estatal aceptara que trabajen en los casos. Comunicación por correo electrónico con Mercedes Doretti, Nueva York, 18 de enero de 2008.

⁹⁹ *Ibíd.* Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Mercedes Doretti, EAAF, Ciudad Juárez, 10 de julio de 2007.

Recomendaciones rechazadas

El reglamento que rige a la CNDH establece específicamente que “la competencia de la Comisión Nacional consiste en dar seguimiento y verificar que [la *recomendación*] se cumpla en forma cabal” y que esta función de seguimiento incluye los casos en los cuales las “*recomendaciones* no [son] aceptadas”.¹⁰⁰ La CNDH sólo puede “cerrar” un caso luego de concluir su seguimiento¹⁰¹. Los funcionarios de la CNDH, sin embargo, insisten en que ellos solo pueden hacer un seguimiento para constatar que se implementen sus recomendaciones si las autoridades del gobierno las aceptan¹⁰². Por lo tanto, cuando las recomendaciones son rechazadas, la CNDH a menudo no efectúa tal seguimiento y, de este modo, abandona los casos y deja a las víctimas sin acceso a recursos a los cuales tienen derecho.

En el caso de los homicidios de Ciudad Juárez, por ejemplo, la CNDH decidió no monitorear cómo el estado manejó las acusaciones de negligencia grave por parte de altos funcionarios después de que el gobierno estatal rechazara las

¹⁰⁰ El instrumento más común que utiliza la CNDH después de documentar violaciones graves a los derechos humanos es un documento público que se conoce, formalmente, como una *recomendación*. La *recomendación* detalla los abusos y a menudo contiene múltiples recomendaciones específicas a diferentes instituciones gubernamentales que describen las medidas que deben adoptar las autoridades para reparar las violaciones. Para más información sobre el mandato, la estructura y la metodología de la CNDH, ver el Capítulo II de este informe.

¹⁰¹ Según el Reglamento Interno de la CNDH, la CNDH “debe dar seguimiento a las *recomendaciones*” y “una vez expedida la *recomendación*, la competencia de la Comisión Nacional consiste en dar seguimiento y verificar que ella se cumpla en forma cabal”. Reglamento Interno de la CNDH, arts. 138 y 139. Según el Artículo 138 del Reglamento Interno de la CNDH, el personal de la CNDH “dará seguimiento a las *recomendaciones* y reportará al Presidente de la Comisión Nacional el estado de las mismas de acuerdo con los siguientes supuestos: I. *Recomendaciones* no aceptadas; II. *Recomendaciones* aceptadas, con pruebas de cumplimiento total; III. *Recomendaciones* aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial; IV. *Recomendaciones* aceptadas, sin pruebas de cumplimiento; V. *Recomendaciones* aceptadas, con cumplimiento insatisfactorio; VI. *Recomendaciones* aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento; VII. *Recomendaciones* en tiempo de ser contestadas; VIII. *Recomendaciones* aceptadas, cuyo cumplimiento reviste características peculiares. Una vez que se han agotado las posibilidades reales de cumplimiento de una *recomendación*, podrá cerrarse su seguimiento mediante un acuerdo expreso del visitador general correspondiente, en el que se determine el supuesto en el cual quedará registrado su cumplimiento”.

¹⁰² Entrevista de Human Rights con José Luis Soberanes, presidente de la CNDH, Distrito Federal, 21 de marzo de 2007. Al hacer mención sobre un caso de tortura, el presidente de la CNDH señaló a Human Rights Watch que “el proceso de seguimiento de *recomendaciones* [comienza] si la hubiera aceptado. Como ya la aceptaron, entonces ahora estamos iniciando todo un mecanismo de seguimiento de las *recomendaciones*”.

Entrevista de Human Rights Watch con Susana Thalía Pedroza de la Llave, segunda visitadora, y colaboradores de la segunda visitaduría, Distrito Federal, 22 de marzo de 2007. Entrevista de Human Rights Watch con Andrés Aguilar Calero, tercer visitador, Distrito Federal, 16 de marzo de 2007.

recomendaciones pertinentes hechas en 1998¹⁰³. De la misma manera, en el caso de brutalidad policial en Atenco, la CNDH no continuó revisando cómo el gobierno federal manejó las acusaciones de abusos después de que el secretario de seguridad pública federal rechazara sus recomendaciones¹⁰⁴.

La pasividad de la CNDH en los casos de Ciudad Juárez y Atenco también se refleja en muchos otros ejemplos. De las 354 *recomendaciones* que la CNDH emitió en casos específicos entre los años 2000 y 2006, 70 (es decir, el 20 por ciento) fueron rechazadas por las autoridades del gobierno que las recibieron¹⁰⁵. Según la propia interpretación autorrestrictiva que la CNDH hace de su mandato, en estos casos la Comisión no tenía otra alternativa más que abandonar su trabajo, lo cual parece haber hecho en varias ocasiones.

Por ejemplo, en julio de 2004 M.A.C.C., un menor, fue presuntamente detenido, golpeado y violado por policías de Ciudad del Carmen, estado de Campeche. La CNDH concluyó que M.A.C.C. había sido golpeado y que la presunta acusación de violación debía seguir siendo investigada¹⁰⁶. La CNDH recomendó que se realizaran indagaciones penales y administrativas. El 1 de diciembre de 2005, el presidente

¹⁰³ Entrevista de Human Rights Watch con Raúl Plascencia Villanueva, primer visitador, y sus colaboradores de la primera visitaduría, Distrito Federal, 21 de marzo de 2007.

¹⁰⁴ Entrevista de Human Rights Watch con Susana Thalía Pedroza de la Llave, segunda visitadora, y colaboradores de la segunda visitaduría, Distrito Federal, 22 de marzo de 2007.

¹⁰⁵ Se rechazaron cuatro *recomendaciones* en 2000, siete en 2001, tres en 2002, 14 en 2003, 25 en 2004, 6 en 2006 y 11 en 2006. CNDH, “Informe de Actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000”, 2001, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anales/ooactiv.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007); CNDH, “Informe de Actividades del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001”, 2002, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anales/o1activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007); CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2002”, 2003, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anales/o2activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007); CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2003”, 2004, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anales/o3activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007); CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004”, 2005, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anales/o4activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007); CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005”, 2006, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/cdinf2005/ifact2005.htm> (consultado el 6 de diciembre de 2007); CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2006”, 2007, http://www.cndh.org.mx/CDINFORME2006iMAGEN/INFORME_DE_ACTIVIDADES_2006_1.htm (consultado el 6 de diciembre de 2007).

¹⁰⁶ CNDH, *Recomendación 37/05*, 10 de noviembre de 2005.

municipal de Carmen notificó a la CNDH que rechazaba las recomendaciones¹⁰⁷. La CNDH cerró el caso el 21 de diciembre de 2005¹⁰⁸.

En 2003, la CNDH documentó que funcionarios de la Procuraduría General de Justicia Militar (PGJM) y de la Policía Judicial Militar habían detenido arbitrariamente a cientos de soldados del 65º Batallón de Infantería del Ejército (con base en Guamuchil, Sinaloa) y los había mantenido incomunicados por el lapso de cuatro o cinco días, durante los cuales fueron sometidos a abusos físicos y psicológicos, incluyendo tortura. La CNDH recomendó que la PGJM investigara la responsabilidad penal y administrativa de los funcionarios responsables de cometer estos abusos, que brindara capacitación sobre normas de derechos humanos y que protegiera la confidencialidad del personal militar que había colaborado con su investigación¹⁰⁹. La PGJM rechazó las recomendaciones el 15 de mayo de 2003¹¹⁰. El 20 de mayo de 2003, la CNDH cerró el caso¹¹¹.

En 2004, la CNDH documentó el caso de Daniel Torres, quien denunció que había sido golpeado y torturado por oficiales de policía, quienes le habían aplicado descargas eléctricas para que confesara haber cometido un homicidio. La CNDH concluyó que la policía había detenido arbitrariamente a Torres y que había amplia evidencia que respaldaba las alegaciones de tortura¹¹². La CNDH recomendó que el gobierno estatal iniciara investigaciones penales y administrativas de los policías que habían participado de la detención. Sin embargo, cuando el gobernador no dio una respuesta a la *recomendación* en el plazo de 15 días, la CNDH determinó que

¹⁰⁷ En su informe anual de 2005, la CNDH no informó si el presidente municipal había ofrecido alguna justificación para rechazar las recomendaciones.

¹⁰⁸ CNDH, "Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005", 2006, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/cdinf2005/ifact2005.htm> (consultado el 6 de diciembre de 2007), sección II.2.B.

¹⁰⁹ CNDH, *Recomendación 16/03*, 22 de abril de 2003.

¹¹⁰ CNDH, "Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2003", 2004, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anales/03activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007), sección II.2.B.

¹¹¹ *Ibíd.*

¹¹² Cuando las autoridades rechazaron una *recomendación* emitida por la comisión del estado de Chihuahua el 6 de febrero de 2004, Torres presentó una apelación ante la CNDH. CNDH, *Recomendación 56/04*, 31 de agosto de 2004.

éste la había rechazado¹¹³. De acuerdo con la interpretación de la CNDH de su mandato, no se daría seguimiento al caso. De hecho, en la sección sobre seguimiento de las *recomendaciones* en los informes anuales de la CNDH de 2005 y 2006, no se hace ninguna mención al respecto.

En 2004, la CNDH documentó el caso de Juan Antonio Ortiz Rivera, quien había sido detenido arbitrariamente y golpeado por la Policía Municipal de la Ciudad de Chihuahua¹¹⁴. La CNDH recomendó que se iniciara un procedimiento administrativo contra los policías involucrados¹¹⁵. Sin embargo, cuando el gobierno municipal no contestó la *recomendación*, la CNDH determinó que había sido rechazada¹¹⁶. Y, si bien la CNDH no especificó si daría o no seguimiento a sus recomendaciones, dado que no hay mención alguna del caso en la sección dedicada al seguimiento de las *recomendaciones* en los informes anuales de la CNDH de 2005 y 2006, es razonable concluir que no lo hizo.

En 2004, la CNDH documentó el caso de Jaime Arias Sealauder, y determinó que él había sido sometido a abusos físicos por parte de la policía judicial de Tijuana. La CNDH analizó un informe médico presentado por la Procuraduría General de la República (PGR), que documentaba marcas de hemorragia en la zona del estómago, en el costado y en la espalda, y un corte en el labio superior, y determinó que las lesiones habían sido infligidas, probablemente con la intención de lastimarlo mientras estaba detenido¹¹⁷. La CNDH recomendó al gobernador de Baja California que ordenara el inicio de investigaciones penales y administrativas. El 22 de

¹¹³ CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004”, 2005, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anuales/04activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007), p. 196.

¹¹⁴ CNDH, *Recomendación 69/04*, 24 de septiembre de 2004.

¹¹⁵ La CNDH emitió la misma recomendación al Ayuntamiento Constitucional de Chihuahua que la Comisión de los Derechos Humanos del estado había emitido en enero de 2004.

¹¹⁶ CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004”, 2005, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anuales/04activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007), p. 232.

¹¹⁷ CNDH, *Recomendación 59/04*, 31 de agosto de 2004.

septiembre de 2004, el estado rechazó sus recomendaciones¹¹⁸. La CNDH cerró el caso el 12 de noviembre de 2004¹¹⁹.

En enero de 2004, Julio César Vázquez Meza, de 15 años, se cayó del techo de su casa, en el estado de Tlaxcala. Durante el transcurso de las 18 horas posteriores, Julio fue trasladado a seis hospitales diferentes, y falleció cuando se dirigían al último¹²⁰. La CNDH concluyó que la Secretaría de Salud de Tlaxcala, el gobernador de Tlaxcala, uno de los médicos que se rehusaron a atender a Julio y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) violaron los derechos de Julio a la salud y a recibir una atención médica adecuada¹²¹. La CNDH recomendó al IMSS que llevara a cabo una investigación administrativa del caso y que pagara una indemnización a los padres de Julio. También recomendó que el gobernador de Tlaxcala adoptara medidas para mejorar los servicios de salud del estado. El director general del IMSS rechazó la *recomendación* el 18 de agosto de 2004. El gobernador aceptó solo algunas recomendaciones. La CNDH cerró todo el caso, considerando que una aceptación parcial no era suficiente para darle seguimiento a la *recomendación*¹²².

¹¹⁸ En respuesta a las recomendaciones, la Procuraduría General de Justicia del Estado señaló que consideraba que no había pruebas sólidas para abrir una investigación penal o administrativa de los miembros de la policía judicial presuntamente implicados en este caso.

¹¹⁹ CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004”, 2005, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/ anuales/o4activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007), p. 204.

¹²⁰ En el Centro de Salud de Huamantla en Tlaxcala, se diagnosticó que Julio había sufrido un golpe en la cabeza. Cuando comenzó a vomitar, fue trasladado al Centro de Salud de Tlaxcala, al que llegó a las 10:00 p.m. Julio no fue examinado en este hospital porque no tenían placas para radiografías y no podían encontrar un pediatra que lo atendiera. Desde allí lo trasladaron en ambulancia al Hospital General de la Zona 1. En este establecimiento, la recepcionista/asistente médica le pidió a él y a la persona que lo acompañaba los documentos que acreditaban que eran beneficiarios del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Como no habían llevado los documentos, les pidieron que hicieran un depósito de \$25.000 pesos, que no tenían. Posteriormente, hablaron con el médico, que les dijo que no podían internar a Julio porque las leyes del seguro social habían cambiado y el hospital solo permitía el ingreso de beneficiarios del IMSS. Fueron trasladados en una ambulancia del IMSS al Hospital Regional de Apizaco, donde tomaron radiografías a Julio, pero los médicos informaron a los padres que debían hacer una tomografía axial computarizada, que costaba \$1.100 pesos. Cuando consiguieron el dinero la mañana siguiente, el médico los transfirió a la ciudad de Tlaxcala para que se realizara la tomografía. Luego volvieron al Hospital Regional, donde el médico revisó los resultados y les dijo que Julio tenía una fractura de cráneo y que debía someterse a una cirugía. Como no había un neurocirujano en este hospital, Julio fue trasladado nuevamente, esta vez a un hospital de Puebla. Julio falleció mientras era trasladado a este hospital.

¹²¹ CNDH, *Recomendación 44/04*, 3 de agosto de 2004.

¹²² CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004”, 2005, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/ anuales/o4activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007), p. 161.

Recomendaciones aceptadas

Incluso cuando sus recomendaciones son aceptadas, la CNDH a menudo no se asegura de que sean implementadas. Esta práctica es particularmente evidente cuando recomienda la realización de investigaciones penales o administrativas. (En aproximadamente la mitad de las *recomendaciones* que emitió entre 2000 y 2006, la CNDH solicitó a las autoridades gubernamentales que realizaran investigaciones penales o administrativas).

En el caso de las investigaciones penales, los funcionarios de la CNDH argumentan que no tienen facultades para examinar el trabajo de los agentes del ministerio público. No pueden monitorear el avance de las investigaciones penales,¹²³ ni evaluar su calidad¹²⁴. El motivo, alegan, es que las leyes mexicanas sólo les permiten solicitar que se realicen investigaciones, pero depende exclusivamente de los agentes del ministerio público determinar cómo se llevan a cabo.

Ni la Ley de la CNDH ni su Reglamento Interno limitan la posibilidad de darle seguimiento a este tipo de recomendaciones. Por el contrario, otorgan a la CNDH, en forma explícita, la facultad de monitorear investigaciones penales y administrativas sobre abusos de los derechos humanos que haya documentado¹²⁵. Además, sucesivos presidentes de la CNDH han reconocido que la institución tiene esta

¹²³ Entrevista de Human Rights Watch con Raúl Plascencia Villanueva, primer visitador, y colaboradores de la primera visitaduría, Distrito Federal, 21 de marzo de 2007.

¹²⁴ Entrevista de Human Rights con Susana Thalía Pedroza, segunda visitadora, y colaboradores de la segunda visitaduría, Distrito Federal, 22 de marzo de 2007; entrevista de Human Rights Watch con colaboradores de la cuarta visitaduría, Distrito Federal, 22 de marzo de 2007. Entrevista de Human Rights Watch con Mauricio Farah Gebara, quinto visitador, y colaboradores de la quinta visitaduría, Distrito Federal, 20 de marzo de 2007.

¹²⁵ De acuerdo con el artículo 63 del Reglamento Interno de la CNDH, “El presidente de la CNDH podrá delegar a los visitadores generales la facultad para interponer por sí o a través de los visitadores adjuntos adscritos a ellos, las denuncias penales que estimen procedentes y, en su caso, para realizar y dar seguimiento a las actuaciones y diligencias en las averiguaciones previas, procedimientos penales y administrativos”.

La CNDH también puede solicitarle al gobierno que inicie investigaciones administrativas o penales cuando funcionarios públicos no colaboran con la CNDH durante sus investigaciones. De acuerdo con el artículo 73 de la Ley de la CNDH, “La Comisión Nacional podrá dar seguimiento a las actuaciones y diligencias que se practique en las averiguaciones previas, procedimientos penales y administrativos que se integren o instruyan con motivo de su intervención en términos de la presente ley y del artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de sus visitadores generales y de los visitadores adjuntos adscritos a ellos”.

facultad¹²⁶. Y, de hecho, la CNDH ha monitoreado y criticado públicamente el trabajo de los agentes del ministerio público en numerosas oportunidades¹²⁷.

El impacto negativo de esta lectura incorrecta de su mandato fue evidente cuando la CNDH tuvo que lidiar con los casos de la “guerra sucia”. Si bien, como consecuencia de su informe sobre los delitos de la “guerra sucia” se creó una Fiscalía Especial para investigar estos crímenes, la CNDH no hizo prácticamente nada para abordar las deficiencias de la Fiscalía y los obstáculos que interpusieron otras instituciones gubernamentales para limitar el avance de las investigaciones.

La pasividad de la CNDH también se hizo evidente en el conocido caso de Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, dos líderes campesinos que militaban en movimientos ambientalistas en las montañas del estado de Guerrero. Montiel y Cabrera fueron detenidos por soldados en 1999 y retenidos en forma ilegal durante dos días, antes de ser entregados a las autoridades civiles. Los dos hombres denunciaron haber sido torturados durante su detención. La CNDH emitió una *recomendación* en la cual concluyó que habían sido detenidos en forma arbitraria y torturados¹²⁸. Convocó a los agentes del ministerio público militar a que iniciaran una investigación penal¹²⁹. La Procuraduría Militar examinó el caso y decidió no presentar cargos, con el

¹²⁶ El primer presidente de la CNDH, Jorge Carpizo, puso esto en claro en 1992, cuando escribió que no es suficiente que se dicte una orden de aprehensión para dar por implementada una *recomendación*, sino que ésta debe ser, también, ejecutada. De lo contrario, según Carpizo, el caso debería continuar abierto. La CNDH, “Cuarto Informe Semestral de Actividades, Dic. 91-Jun. 92”, p. 68. Más recientemente, el actual presidente de la CNDH reconoció que la institución tiene la facultad de evaluar la seriedad de las investigaciones penales y administrativas que se lleven a cabo en casos de abuso. Entrevista de Human Rights Watch con José Luis Soberanes, presidente de la CNDH, Distrito Federal, 21 de marzo de 2007.

¹²⁷ Por ejemplo, cuando la CNDH analizó el caso de Atenco, manifestó que se comprometía a “seguir al pendiente de las indagatorias hasta su resolución final”. (CNDH, Comunicado de prensa 073/06, 16 de mayo de 2007). Y, mientras se investigaba el asesinato del periodista norteamericano Brad Will durante el conflicto de Oaxaca en 2006, la CNDH “insistentemente [...] solicit[ó] de las autoridades estatales de Oaxaca acceso a la averiguación previa correspondiente” y criticó que se le hubiera negado tal acceso. (CNDH, Comunicado de prensa 148/06, 2 de noviembre de 2006.) En forma similar, cuando la periodista y escritora Lydia Cacho recibió amenazas de muerte, la CNDH solicitó a la Procuraduría General de la República que implementara medidas cautelares para protegerla. En este caso, la CNDH “dio seguimiento permanente” al trabajo de los agentes del ministerio público que llevaban este caso. Y cuando analizó las denuncias de Cacho de haber sido detenida arbitrariamente, la CNDH fue a las oficinas de la PGR para analizar la información en sus expedientes relacionada con las investigaciones que estaban llevando a cabo. Memorandum de la CNDH en los expedientes 2005/737/QROO/5/SQ y 2005/5290/5/Q, proporcionados a Human Rights Watch por Lydia Cacho el 19 de marzo de 2007.

¹²⁸ Dado que los procuradores militares no proporcionaron a la CNDH la información incluida en sus investigaciones de las supuestas torturas, la CNDH llegó a la conclusión de que el Ejército no había refutado lo alegado por Montiel y Cabrera, y por lo tanto, concluyó que habían sido torturados. CNDH, *Recomendación 8/2000*, 14 de julio de 2000, sección IV.

¹²⁹ *Ibíd.*, sección V.

argumento de que no había pruebas de tortura¹³⁰. Sin embargo, aunque no hubiera suficientes pruebas sobre la tortura, sí había pruebas claras de una detención arbitraria¹³¹. La CNDH no denunció que los agentes del ministerio público militar no habían manejado las acusaciones correctamente, sino se limitó a terminar el seguimiento y cerrar el caso¹³².

Otra manera en la cual la CNDH limita su trabajo de seguimiento es emitiendo recomendaciones que solo piden el *inicio* de una investigación¹³³. La CNDH considera que su participación en un caso debería terminar si la investigación se inicia, independientemente de que se lleve a cabo de una manera satisfactoria y concluya, y sin analizar si las víctimas de hecho tienen acceso a un recurso efectivo.

En 2000, por ejemplo, la CNDH documentó que funcionarios de la PGR habían utilizado excesivamente la fuerza para detener a Guadalupe Carrasco Licea, y le causaron moretones y cortes en el cuello, los brazos y el torso. La CNDH recomendó que el procurador general de la república ordenara una investigación para averiguar quién había llevado adelante esta detención, que se iniciara una investigación administrativa en contra de los responsables y que se informara a los agentes del ministerio público pertinentes para que pudieran realizar la investigación penal correspondiente¹³⁴. La CNDH concluyó que la *recomendación* se encontraba “totalmente cumplida” dos meses después de ser emitida, cuando la PGR informó “sobre las medidas que se tomaron para dar cumplimiento a lo recomendado” y

¹³⁰ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Luisa Pérez, Centro Prodh, Distrito Federal, 4 de mayo de 2007.

¹³¹ El Ejército retuvo a Montiel Cabrera durante dos días y medio, lo cual implica una violación del artículo 16 de la Constitución de México (que establece que las personas detenidas en delito flagrante deben ser puestas a disposición de la autoridad competente sin demora) y del artículo 20 de la Constitución, que comprende el derecho de defenderse. CNDH, *Recomendación 8/2000*, sección IV.B.i.3. Además, el Ejército allanó la casa de Cabrera sin autorización judicial. *Ibíd.*, sección IV.B.iii.3.

¹³² CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2003” [Report of Activities between January 1 and December 31, 2003], 2004, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anuales/03activ.pdf> (accessed December 6, 2007), anexo, p.669.

¹³³ La CNDH utiliza diferentes fórmulas para esto. Solicita a las autoridades de gobierno que den vista, se sirva instruir o instruyan a las autoridades competentes a iniciar investigaciones.

¹³⁴ CNDH, *Recomendación 6/2000*, 14 de julio de 2000.

adjuntó documentación sobre el inicio de una investigación realizada por su Contraloría Interna¹³⁵.

En 2002, la CNDH documentó que una enfermera del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) colocó un anticonceptivo intrauterino a Hermelinda del Valle Ojeda, una mujer indígena de Oaxaca, sin su consentimiento. Ojeda llevó este método anticonceptivo en su cuerpo sin saberlo durante dos años, lo cual le provocó riesgos de salud¹³⁶. La CNDH sostuvo que el IMSS había violado sus derechos sexuales y reproductivos, así como su derecho a la salud. Recomendó que el IMSS ordenara a su órgano de control interno que iniciara una investigación administrativa y, si los resultados de tal investigación lo justificaban, que proveyera información al Ministerio Público para que éste abriera una investigación penal¹³⁷. La CNDH decidió que la *recomendación* estaba “totalmente cumplida” cuando el IMSS informó que había “dado vista” a su órgano de control interno para que iniciara el procedimiento administrativo¹³⁸.

En 2003, la CNDH documentó que Laura Guzmán Soria, que estaba embarazada, murió debido a mala praxis médica en un hospital público de Baja California. La CNDH concluyó que los médicos que la trataron habían violado su derecho a la vida y a la salud, y recomendó que el IMSS informara a la oficina de control interno que debía iniciar y llevar adelante una investigación administrativa de los médicos y de los directores del hospital, y proporcionar una reparación pecuniaria a los familiares de la víctima¹³⁹. La CNDH consideró que la *recomendación* estaba “totalmente cumplida” después de que el IMSS envió información sobre el caso a su órgano de

¹³⁵ CNDH, “Informe de Actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000”, 2001, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anales/ooactiv.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007), pp. 40-41.

¹³⁶ CNDH, *Recomendación 46/2002*, 6 de diciembre de 2002.

¹³⁷ La CNDH también solicitó al IMSS que capacitara a su personal que lleva adelante programas de planificación familiar a fin de que cumplieran con su obligación de obtener un consentimiento informado y de respetar el derecho de las personas a decidir sobre la cantidad de hijos que desean tener y el intervalo entre cada nacimiento, así como sobre los métodos de planificación familiar que usarán. *Ibíd.*

¹³⁸ CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2003”, 2004, , <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anales/o3activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007), anexo, p. 703.

¹³⁹ CNDH, *Recomendación 1/2003*, 16 de enero de 2003. (En este caso, ya había una investigación penal en curso).

control interno para que éste iniciara una investigación administrativa¹⁴⁰. (Con respecto a la compensación económica, la CNDH sostuvo que la recomendación había sido implementada, dado que el Consejo Técnico del IMSS había firmado un acuerdo comprometiéndose a pagar las reparaciones).

En 2000, la CNDH descubrió que la policía municipal de Veracruz había hecho uso de fuerza excesiva al arrestar a José Leonardo Rosas Hernández, y recomendó que el ayuntamiento de la municipalidad de Córdoba propusiera que el Cabildo (legislatura local) firmara un acuerdo para iniciar una investigación administrativa. También sostuvo que, independientemente de la recomendación anterior, el ayuntamiento podía informar al agente del ministerio público pertinente para que éste, a su vez, pudiera llevar a cabo investigaciones penales¹⁴¹. Al año siguiente, la CNDH consideró que la *recomendación* estaba “totalmente cumplida” después de que la legislatura local acordó solicitar a la Contraloría del ayuntamiento que iniciara la investigación administrativa y aprobó “dar vista” al ministerio público para que iniciaran una investigación penal¹⁴².

“Informes especiales” y “Recomendaciones generales”

La CNDH suele emitir otros dos tipos de documentos que también requieren seguimiento: los “informes especiales” y las “recomendaciones generales”. De acuerdo con el Reglamento Interno de la CNDH, los informes especiales tienen por objeto abordar problemas relacionados con los derechos humanos “cuando la naturaleza del caso lo requiera por su importancia o gravedad”¹⁴³. Las recomendaciones generales estudian las leyes, políticas y prácticas que propician las violaciones de los derechos humanos¹⁴⁴. En ambos casos, los funcionarios de la

¹⁴⁰ CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004”, 2005, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anales/04activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007), p. 788.

¹⁴¹ CNDH, *Recomendación 2/2000*, 26 de abril de 2000.

¹⁴² CNDH, “Informe de Actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000”, 2001, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anales/00activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007), pp. 33-34.

¹⁴³ CNDH, Reglamento Interno, art. 174.

¹⁴⁴ El Reglamento Interno de la CNDH estipula: “La Comisión Nacional también podrá emitir recomendaciones generales a las diversas autoridades del país, a fin de que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos. Estas recomendaciones se elaborarán de manera similar que las particulares y se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión Nacional a través de las visitadurías generales, previo acuerdo del Presidente de la Comisión Nacional. Antes de su emisión, estas

CNDH sostienen que pueden abandonar su trabajo después de publicar sus conclusiones con demasiada frecuencia.

En el caso de los informes especiales, algunos funcionarios de la CNDH alegan que la institución no tiene facultades legales para llevar a cabo un seguimiento de sus conclusiones y que, por lo tanto, debe limitarse a recibir información de las autoridades del gobierno¹⁴⁵. Sin embargo, la ley que regula el trabajo de la CNDH contempla esta facultad. Su Reglamento Interno dispone que “la Comisión Nacional no estará obligada a dar seguimiento” a los informes especiales,¹⁴⁶ lo cual sugiere fuertemente que la CNDH tiene discreción para hacerlo y puede hacerlo cuando así lo desea (si quienes redactaron esta norma hubieran querido prohibir el seguimiento, habrían podido y habrían incorporado explícitamente la prohibición, en vez de utilizar el lenguaje citado anteriormente). Además, algunos funcionarios de la CNDH consideran efectivamente que el seguimiento de los informes especiales es apropiado y lo han hecho en algunos casos¹⁴⁷. Por ejemplo, la CNDH llevó a cabo un seguimiento activo de su “informe especial” de 2003 sobre Ciudad Juárez y de su “informe especial” sobre Guadalajara (aunque después de varios años de omitir el hacerlo).

En cuanto a las recomendaciones generales, un funcionario de la CNDH le dijo a Human Rights Watch que la Comisión no tiene la obligación legal de hacer seguimiento¹⁴⁸. En consecuencia, según entienden los funcionarios de la CNDH, en

recomendaciones se harán del conocimiento del Consejo Consultivo para su análisis y aprobación”. CNDH, Reglamento Interno, art. 140.

La CNDH comenzó a emitir recomendaciones generales en 2000. “Acuerdo del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por el que se adiciona el artículo 129 bis al Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, Diario Oficial de la Federación, 17 de noviembre de 2000.

Hasta diciembre de 2007, la CNDH había emitido 14 recomendaciones generales sobre una serie de cuestiones urgentes de derechos humanos, como por ejemplo, las requisas en las cárceles; las detenciones arbitrarias; los derechos de las mujeres privadas de su libertad; las violaciones de los derechos sexuales y reproductivos de los pueblos indígenas; la libertad de culto en las escuelas públicas; y las prácticas ilegales contra inmigrantes, entre otras cuestiones.

¹⁴⁵ Entrevista de Human Rights con Susana Thalía Pedroza, segunda visitadora, y colaboradores de la segunda visitaduría, Distrito Federal, 22 de marzo de 2007.

¹⁴⁶ CNDH, Reglamento Interno, art. 175.

¹⁴⁷ Entrevista de Human Rights Watch con miembros del personal de la cuarta visitaduría de la CNDH, Distrito Federal, 22 de marzo de 2007.

¹⁴⁸ Según el actual director del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH (CENADEH), no existe la obligación legal de hacer un seguimiento, puesto que las recomendaciones generales no se basan en una acción concreta que la CNDH podría

estos casos no hay necesidad de hacer otra cosa más que recibir información¹⁴⁹. De hecho, todas las recomendaciones generales que la CNDH emitió hasta hoy terminan con el mismo párrafo, que informa a la autoridad gubernamental que no tiene obligación de aceptar la recomendación general y solicitándole que envíe evidencia de haber implementado la recomendación dentro de un plazo de 30 días. Sin embargo, las normas por las que se rige la CNDH requieren un rol mucho más activo de la Comisión, que no se limita meramente a esperar a que el gobierno envíe información. Por el contrario, el Reglamento Interno de la CNDH dispone específicamente que se hará “verificación del cumplimiento” de las recomendaciones generales¹⁵⁰.

Una interpretación peculiar del “Principio de legalidad”

Ante la pregunta de por qué no hacían un seguimiento más activo a sus informes y *recomendaciones*, los funcionarios de la CNDH se remitieron a un principio de derecho administrativo mexicano, conocido como el “principio de legalidad”, según el cual los funcionarios públicos sólo pueden hacer aquello que la ley autoriza expresamente¹⁵¹. Estos funcionarios sostienen que, de acuerdo con este principio, cualquier trabajo que lleven a cabo y exceda el mandato expreso de la CNDH constituiría un abuso de autoridad y los haría pasibles de sanciones administrativas¹⁵².

requerir a las autoridades del gobierno. Entrevista de Human Rights Watch con Víctor Manuel Bulle Goyri, Director del CENADEH, Distrito Federal, 16 de marzo de 2007.

¹⁴⁹ Entrevista de Human Rights Watch con Raúl Plascencia Villanueva, primer visitador, y colaboradores de la primera visitaduría, Distrito Federal, 21 de marzo de 2007.

¹⁵⁰ CNDH, Reglamento Interno, art. 140.

¹⁵¹ En varios sistemas jurídicos criminales, el “principio de legalidad” es entendido como la prohibición general de imponer sanciones penales a individuos por actos que no eran ofensas incluidas en los códigos penales en el momento en que los hechos tuvieron lugar (*nullum crimen sine lege*).

¹⁵² Según personal de una visitaduría, “Cuando la ley no lo permite, tenemos las manos atadas. (...) En México los servidores públicos sólo podemos hacer lo que la ley nos permite, a diferencia de los particulares, que pueden hacer lo que la ley no les prohíbe. Aquí opera otro principio legal, sólo podemos hacer lo que la ley nos faculta (...) Sino incurrimos en responsabilidad”. Entrevista de Human Rights Watch con Susana Thalía Pedroza de la Llave, segunda visitadora, y colaboradores de la segunda visitaduría, Distrito Federal, 22 de marzo de 2007.

Según personal de otra visitaduría, “Como servidores públicos estamos sujetos a ciertos principios (...) uno de ellos es que no podemos hacer otra cosa más que lo que nos señala la ley. En este contexto, la posibilidad de impulsar el combate de la impunidad desde el ámbito de la CNDH es un poco reducido”. Entrevista de Human Rights Watch con Mauricio Farah Gebara, quinto visitador, y colaboradores de la quinta visitaduría, Distrito Federal, 20 de marzo de 2007.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el mandato de la CNDH permite a estos funcionarios desempeñar las mismas funciones que, según ellos, excede el mandato de la institución. Esto incluye la supervisión de las investigaciones penales y el seguimiento de las *recomendaciones* rechazadas, los “informes especiales” y las “recomendaciones generales”. Y, como también fue mencionado anteriormente, en algunos casos los funcionarios de la CNDH han desempeñado estas funciones y han obtenido resultados positivos.

Además, aun en el caso que el mandato de la CNDH estuviera efectivamente limitado, como sostienen estos funcionarios, se trataría, en gran parte, de limitaciones autoimpuestas, dado que la CNDH es responsable de redactar su propio Reglamento Interno y tiene la facultad de solicitar al Congreso que modifique su mandato legal¹⁵³. En otras palabras, la CNDH manifiesta que no puede hacer su trabajo porque tiene las manos atadas, pero no hace lo necesario para que se las desaten.

El propósito del principio de legalidad es proteger a las personas de actos arbitrarios por parte del gobierno. El principio deriva de una cláusula de la Constitución de México que establece que “[N]adie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal de procedimiento”¹⁵⁴. De acuerdo con los tribunales mexicanos, este principio pretende aplicarse “a todos los

¹⁵³ El Consejo Consultivo de la CNDH tiene la facultad de elaborar los lineamientos internos de la CNDH y de modificar su reglamento interno. Ley de la CNDH, art. 19. Además, la CNDH puede proponer reformas para que sean adoptadas por otras instituciones del gobierno. Ver capítulo V de este informe sobre la promoción de modificaciones a las leyes.

¹⁵⁴ Constitución de México, art. 16. A fin de satisfacer todos los requisitos establecidos en la Constitución, la Suprema Corte ha determinado que las decisiones de las instituciones del gobierno deben basarse en normas legales específicas y que deben explicar de qué manera se aplican a los hechos del caso. Suprema Corte de Justicia de México, Segunda Sala, Tesis 2a. CXCVI/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, octubre de 2001, p. 429. De acuerdo con jurisprudencia vinculante emanada de un tribunal inferior, “La debida fundamentación y motivación legal deben entenderse, por lo primero, [como la necesidad de] la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento”. Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Vi.20. J/43, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, marzo de 1996, p. 769. Otra decisión vinculante de la Suprema Corte establece que “el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que solo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé”. Suprema Corte de Justicia de México, Tesis P./J. 9/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, febrero de 2006, p. 1533.

actos de gobierno que tienen por objeto afectar al individuo en forma negativa”¹⁵⁵. Su principal relevancia práctica radica en que otorga a las personas el derecho a conocer en detalle todas las circunstancias que conducen a una decisión del gobierno, de modo que tengan la oportunidad de objetar sus fundamentos y de defenderse en forma adecuada¹⁵⁶.

Al invocar este principio para evitar hacer un seguimiento de sus propias recomendaciones, la CNDH desvirtúa completamente el principio y lo emplea para proteger a funcionarios del gobierno que abusan de su autoridad, en lugar de proteger a las personas cuyos derechos fueron violados.

¹⁵⁵ Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis I.40.T.19 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, mayo de 1998, p. 1021.

¹⁵⁶ “El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el “para qué” de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa”. Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis I.40.A. J/43, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, mayo de 2006, p. 1531.

“Se transgrede la garantía de motivación cuando dichos razonamientos sean tan imprecisos que no proporcionen elementos al gobernado para defender sus derechos, o bien, impugnar aquellos”. Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis XIV.20.45 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, febrero de 2004, p. 1061.

La Suprema Corte de Justicia de México ha determinado, por ejemplo, que las autoridades legislativas respetan este principio cuando “generan certidumbre en los gobernados sobre las consecuencias jurídicas de su conducta y, por otra, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable esa atribución, en forma tal que se impida a la respectiva autoridad actuar de manera arbitraria o caprichosa”. Suprema Corte de Justicia de México, Segunda Sala, Tesis 2a. CLXXIX/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, septiembre de 2001, p. 714.

V - Reforma

Además de impulsar al Estado para que repare violaciones específicas, la CNDH tiene la facultad de promover las reformas necesarias para evitar futuros abusos. Sin embargo, la CNDH también ha mostrado una tendencia a renunciar a esta facultad, y ha permitido en demasiadas ocasiones que las políticas abusivas continúen sin ningún tipo de control.

Una de las funciones más importantes de la CNDH es formular objeciones a las leyes nacionales que contradicen los estándares internacionales de derechos humanos. No obstante, en una serie de cuestiones importantes, la CNDH ha hecho justamente lo contrario y ha tolerado las prácticas abusivas al deferir a las leyes nacionales existentes. En estos casos, la CNDH ha demostrado una profunda indiferencia precisamente para con las normas internacionales de derechos humanos que se supone debe promover.

La CNDH tampoco ha apoyado iniciativas de otros órganos del Estado —incluidos los poderes ejecutivo y legislativo— para lograr que las leyes mexicanas cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos. En al menos un caso relacionado con la ley del Distrito Federal que legaliza el aborto en las primeras 12 semanas de gestación, se ha opuesto activamente a una iniciativa.

Al igual que cuando fallan en darle seguimiento activo a la implementación de sus recomendaciones, los funcionarios de la CNDH justifican la falta de promoción de reformas apelando a interpretaciones limitadas que no toman en cuenta el propósito de la institución ni el papel que puede y debería jugar. Tal vez la prueba más clara de que se trata de argumentos cuestionables sea que, en varias oportunidades, la CNDH ha jugado un papel mucho más activo y constructivo en la promoción de reformas. Si lo hiciera más a menudo, la CNDH tendría un impacto mucho mayor que el que tiene actualmente en la lucha por frenar a los abusos de los derechos humanos en México.

Cómo la CNDH limita su propio mandato

El derecho mexicano otorga a la CNDH amplias facultades para promover reformas destinadas a mejorar el ejercicio de los derechos humanos. Puede proponer modificaciones a las leyes, reglamentaciones y prácticas para aumentar el respeto por los derechos humanos¹⁵⁷. Desde noviembre de 2000, la CNDH cuenta con la facultad de formular “recomendaciones generales” relativas a prácticas sistémicas y normas jurídicas que socavan las protecciones de los derechos humanos¹⁵⁸. Y, desde abril de 2006, tiene la facultad de cuestionar ante la Suprema Corte la constitucionalidad de las leyes federales y estatales que violan los estándares de derechos humanos consagrados en la Constitución de México¹⁵⁹.

A pesar de esto, los funcionarios de la CNDH interpretan este mandato de una forma muy limitada. Argumentan que, dado que la Constitución de México y la Ley de la CNDH solo los habilitan a actuar ante violaciones de los derechos humanos “que ampara el orden jurídico mexicano”, no pueden emprender la defensa de aquellos derechos que no están explícitamente establecidos en la Constitución o en las leyes mexicanas¹⁶⁰. Sin embargo, uno de los principios más importantes que la CNDH

¹⁵⁷ De acuerdo con el artículo 6 de la Ley de la CNDH, “La CNDH tiene las siguientes atribuciones: (...)VIII. Proponer a las autoridades estatales y municipales, que en el ámbito de sus respectivas competencias, promuevan las reformas legislativas y reglamentarias correspondientes, así como los cambios o modificaciones de prácticas administrativas que redunden en una mejor protección de los derechos humanos”. El artículo 53 de la Ley de la CNDH establece que el informe anual de la CNDH puede contener propuestas legislativas. Al presentar propuestas legislativas, la CNDH también actúa de acuerdo con los Principios de París. Los Principios de París establecen que estos tipos de instituciones “examinarán la legislación y los textos administrativos en vigor, así como los proyectos y proposiciones de ley y harán las recomendaciones que consideren apropiadas para garantizar que esos textos respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos; en caso necesario, la institución nacional recomendará la adopción de una nueva legislación, la modificación de la legislación en vigor y la adopción de medidas administrativas o su modificación”. Principios de París, Composición y garantías de independencia y pluralismo, principio 3 (a) (i).

¹⁵⁸ “Acuerdo del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por el que se adiciona el artículo 129 bis al Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, Diario Oficial de la Federación, 17 de noviembre de 2000.

¹⁵⁹ Cámara de Diputados, Boletín 2931, 20 de abril de 2006, http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2006_2006/004_abril/20_20/2931_tendra_facultades_la_cndh_para_promover_inconstitucionalidad_contra_leyes_que_violen_derechos_humanos (consultado el 25 de mayo de 2007).

¹⁶⁰ Constitución de México, art. 102 B; Ley de la CNDH, art. 2.

Por ejemplo, al definir la tortura, la CNDH ha considerado que “Dada la naturaleza pública de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y que solo puede hacer lo que las leyes de nuestro país permiten, [definimos la tortura usando] los elementos del delito, según lo establecido en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura”. Ricardo Hernández Forcada y María Elena Lugo Garfías, “Algunas notas sobre la tortura en México”, (México, CNDH: 2004), p. 14.

debería defender es que el “orden jurídico mexicano” *incluye* las obligaciones del Estado conforme al derecho internacional.

La Suprema Corte de Justicia de México, la máxima autoridad del sistema jurídico mexicano, ha confirmado este principio al establecer en dos oportunidades que México está obligado por sus propios compromisos internacionales y que las disposiciones de los tratados ratificados por México prevalecen sobre las leyes federales y estatales (pero no sobre las disposiciones de la Constitución)¹⁶¹. Si bien estas decisiones no constituyen aún jurisprudencia vinculante para los tribunales inferiores de México (conforme al derecho mexicano, la Suprema Corte sienta jurisprudencia vinculante cuando pronuncia cinco decisiones consecutivas que llegan a la misma conclusión), efectivamente constituyen una interpretación autorizada sobre el derecho mexicano que debería ser el principio rector de la CNDH.

Esta interpretación limitada de su mandato ha obstaculizado seriamente la capacidad de la CNDH de contribuir al avance en materia de derechos humanos en México.

Jurisdicción militar sobre violaciones de derechos humanos

Algunas de las violaciones más atroces de los derechos humanos documentadas por la CNDH han sido los abusos militares contra civiles. Sin embargo, son muy pocos los casos en que estos abusos son sancionados, en gran parte debido a que el sistema de justicia militar ejerce regularmente jurisdicción sobre casos de abusos cometidos por militares, y las autoridades militares han demostrado ser incapaces de investigar y juzgar adecuadamente estos casos. En vez de cuestionar la jurisdicción de los tribunales militares sobre casos de violaciones de derechos humanos, la CNDH ha enviado sistemáticamente estos casos al ministerio público militar, lo cual prácticamente asegura que no haya un recurso efectivo para las víctimas o sus familiares.

¹⁶¹ Suprema Corte de Justicia de México, Pleno, Tesis LXXVII/99, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999, p. 46; Suprema Corte de Justicia de México, Pleno, Tesis P. IX/2007, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, abril de 2007, p. 6.

El presidente de la CNDH afirmó apenas en octubre de 2007 que, de acuerdo con el derecho mexicano, los oficiales militares deberían ser juzgados por tribunales civiles sólo por los delitos que cometan cuando no están en funciones. Por ello, la CNDH no tiene otra opción más que pedir que intervengan los tribunales militares en casos de abusos cometidos por militares¹⁶².

Pero, de hecho, sí existe otra alternativa. La CNDH podría aprovechar un fallo reciente de la Suprema Corte que sugiere una interpretación diferente de las normas aplicables. Si bien la Constitución de México establece la competencia militar solo para “delitos y faltas contra la disciplina militar”¹⁶³, el Código de Justicia Militar establece una noción muy amplia de dichos delitos que incluye “los del orden común o federal... que fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo”¹⁶⁴. En 2005, la Suprema Corte de Justicia de México limitó la amplitud de la cláusula al definir “servicio” como “la realización de las funciones inherentes al cargo que se desempeña”. Si bien en ese momento la Suprema Corte no estaba resolviendo un caso de derechos humanos, la decisión sugiere que las violaciones de los derechos humanos no pueden ser consideradas inherentes a las actividades realizadas por oficiales militares¹⁶⁵. La CNDH también podría tener en cuenta las interpretaciones constitucionales de algunos juristas mexicanos, que sostienen que los tribunales militares no pueden ejercer jurisdicción respecto de víctimas civiles, dado que la Constitución de México contempla los derechos de las víctimas¹⁶⁶.

De todas maneras, aun si la ley mexicana fuera algo ambigua con respecto a la jurisdicción militar, la CNDH podría aplicar el derecho internacional, que es más que claro. México tiene la obligación de proporcionar a las víctimas de abusos de

¹⁶² José Luis Soberanes, “Por qué el fuero de guerra”, *Reforma*, 18 de octubre de 2007. José Luis Soberanes, presidente de la CNDH, dijo a Human Rights Watch que el mecanismo para promover un cambio en el uso del fuero militar para investigar y juzgar casos de derechos humanos era una recomendación general, pero que no lo habían usado para abordar este problema. Entrevista de Human Rights Watch con José Luis Soberanes, presidente de la CNDH, Distrito Federal, 21 de marzo de 2007.

¹⁶³ Constitución de México, art. 13.

¹⁶⁴ Código de Justicia Militar de México, art. 57.

¹⁶⁵ Suprema Corte de Justicia de México, “Contradicción de Tesis 105/2005-PS, 28 de septiembre de 2005.

¹⁶⁶ Comunicaciones por correo electrónico de Human Rights Watch con Miguel Sarre, ITAM, Distrito Federal, 18 y 26 de noviembre de 2007.

derechos humanos recursos efectivos. Y los organismos internacionales de derechos humanos con autoridad en la materia han constatado en varias oportunidades que esta tarea no puede confiarse a los tribunales militares. Por este motivo, han apelado a los Estados para que transfieran la jurisdicción sobre estos casos de las autoridades militares a las civiles¹⁶⁷. En el caso de México, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura determinó que el personal militar mexicano que cometía abusos era “generalmente protegido por la justicia militar” y concluyó que “los casos de delitos graves cometidos por el personal militar contra ciudadanos civiles, en particular tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, deberían, independientemente de que tuvieran lugar en acto de servicio, ser conocidos por la justicia civil”¹⁶⁸.

En lugar de cuestionar el uso indebido de la justicia militar, la CNDH ha derivado sistemáticamente los casos de abuso militar a los agentes del ministerio público militar. Lo ha hecho, por ejemplo, en los siguientes casos:

- cuando Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, dos líderes campesinos que militaban en movimientos ambientalistas en las montañas de Guerrero, fueron detenidos arbitrariamente y torturados por soldados en 1999¹⁶⁹;

¹⁶⁷ El Comité de Derechos Humanos de la ONU (CDH), que supervisa el cumplimiento del PIDCP por parte de los Estados, ha instado reiteradamente a los Estados Partes a someter al personal militar acusado de haber cometido violaciones de los derechos humanos al fuero civil. Por ejemplo, en 1997 instó al gobierno colombiano a tomar “todas las medidas necesarias. . . para asegurar que los miembros de las fuerzas armadas y la policía acusados de abusos a los derechos humanos fueran juzgados por tribunales civiles independientes”, y recomendó especialmente “que el fuero de los tribunales militares con respecto a las violaciones de los derechos humanos fuera transferido a los tribunales civiles”. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Colombia, Doc. de la ONU CCPR/C/79/Add. 76, 3 de mayo de 1997, párr. 34. El Comité ha hecho recomendaciones similares a los gobiernos de Chile y Perú, aduciendo que “la jurisdicción amplia de los tribunales militares para conocer de todos los casos relacionados con el enjuiciamiento de personal militar... contribuye a la impunidad de que goza dicho personal y que impide su castigo por violaciones graves de los derechos humanos”. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Chile, Doc. de la ONU CCPR/C/79/Add. 104, 30 de marzo de 1999, párr. 9. Ver también Doc. de la ONU CCPR/C/79/Add. 67, 25 de julio de 1996, párr. 23. Asimismo, la Corte Interamericana ha resuelto que “en un estado democrático de derecho, la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional”, y que “solo debe juzgar a militares por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar”. Corte Interamericana, Caso Durand y Ugarte, Sentencia del 16 de agosto de 2000, párr. 117.

¹⁶⁸ Naciones Unidas, Cuestión de los derechos humanos de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión y, en particular, la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Informe del Relator Especial Nigel Rodley, presentado con arreglo a la Resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, párrs. 86, 88[j].

¹⁶⁹ CNDH, *Recomendación 8/2000*, 14 de julio de 2000.

- cuando soldados en Oaxaca le dispararon y mataron a Gildardo Ávila Rojas en el momento que trataba de huir de ellos en 2000¹⁷⁰;
- cuando soldados en Guerrero le dispararon y mataron a un menor llamado Esteban Martínez Navario en el momento que huía de ellos en 2001¹⁷¹;
- cuando soldados en Colima atacaron una reunión de alcoholicos anónimos y provocaron la muerte de Rodrigo Torres Silva y heridas a una menor llamada Yuliana Mercado Vargas¹⁷²;
- cuando soldados abrieron fuego contra un vehículo que transportaba a 23 migrantes en 2002¹⁷³;
- cuando soldados golpearon y patearon a otros 13 migrantes en 2003, con el fin de obtener información sobre quién los transportaba¹⁷⁴; y
- cuando soldados en Guerrero dispararon contra Aquileo Márquez Adame, un civil desarmado, en 2004, y causaron su muerte¹⁷⁵.

Más recientemente, la CNDH ha requerido al ministerio público militar que investigue los abusos de los derechos humanos cometidos por personal militar que estaba llevando a cabo tareas de promoción de seguridad pública. Entre estos casos se incluyen los siguientes:

- cuando soldados golpearon a siete policías municipales y abusaron sexualmente de 14 mujeres en el estado de Coahuila, en julio de 2006¹⁷⁶;

¹⁷⁰ CNDH, *Recomendación 17/2001*, 31 de julio de 2001.

¹⁷¹ *Ibíd.*

¹⁷² *Ibíd.* La CNDH recomendó al procurador militar que le pidiera a la Unidad de Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea (Unidad del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana) que comenzara una investigación administrativa sobre los oficiales militares involucrados en los hechos que se invocaban en las tres demandas. La CNDH también recomendó que el procurador militar iniciara acciones para que Yuliana Mercado Vargas y los familiares de Rodrigo Torres Silva y Esteban Martínez Nazario recibieran una indemnización. Además, la CNDH recomendó que el procurador militar se asegurara de que se enseñara a los oficiales militares a cumplir con las normas de derechos humanos al llevar a cabo su trabajo. Por último, la CNDH recomendó que el procurador militar incluyera a otro sospechoso en su investigación penal actual relacionada con el asesinato de Gildardo Ávila Rojas.

¹⁷³ CNDH, *Recomendación 23/2004*, 5 de abril de 2004.

¹⁷⁴ *Ibíd.* Una semana después, la CNDH emitió un comunicado de prensa en el que destacaba que la PGJM había aceptado su *recomendación* y que iniciaría dos investigaciones formales de estos casos. CNDH, Comunicado de Prensa DGCS/053/04, 13 de abril de 2004.

¹⁷⁵ La CNDH recomendó al procurador militar iniciar una investigación administrativa sobre los cargos invocados e iniciar el procedimiento para el pago de una indemnización a los familiares de Márquez. Por último, la CNDH recomendó que el procurador militar impartiera las órdenes correspondientes para que los oficiales militares tuvieran capacitación en leyes de derechos humanos y el uso adecuado de la fuerza. CNDH, *Recomendación 49/2005*, 21 de diciembre de 2005.

- cuando soldados en el estado de Michoacán detuvieron arbitrariamente a 65 personas en mayo de 2007, mantuvieron a algunas de ellas incomunicadas en una base militar, golpearon a muchos de los detenidos y violaron a cuatro niños¹⁷⁷;
- cuando soldados en Michoacán detuvieron arbitrariamente a ocho personas en mayo de 2007, las mantuvieron incomunicadas en una base militar, donde golpearon y les cubrieron la cabeza con bolsas plásticas a cuatro de ellas ¹⁷⁸;
- y
- cuando soldados abrieron fuego contra un camión en Sinaloa en junio de 2007, causando la muerte de cinco personas, incluidos tres niños, e hiriendo a otras tres¹⁷⁹.

La CNDH incluso ha requerido que la Procuraduría General de Justicia Militar (PGJM) se encargue de estos casos aun después de encontrar irregularidades en las investigaciones que ya habían llevado a cabo los militares. En 2005, la CNDH documentó un tiroteo en un puesto de control militar en Guerrero en 2003, en el cual resultó herido el menor Rogaciano Miranda Gómez, y asesinado Prisciliano Miranda López. La CNDH concluyó que los soldados habían disparado a Miranda por la espalda y que, posteriormente, esperaron otras 12 horas antes de trasladarlo al hospital. También determinó que el ministerio público militar había cometido irregularidades al investigar el caso, entre las cuales se incluyen no haber tenido en cuenta las contradicciones en las declaraciones efectuadas por el personal militar, y luego haber cerrado el caso. Aun así, la CNDH remitió el caso nuevamente a la PGJM

¹⁷⁶ CNDH, *Recomendación 37/2007*, 21 de septiembre de 2007. En este caso, la CNDH no aclara si la investigación debe ser llevada a cabo por agentes del ministerio público civil o militar, pero dirige su *recomendación* al Secretario de la Defensa Nacional, pidiéndole que emita órdenes para que se “inicien, integren y se concluyan” investigaciones penales. De acuerdo con un artículo de prensa, un juez civil condenó a tres soldados por las violaciones sexuales. Hilda Fernández Valverde, “Juez Penal condena a tres militares por violación”, *El Universal*, 2 de octubre de 2007. El presidente de la CNDH declaró que la decisión del juez no abordaba todas las violaciones de los derechos humanos que habían documentado. CNDH, Comunicado de Prensa CGCP/141/07, 3 de octubre de 2007.

¹⁷⁷ CNDH, *Recomendación 38/2007*, 21 de septiembre de 2007.

¹⁷⁸ CNDH, *Recomendación 39/2007*, 21 de septiembre de 2007.

¹⁷⁹ CNDH, *Recomendación 40/2007*, 21 de septiembre de 2007.

con la expectativa de que hicieran un trabajo más eficiente al investigarlo por segunda vez¹⁸⁰.

La CNDH tampoco ha objetado el ejercicio de la jurisdicción militar en abierta violación de la Constitución de México. De acuerdo con la Constitución, “los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército”, y “cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”¹⁸¹. En consecuencia, cuando se sospeche que tanto militares como civiles han cometido un delito específico, el caso debe ser llevado ante los tribunales civiles¹⁸².

No obstante, los agentes del ministerio público y tribunales militares han ignorado abiertamente esta disposición de la Constitución, lo cual es evidente en los casos de la “guerra sucia” sobre tres oficiales militares implicados en la desaparición forzada de varias personas en Guerrero en la década de 1970. La PGJM reconoció que en la comisión de los delitos participaron civiles, pero continuó con el procesamiento y, finalmente, absolvió a los acusados¹⁸³. La CNDH no cuestionó pública y adecuadamente este flagrante uso indebido del fuero militar¹⁸⁴.

¹⁸⁰ La CNDH también pidió al procurador militar información actualizada sobre una investigación administrativa ya iniciada contra los oficiales militares involucrados en estos sucesos. La CNDH pidió al procurador que solicitara a la Oficina de Inspección y Contraloría del Ejército y las Fuerzas Armadas que investigara al procurador que anteriormente había cerrado la causa penal. La CNDH declaró que si esta oficina determinaba que habían existido irregularidades en la conducta del procurador durante la investigación y el cierre de esta causa, se debían iniciar investigaciones penales contra este. Además, la CNDH recomendó al procurador militar que emitiera las órdenes correspondientes para que Rogaciano Miranda Gómez y los familiares de Prisciliano Miranda López recibieran una indemnización. Por último, la CNDH recomendó que el procurador militar diera las órdenes necesarias a efecto de que los oficiales militares fueran instruidos sobre derechos humanos y respecto del debido uso de la fuerza. CNDH, *Recomendación 14/2005*, 16 de junio de 2005.

¹⁸¹ Constitución de México, art. 13.

¹⁸² La Suprema Corte de Justicia de México ha eliminado la posibilidad de que el mismo caso pueda ser juzgado simultáneamente en el fuero militar y en el civil: “...ni los antecedentes históricos del Artículo 13 constitucional, ni las condiciones sociales reinantes cuando fue expedido, ni las ideas expuestas por los legisladores al expedirlo, ni la significación gramatical de las palabras de su texto, pueden autorizar la interpretación de que cuando en un delito militar estuviese complicado un paisano, las autoridades del fuero de guerra juzgarán a los miembros del Ejército y las autoridades civiles al paisano; y por tanto, son las autoridades civiles quienes deben de conocer de un proceso militar en el que se encuentren inmiscuidos militares y paisanos”. Suprema Corte de Justicia de México, Pleno, Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XL, p. 1393.

¹⁸³ En un documento presentado a la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, la PGJM relató que había detectado “la participación en las conductas delictivas analizadas en la presente determinación, de otras personas que no tenían calidad de militar pero sí tenían carácter de autoridades...”

Discriminación de militares que viven con VIH/SIDA

Durante años, la CNDH no cuestionó la flagrante discriminación por parte del Ejército contra las personas que viven con VIH/SIDA, y ha invocado una ley mexicana para legitimar una política que constituye una violación tanto de la Constitución de México como de estándares internacionales de derechos humanos.

En reiteradas ocasiones, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) ha dado de baja a miembros del Ejército que viven con VIH por vivir con VIH/SIDA. Antes de 2003, para justificar esta práctica discriminatoria, la SEDENA se remitía a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, que no incluía explícitamente la infección por VIH como motivo para ser expulsado del Ejército. Más recientemente, la SEDENA ha justificado esta política basándose en legislación aprobada por el Congreso mexicano en 2003, que explícitamente autoriza dicha discriminación¹⁸⁵.

En septiembre de 2001, por ejemplo, la CNDH determinó que la SEDENA no había violado los derechos de Eliazar L., quien fue dado de baja después de que el Ejército considerara que era “incapaz...para el servicio activo de las armas” por vivir con VIH/SIDA. La CNDH argumentó que la ley permitía al Ejército darlo de baja “en virtud de que se demostró...médicamente que [la víctima] contrajo un padecimiento en actos fuera del servicio”¹⁸⁶. De manera similar, en enero de 2002, la CNDH consideró que la SEDENA no había violado los derechos de Vicente J., quien fue dado de baja por el mismo motivo, argumentando en esa ocasión que no tenía competencia para

¹⁸⁴ Ver capítulo IV de este informe para obtener información sobre la evaluación del trabajo de la CNDH después de documentar cientos de “desapariciones” cometidas durante la “guerra sucia” de México.

¹⁸⁵ De conformidad con la ley, “Para la determinación de las categorías y grados de accidentes o enfermedades que den origen a retiro por inutilidad se aplicaran las siguientes tablas: Primera Categoría: (...) 83. La seropositividad a los anticuerpos contra los virus de la inmunodeficiencia humana, confirmada con pruebas suplementarias más infecciones por gérmenes oportunistas y/o neoplasias malignas”. Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, julio de 2003, <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84.pdf> (consultado en mayo de 2007), art. 226, sección 83.

¹⁸⁶ Además, la CNDH dijo que los peticionarios habían presentado reclamos administrativos contra dicha decisión, que habían recibido una compensación adecuada y que la CNDH no podía revisar una decisión definitiva relacionada con la situación laboral de los peticionarios. Oficio de la CNDH 017828 del expediente 2001/1763, firmado por Raúl Plascencia Villanueva, segundo visitador, 28 de septiembre de 2001.

analizar el caso debido a que el peticionario ya había presentado los recursos administrativos correspondientes¹⁸⁷.

En agosto de 2005, después de descubrir que era VIH positivo, Omar P. recurrió a la CNDH para “proteger su trabajo”, puesto que sabía que otras personas habían sido dadas de baja del Ejército por vivir con VIH/SIDA¹⁸⁸. La CNDH informó a Omar P. que no tenía competencia para analizar su caso y lo remitió al ombudsman militar¹⁸⁹. Según Omar P., cuando regresó a trabajar, el comandante a cargo de su unidad le preguntó frente a todo el batallón: “Tú tienes una enfermedad mortal, ¿a qué fuiste a ‘derechos humanos?’” Unos días más tarde, el comandante ordenó a todo el personal del batallón que se sometiera a una prueba de VIH en el hospital¹⁹⁰. Y unos meses más tarde, Omar P. fue dado de baja del Ejército “por inutilidad”¹⁹¹. El abogado de Omar P. dijo a Human Rights Watch que presentó otra queja formal ante

¹⁸⁷ Oficio de la CNDH V2/002155 del expediente 2001/2790, firmado por Raúl Plascencia Villanueva, segundo visitador, 31 de enero de 2002.

¹⁸⁸ Entrevista de Human Rights Watch con Omar P., Distrito Federal, 1 de diciembre de 2006. (No se incluye el nombre real para resguardar su privacidad).

¹⁸⁹ Carta firmada por Concepción González Araujo, directora de atención al público de la CNDH, 12 de agosto de 2005 (no se ha dado a conocer información adicional).

¹⁹⁰ Entrevista de Human Rights Watch con Omar P., Distrito Federal, 1 de diciembre de 2006.

Omar P. dijo a Human Rights Watch que no sabía si el ombudsman militar o la CNDH habían informado al comandante a cargo de su unidad que él vivía con VIH/SIDA. Cualquiera sea el caso, la preservación de la confidencialidad de la información médica está garantizada por el derecho internacional. El Comité Económico, Social y Cultural, en su comentario general 14 sobre el derecho a la salud, reconoció “el derecho a que la información de salud personal sea tratada con confidencialidad”. Párr. 12. Con un sentido más amplio, el Comité destacó: “el derecho a la salud está estrechamente relacionado con la realización de otros derechos humanos y depende de estos, según lo contenido en la Declaración Internacional de Derechos, incluido el derecho a... la privacidad”. *Ibíd.*, Párr. 3. Al hacer referencia al derecho a la privacidad en virtud del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Comité estableció que pone “especial énfasis en el acceso a la información debido a la importancia especial de esta cuestión en relación con la salud”. Párr. 12 nota al pie 8. De acuerdo con Manfred Nowak en su tratado sobre el PIDCP, el derecho a la privacidad incluye el derecho a la intimidad, es decir, “a mantener en secreto del público características, acciones o datos privados”. Esta intimidad está garantizada por las protecciones institucionales, pero también incluye, generalmente, obligaciones reconocidas de confidencialidad, como la que cabe a los médicos o sacerdotes. Además, “la protección de la intimidad va más allá del hecho de hacer pública la información. Cada invasión o incluso la mera exploración de la esfera de la intimidad contra la voluntad de la persona en cuestión puede constituir una interferencia injustificada”. Manfred Nowak, *Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU: Un comentario del PIDCP* (Kehl am Rhein: N.P. Engel, 1993), p. 296. El derecho al respeto por la vida privada de una persona también está reconocido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 11.

¹⁹¹ Oficio de la SEDENA firmado por Gerardo Clemente Ricardo Vega García, secretario de la Defensa Nacional, 26 de agosto de 2005 (no se ha dado a conocer información adicional). El 4 de julio de 2006, el Ejército emitió una decisión provisoria mediante la cual confirmaba su retiro debido a inutilidad, dado que los resultados de la prueba de VIH habían sido positivos. Oficio de la SEDENA firmado por José Luis Chávez García, 17 de julio de 2006 (no se incluye información adicional).

la CNDH, la cual la Comisión no respondió hasta que él logró obtener una orden judicial que ordenaba a la CNDH analizar el caso. Según el abogado, cuando finalmente se ocupó del caso, la Comisión envió a Omar P. una propuesta de conciliación que establecía que él había aceptado conciliar el caso, lo cual, según dice, no es cierto¹⁹².

Omar P. manifestó a Human Rights Watch que recurrió a la CNDH con la esperanza de que lo protegieran. Pero, según dijo, “no hubo ninguna ayuda de la CNDH. (...) Por el contrario, si no hubiera acudido a la CNDH, yo estaría bien (...) y no en la situación en que me encuentro”¹⁹³.

La CNDH no sólo no protegió a estas personas de actos de discriminación, sino que además se rehusó a objetar los fundamentos legales de esta práctica abusiva. El presidente de la CNDH manifestó a Human Rights Watch que, puesto que había casos en trámite ante los tribunales, la CNDH no podía abordar esta cuestión. Según el presidente de la CNDH, si ésta hubiera tenido la posibilidad de objetar la constitucionalidad de las leyes con anterioridad al 2006, habría objetado la constitucionalidad de esta ley¹⁹⁴.

Pero la CNDH podría haber criticado públicamente al Congreso mexicano cuando votó, en 2003, a favor de autorizar explícitamente este tipo de discriminación. Además, a pesar de una decisión de la Suprema Corte de Justicia de México que determina que la ley de 2003 es inconstitucional, el personal de la CNDH continúa insistiendo que no puede denunciar esta práctica discriminatoria¹⁹⁵. En

¹⁹² Entrevista de Human Rights Watch con Pedro Morales, abogado de Omar P., Distrito Federal, 1 de diciembre de 2006; e intercambio de mensajes de correo electrónico entre Human Rights Watch y Pedro Morales, 31 de octubre de 2007. La CNDH recibió la queja, firmada por Omar P., el 7 de agosto de 2006. Ese mismo día, Omar P. presentó otra queja ante el órgano de control interno de la CNDH, argumentando que la CNDH no lo había protegido. El 20 de septiembre de 2006, la CNDH concluyó que no había pruebas de que la CNDH hubiera filtrado información sobre el caso de Omar P., ya que no podían encontrar ninguna referencia a su “enfermedad” en los expedientes de la CNDH. Sin embargo, también informaron que los miembros del personal de la CNDH involucrados en las “anomalías” habían sido separados de sus cargos. Carta de la CNDH firmada por Raúl Ernesto Violante López, 20 de septiembre de 2006.

¹⁹³ Entrevista de Human Rights Watch con Omar P., Distrito Federal, 1 de diciembre de 2006.

¹⁹⁴ Entrevista de Human Rights Watch con José Luis Soberanes, presidente de la CNDH, Distrito Federal, 21 de marzo de 2007.

¹⁹⁵ Suprema Corte de Justicia de México, Amparo en Revisión 2146/2005, 27 de febrero de 2007; Suprema Corte de Justicia de México, Amparo en Revisión 810/2006, 27 de febrero de 2007. Suprema Corte de Justicia de México, Tesis 2a/J. 197/2007, Semanario Judicial de la Federación y su GacetaXXVI, octubre de 2007, p. 241.

conversaciones con Human Rights Watch, el director del programa sobre VIH y derechos humanos de la CNDH reconoció que la ley es discriminatoria. No obstante, sostuvo que la CNDH no puede objetar la práctica porque su mandato “constitucional y legal indica que tenemos que defender los derechos humanos amparados por el marco jurídico mexicano” y “la baja en el caso del militar que esta dado de baja [por vivir con VIH/SIDA] está sustentada en una ley (...) federal”¹⁹⁶.

El funcionario de la CNDH le restó importancia a la decisión de la Suprema Corte sobre la ley y para ello se basó en el dudoso fundamento que no se trataba de jurisprudencia vinculante, dado que, según el derecho mexicano, se requieren cinco decisiones consecutivas de la Suprema Corte para que lo sea. (Con posterioridad a nuestra entrevista, la Suprema Corte emitió una quinta decisión y estableció así la jurisprudencia vinculante)¹⁹⁷. De cualquier forma, que la decisión no fuera vinculante en ese momento para los jueces de los tribunales inferiores no significa que no se tratara de una opinión de peso que la CNDH debía tener en cuenta al evaluar la ley. No hay ninguna razón valedera que obligue a la CNDH a esperar a que la Suprema Corte emita cinco decisiones consecutivas para poder cuestionar una ley ostensiblemente discriminatoria, en particular cuando dicha ley es contraria a estándares internacionales de derechos humanos.

El funcionario de la CNDH también ignoró la importancia de las normas internacionales de derechos humanos, y sostuvo que “no hay convención internacional que determine que los militares no pueden ser dados de baja por tener VIH”. Sin embargo, este argumento refleja una comprensión notablemente limitada

Mientras que la CNDH no reconoció que estas normas violaban los derechos humanos, los tribunales mexicanos han sostenido desde 2003 que la ley anterior no debía ser aplicada por la SEDENA para dar de baja a oficiales militares que viven con VIH/SIDA y que, al hacerlo, la SEDENA violaba el derecho de los oficiales de no ser discriminados, reconocido por el derecho mexicano e internacional. Expediente 338/2002, Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Distrito Federal, 29 de agosto de 2003; Expediente 769/2003, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, 21 de abril de 2004.

¹⁹⁶ Entrevista de Human Rights Watch con Ricardo Hernández Forcada, director del programa de VIH y derechos humanos de la CNDH, Distrito Federal, 21 de marzo de 2007. La CNDH efectivamente emitió una *recomendación* contra la Marina, argumentando que se habían violado los derechos humanos de un oficial militar que había sido obligado a someterse a una prueba de VIH, que posteriormente fue usada para darlo de baja. Sin embargo, no se pronunció sobre el hecho de que la ley que permite a las Fuerzas Armadas dar de baja a oficiales militares con VIH es discriminatoria. CNDH, *Recomendación* 49/2004, 27 de agosto de 2004.

¹⁹⁷ Suprema Corte de Justicia de México, Tesis 2a/J. 197/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, octubre de 2007, p. 241.

de la aplicabilidad del derecho internacional. Si bien no hay ningún tratado que aborde específicamente este tema, son varios los tratados que, al contener cláusulas que establecen una clara prohibición de discriminar, son aplicables en este caso¹⁹⁸. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el principal organismo político dentro del sistema de la ONU a cargo de cuestiones relacionadas con los derechos humanos, sostuvo que el PIDCP, por ejemplo, prohíbe la discriminación por VIH/SIDA¹⁹⁹.

Acceso al espectro radioeléctrico (La “Ley Televisa”)

En 2006, la CNDH no objetó públicamente cuando el Congreso mexicano aprobó un decreto por el cual se otorgaba a las principales compañías de telecomunicaciones el control del espectro radioeléctrico del país y que socavaba los esfuerzos por promover la libertad de expresión en México²⁰⁰. A pesar de que secciones problemáticas del decreto fueron eventualmente declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte, este caso ilustra, nuevamente, la timidez de la CNDH.

El decreto —más conocido como la “Ley Televisa”— modificaba la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones, permitiendo que unas

¹⁹⁸ Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley.

Las garantías de igualdad ante la ley y protección de la ley evitan que un gobierno haga distinciones arbitrarias entre clases de personas al promulgar y hacer cumplir sus leyes. El derecho a la no discriminación está establecido en varios tratados internacionales sobre derechos humanos. PIDCP, art. 26; CADH, art. 24; PIDESC, art. 2 (2).

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha determinado que las prohibiciones de discriminación imponen un amplio mandato a los Estados que consiste en reparar el trato desigual en todos los ámbitos de la vida, y determinó asimismo que el artículo 26 del PIDCP “prohíbe la discriminación de hecho y de derecho en cualquier esfera sujeta a la normativa y la protección de las autoridades públicas”. (Comité de Derechos Humanos, Comentario General 18: No discriminación, 37.^o Sesión, 1989, Doc. de la ONU HRI/GEN/1/Rev.1, p. 26). Las Directrices Internacionales sobre VIH/SIDA y Derechos Humanos no vinculantes de la ONU exhortan a los Estados a “promulgar o robustecer las leyes que combaten la discriminación u otras leyes que protegen contra la discriminación en los sectores tanto público como privado, a los grupos vulnerables, las personas con el VIH/SIDA y los discapacitados”. (ONU, Directrices Internacionales sobre VIH/SIDA y Derechos Humanos, Directriz 5.) Las directrices destacan, también, que los Estados deberían asegurar que “sus leyes, políticas y prácticas no excluyan, estigmaticen ni discriminen a las personas portadoras de VIH/SIDA ni a sus familias, ya sea por su condición de portadoras de VIH o por otros motivos contrarios a las normas internacionales o nacionales de derechos humanos”. (Recomendaciones para la Implementación de la Directriz 6).

¹⁹⁹ PIDCP, art. 26; Comisión de Derechos Humanos, “Protección de los derechos humanos de las personas infectadas con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y con el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA)”, Resolución 1995/44, adoptada sin votación, 3 de marzo de 1995. El derecho a la no discriminación también está contemplado en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

²⁰⁰ Secretaría de Comunicaciones y Transporte, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”, 11 de abril de 2006.

pocas compañías de telecomunicaciones conservaran el control de los nuevos canales creados en el espectro radioelétrico a través de mejoras en la tecnología digital²⁰¹. Las nuevas reglas establecían criterios económicos para determinar el acceso a las frecuencias radioeléctricas y dificultaban tal acceso a las estaciones de radio no comerciales²⁰². También creaban un mecanismo por el cual la Secretaría de Comunicaciones y Transporte autorizaría automáticamente —a solicitud y sin iniciar un proceso de licitación pública— a aquellos que ya tuvieran una concesión para explotación comercial sobre una parte del espectro radioelétrico, a usar su espectro para brindar otros servicios de telecomunicaciones, como servicios de Internet o telefónicos.

Antes del decreto, existía una concentración de los medios de comunicación en México principalmente en dos grandes compañías privadas de telecomunicaciones. Las nuevas medidas habrían incrementado su poder sobre el espectro radioelétrico aún más y habrían afectado adversamente los esfuerzos para expandir y diversificar las ofertas de radio y televisión comercial y no comercial en el país.

Al permitir que fuera prácticamente imposible que determinados sectores sociales se expresaran a través de los medios de comunicación, el decreto contradecía la obligación de México de promover la libertad de expresión²⁰³. Según organismos internacionales de derechos humanos con autoridad en la materia, cuando los Estados administran el espectro radioelétrico, deben garantizar que exista un acceso justo y no discriminatorio. Al hacerlo, los Estados deben tener presente que

²⁰¹ A esta ley se la conoce comúnmente como la “Ley Televisa”, por el nombre de una de las dos principales compañías de telecomunicaciones de México.

²⁰² El decreto también permitía a las autoridades del gobierno exigir discrecionalmente información adicional a quienes solicitaban establecer estaciones no comerciales, así como pedir información a otras autoridades gubernamentales al investigar los antecedentes de los solicitantes no comerciales.

²⁰³ También contradicen una recomendación de las Naciones Unidas incluida en el Diagnóstico Nacional sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. “Crear un órgano público y autónomo que dictamine la procedencia de las concesiones y permisos para operar estaciones de radio y televisión, mediante un procedimiento transparente; establecer condiciones de equidad para que las radios comunitarias y ciudadanas accedan a las frecuencias para cumplir con su función social; desarrollar un sistema autónomo de radio y televisión públicas; y establecer dentro de las leyes federales de Competencia Económica y de Telecomunicaciones, un capítulo específico sobre radiodifusoras y señales de televisión”. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Recomendación General, “Diagnóstico Sobre la Situación de los Derechos Humanos en México”, 2003, ISBN-968-7462-36-1, http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh_2003/oprologoyrecomendaciones.pdf (consultado el 18 de mayo de 2007), párr. 14.

los monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación restringen la pluralidad y diversidad que aseguran el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos²⁰⁴. De acuerdo con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA:

Las radios llamadas comunitarias, educativas, participativas, rurales, insurgentes, interactivas, alternativas y ciudadanas son, en muchos casos, y cuando actúan en el marco de la legalidad, las que ocupan los espacios que dejan los medios masivos; se erigen como medios que canalizan la expresión donde los integrantes del sector pobre suele tener mayores oportunidades de acceso y participación en relación a las posibilidades que pudieran tener en los medios tradicionales... Dada la importancia que pueden tener estos canales de ejercicio de la libertad de expresión de las comunidades, resulta inadmisibles el establecimiento de marcos legales discriminatorios que obstaculizan la adjudicación de frecuencias a radios comunitarias²⁰⁵.

Un sector de la sociedad mexicana que se habría visto particularmente afectado negativamente por el decreto es las comunidades indígenas del país que, por tratarse de minorías lingüísticas y culturales, tienen un especial interés en usar el espectro radioeléctrico para establecer estaciones de radio y televisión locales en su propio idioma. De hecho, la Constitución de México exige expresamente al Estado

²⁰⁴ Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108.ª sesión ordinaria de octubre de 2000, <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos13.htm> (consultado el 13 de junio de 2007), principio 12. Ver también “Mecanismos Internacionales para la Promoción de la Libertad de Expresión, Declaración Conjunta”, Comunicación Conjunta de la Oficina del Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos para la Libertad de Expresión, el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, y el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa sobre la Libertad de los Medios de Comunicación, 2001, <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=48&IID=2> (consultado el 18 de mayo de 2007). De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Una de las preocupaciones fundamentales es que el Gobierno siga otorgando concesiones basándose únicamente en criterios económicos que dejan sin acceso a sectores minoritarios de la sociedad [...] tales como los indígenas, los jóvenes y las mujeres. En este sentido, la entrega o renovación de licencias de radiodifusión, debe estar sujeta a un procedimiento claro, justo y objetivo que tome en consideración la importancia de los medios de comunicación para que la ciudadanía participe informadamente en el proceso democrático”. Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA. Res. 447 (IX-o/79), O.A.S. Off. Rec. OEA/Ser.P/IX.o.2/80, Vol. 1 en 88, Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, OEA/Ser.L.V/II.111 doc.21 rev., Cap. IX, “Derecho a la Libertad de Pensamiento y Expresión” (2001).

²⁰⁵ Ver Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Res. OEA 447 (IX-o/79), Res. OEA 447 (IX-o/79), O.A.S. Off. Rec. OEA/Ser.P/IX.o.2/80, Vol. 1 en 88, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2002, OEA/Ser.L.V/II.117 doc. 5 rev.1, Vol. III, capítulo IV.E, párrs. 39 y 43 (2003).

que proporcione a las comunidades indígenas los medios para obtener acceso a la propiedad y la operación de medios electrónicos²⁰⁶.

El decreto fue ampliamente repudiado por actores internacionales, gubernamentales y no gubernamentales debido a su potencial impacto sobre la libertad de expresión en México. El representante en México de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU manifestó que el decreto imponía limitaciones indebidas al ejercicio del derecho a la libertad de expresión²⁰⁷. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas criticó el decreto por no garantizar igualdad de acceso al espectro de radio a las comunidades indígenas²⁰⁸. Por su parte, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) ha manifestado que las reformas “violan el derecho a la libertad de expresión en tanto que prácticamente eliminan la posibilidad de acceso de los grupos ciudadanos y comunidades indígenas a la operación de frecuencias de radio y televisión”²⁰⁹.

²⁰⁶ La Constitución de México establece lo siguiente: “La federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de: (...) extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación; establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen”. Constitución de México, art. 2, B, VI.

²⁰⁷ Declaración pública de la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Palabras del señor Américo Incalcaterra, Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con motivo de la celebración del día Mundial de la Libertad de Prensa”, 2 de mayo de 2006.

²⁰⁸ Las violaciones del derecho a la libertad de expresión están implícitas cuando la Comisión afirma que el decreto niega a las comunidades indígenas la igualdad de acceso a medios de comunicación importantes. Carta de Xochitl Galvez Ruiz, Directora General de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a Rodrigo Labardini Flores, Director General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 7 de abril de 2006.

Otros organismos del gobierno que han criticado la ley por diversas razones incluyen: Comisión Federal de Telecomunicaciones, “Opinión de la Cofetel respecto a la Minuta de Decreto que reforma y adiciona a las LFTel y LFRyTV”, 15 de marzo de 2006; Secretaría de Comunicaciones y Transporte, “Dictamen Técnico. Iniciativa por la cual se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”, 4 de abril de 2005; Carta de Eduardo Pérez Motta, presidente de la Comisión Federal de Competencia, al Senador Héctor Osuna Jaime, presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transporte del Senado, 8 de diciembre de 2005.

²⁰⁹ Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), “Observaciones a las Reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones”, p. 4. Representantes de AMARC informaron a Human Rights Watch que habían solicitado en varias oportunidades a la CNDH que comentara públicamente sobre las reformas. Entrevista de Human Rights Watch con Aleida Calleja y Laura Salas, AMARC, Distrito Federal, 8 de noviembre de 2006.

Una minoría legislativa cuestionó la constitucionalidad de este decreto ante la Suprema Corte²¹⁰. En junio de 2007, la Suprema Corte revocó disposiciones centrales de la ley bajo el argumento, entre otras cosas, que éstas violaban la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información, limitaban la función social del espectro radioeléctrico y favorecían la creación de monopolios²¹¹.

La CNDH, por lo contrario, dejó pasar una importante oportunidad de lograr avances en la protección de la libertad de expresión en México al guardar silencio sobre esta controvertida ley.

Derechos reproductivos en el Distrito Federal

Una de las funciones principales de la CNDH es asegurar que las leyes y políticas mexicanas sean consistentes con los estándares internacionales de derechos humanos. Sin embargo, la CNDH hizo exactamente lo contrario cuando cuestionó la constitucionalidad de la ley aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en abril de 2007, que legalizó el aborto para todas las mujeres si éste es practicado durante las primeras 12 semanas de gestación.

En mayo de 2007, la CNDH solicitó a la Suprema Corte que declarara la inconstitucionalidad de la ley del Distrito Federal²¹². La CNDH sostuvo, entre otros argumentos, que la Constitución de México protege el derecho a la vida del no nacido desde el momento de la concepción, y que este derecho está respaldado por los tratados internacionales de derechos humanos que protegen el derecho a la vida²¹³.

²¹⁰ Argumentaron, entre otras cosas, que el decreto violaba la libertad de expresión y el derecho al acceso a la información y que atentaba contra la pluralidad democrática. Alejandro Madrazo y José Luis Zambrano, “La Ley de Televisa ante la Suprema Corte”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, Vol. 26 (abril de 2007), p. 71. Madrazo y Zambrano formaban parte del equipo legal que cuestionó la constitucionalidad del decreto ante la Suprema Corte.

²¹¹ Suprema Corte de Justicia de México, *Acción de Inconstitucionalidad 26/2006*, 7 de junio de 2007, pp. 447-459, 497-501, 551-568.

²¹² “Demanda de acción de inconstitucionalidad” firmada por José Luis Soberanes, en representación de la CNDH, 24 de mayo de 2007.

²¹³ El informe de la CNDH solo menciona tres tratados internacionales de derechos humanos: la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), el PIDCP y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), ya que sostiene que sólo son aplicables los tratados internacionales que son acordes con la Constitución de México. Sin embargo, el derecho internacional dispone que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un

La mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos no se pronuncian respecto a cuándo comienza el derecho a la vida²¹⁴. No obstante, los antecedentes de negociaciones de muchos tratados y declaraciones, la jurisprudencia internacional y regional y la mayoría de los análisis doctrinarios sugieren que no existe intención de aplicar el derecho a la vida tal como lo conciben los instrumentos internacionales de derechos humanos antes del nacimiento de un ser humano²¹⁵.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) es el único instrumento internacional de derechos humanos que contempla la aplicación del derecho a la vida desde el momento de la concepción, aunque no lo hace de una manera absoluta²¹⁶. En 1981, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció que las disposiciones sobre el derecho a la vida de esta Convención y de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre son compatibles con el derecho de la mujer a tener acceso a abortos seguros y legales²¹⁷. Por otra parte, cuando México ratificó la CADH, agregó una “declaración interpretativa” que decía que la expresión del artículo sobre el derecho a la vida “no constituye obligación de

tratado”. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, art. 27.

La Suprema Corte de Justicia de México interpretó que los tratados internacionales prevalecen sobre las leyes federales y estatales (pero no sobre las disposiciones de la Constitución). Estos fallos no han adquirido aún el nivel de jurisprudencia vinculante. Suprema Corte de Justicia de México, Tesis LXXVII/99, noviembre de 1999, y Suprema Corte de Justicia de México, Tesis P. IX/2007, abril de 2007.

²¹⁴ El silencio que guardan ciertos instrumentos legales sobre el inicio de la protección del derecho a la vida ha sido considerado por los órganos encargados de su interpretación como un indicio que el derecho a la vida no está protegido sino hasta después del nacimiento de un ser humano. En el caso *Paton v United Kingdom* de 1980, la Comisión Europea resolvió que, con respecto a las limitaciones al derecho a la vida, la expresión “toda persona” en el artículo 2 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (que protege “el derecho de toda persona a la vida”) no incluye a los no nacidos. En el mismo caso, se resolvió que aun si al feto le correspondiera alguna protección, el artículo 2 no impediría que una mujer se practicara un aborto durante la primera etapa del embarazo para proteger su salud física y mental. *Paton v. United Kingdom* (1981), 3 E.H.R.R. 408 (Comisión Europea de Derechos Humanos), párrs. 17 y 23. Ver también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Vo v. France*, n.º 53924/00, Sentencia del 8 de julio de 2004, disponible en www.echr.coe.int (consultado el 6 de junio de 2007).

²¹⁵ Ver Human Rights Watch, *Derecho internacional de los derechos humanos y aborto en América Latina*, julio de 2005, <http://hrw.org/spanish/informes/2006/wrdo106/>.

²¹⁶ El Artículo 4 (1) de la CADH establece que “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción”.

²¹⁷ La Comisión determinó que la redacción del artículo 4 con respecto al derecho a la vida había sido totalmente deliberado y que la intención de los autores de la Convención al incluir la cláusula “en general” había sido precisamente permitir que exista legislación interna no restrictiva respecto al aborto. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *White and Potter* (“Caso Baby Boy”), Resolución N.º 23/81, Caso 2141, Estados Unidos, 6 de marzo de 1981, OAS/Ser.L/V/II.54, Doc. 9 Rev. 1, 16 de octubre de 1981.

adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida ‘a partir del momento de la concepción’ ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados”²¹⁸.

La CNDH reconoce que el derecho a la vida del no nacido (que, según afirma, existe en el derecho internacional) no es absoluto y debe equilibrarse con el derecho a la vida de la mujer embarazada²¹⁹. Sin embargo, hay otros derechos fundamentales en juego que la CNDH ignora. Las interpretaciones autorizadas en materia de derecho internacional reconocen que el aborto es de fundamental importancia para que las mujeres puedan ejercer sus derechos humanos, que no se limitan al derecho a la vida. Estos derechos incluyen, entre otros, los derechos a la salud y a la atención médica, el derecho a no ser discriminado y el derecho a decidir la cantidad y el intervalo entre los nacimientos de los hijos²²⁰. Estos derechos también están contemplados en la Constitución de México²²¹.

Los abortos en condiciones inseguras constituyen una amenaza grave a la salud de las mujeres²²². Cuando no hay servicios de aborto legales y seguros y existen

²¹⁸ CIDH, Signatarios y estado de las ratificaciones de la CADH, sin fecha, <http://www.cidh.org/Basicos/basicos3.htm> (consultado el 5 de junio de 2007).

²¹⁹ “Demanda de acción de inconstitucionalidad” firmada por José Luis Soberanes, en representación de la CNDH, 24 de mayo de 2007, p. 36.

²²⁰ Otros derechos afectados por la negación del derecho de la mujer embarazada a decidir autónomamente en cuestiones relacionadas con el aborto son el derecho a la seguridad personal, el derecho a la libertad, el derecho a la privacidad, el derecho a la información, el derecho a no ser sometida a trato cruel, inhumano y degradante, el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y el derecho a la libertad religiosa y de conciencia. Ver Human Rights Watch, *Derecho internacional de los derechos humanos y aborto en América Latina*, <http://hrw.org/spanish/informes/2006/wrdo106/>

²²¹ Constitución de México, arts. 1 y 4.

²²² Los derechos a la salud y a la atención médica están reconocidos en una serie de instrumentos internacionales. Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) dispone en su artículo 12(1) que los Estados deben reconocer “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) también dispone en su artículo 12(1) que “Los estados parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia” y en su artículo 14(2)(b) que los estados deben asegurar que las mujeres en las áreas rurales “tengan acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia”. El artículo 24(d) de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) también dispone que los estados deben tomar medidas para “asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres” como parte de la obligación de reconocer el derecho de los niños al más alto estándar de salud posible. Por último, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia

grandes obstáculos que impiden acceder a anticonceptivos y otros servicios de salud reproductiva, se producen embarazos no deseados y abortos inseguros. Entre el 10 y el 50 por ciento de las mujeres de todo el mundo que se someten a abortos inseguros requieren atención médica posterior al aborto por complicaciones tales como: abortos incompletos, infecciones, perforaciones uterinas, enfermedad pélvica inflamatoria, hemorragias, u otras lesiones de los órganos internos²²³. Según la información obtenida de seis países latinoamericanos, entre 5 y 10 de cada 1.000 mujeres son hospitalizadas cada año para recibir tratamiento por complicaciones de un aborto provocado²²⁴. Estas complicaciones pueden tener como resultado lesiones permanentes, infertilidad o la muerte.

El acceso a servicios de aborto legales y seguros resulta esencial también para proteger los derechos de las mujeres a no ser discriminadas y a la igualdad sustantiva²²⁵. En la práctica, son las mujeres, y no los hombres, quienes tienen mayor probabilidad de enfrentar dificultades personales y desventajas sociales como consecuencia de los cambios económicos, profesionales y de otro tipo que afectan su vida y que se producen cuando tienen hijos. Cuando se obliga a las mujeres a continuar con embarazos no deseados, las barreras que se interponen en el acceso a los servicios de aborto seguros y legales ponen necesariamente a las mujeres en una situación de desventaja aun mayor.

Además, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW), que interpreta la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ha determinado que las leyes que son restrictivas

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) dispone en su artículo 10: “Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social”.

²²³ Organización Mundial de la Salud, *Aborto: Tabulación de la Información Disponible*, 3.^a edición (Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 1997).

²²⁴ Lucía Rayas, Diane Catotti y Ana Cortes, *Cumplimiento de los compromisos adquiridos a partir de la CIPD en torno a los servicios de aborto en América Latina: La agenda inconclusa* (Chapel Hill, NC: Ipas, 2005), p. 6.

²²⁵ Los derechos a la no discriminación y a la igualdad se encuentran establecidos en una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos. Además de las disposiciones básicas de los artículos 2(1) y 3 del PIDCP, los artículos 2(2) y 3 del PIDESC, y el artículo 1 de la CADH, la CEDAW aborda en forma integral la discriminación contra la mujer. La CEDAW define la discriminación contra la mujer en el artículo 1: “Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

respecto al aborto son contrarias al derecho a la no discriminación en el acceso a la atención médica²²⁶. El Comité de la CEDAW ha señalado la obligación de los Estados de respetar el acceso de la mujer a los servicios de salud reproductiva, y de “abstenerse de poner trabas a las medidas adoptadas por la mujer para conseguir sus objetivos en materia de salud”²²⁷. De acuerdo con el Comité, “el acceso de la mujer a una adecuada atención médica tropieza con obstáculos, como las leyes que penalizan ciertas intervenciones médicas que afectan exclusivamente a la mujer y castigan a las mujeres que se someten a dichas intervenciones”²²⁸. Por lo tanto, recomienda que “en la medida de lo posible, debería enmendarse la legislación que castigue el aborto a fin de abolir las medidas punitivas impuestas a mujeres que se hayan sometido a abortos”²²⁹. En el caso de México, el Comité de la CEDAW recomendó en 1998 “que todos los estados de México revisen su legislación de modo que, cuando proceda, se garantice el acceso rápido y fácil de las mujeres al aborto”²³⁰.

El derecho de las mujeres a decidir sin discriminación la cantidad y el intervalo entre los nacimientos de sus hijos solo puede ejercerse plenamente si éstas tienen derecho a tomar decisiones acerca de cuándo llevar un embarazo a término, o acerca de si desean hacerlo, sin intervención del Estado²³¹. Para que se pueda cumplir con este derecho, las mujeres también deben contar con acceso a todas las medidas seguras y efectivas para controlar el tamaño de sus familias, incluido el aborto, como parte de una gama completa de servicios de atención en salud reproductiva²³².

²²⁶ “El Comité observa con gran preocupación que el aborto, segunda causa de mortalidad materna en Colombia, es sancionado como conducta ilegal. ... El Comité considera que esta disposición jurídica relativa al aborto constituye no sólo una violación de los derechos de la mujer a la salud y a la vida, sino también una violación del Artículo 12 de la Convención [el derecho a servicios de salud sin discriminación]”. Comité de la CEDAW, comentarios finales sobre Colombia, Doc. de la ONU A/54/38/Rev.1, Parte I (1999), párr. 393.

²²⁷ Comité de la CEDAW, Recomendación General 24, Mujeres y Salud (Artículo 12), Doc. de la ONU N.º A/54/38/Rev.1 (1999) (en adelante, Recomendación General 24), párr. 14.

²²⁸ *Ibíd.*, párr. 14.

²²⁹ *Ibíd.*, párr. 31(c).

²³⁰ Comité de la CEDAW, comentarios finales sobre México, Doc. de la ONU A/53/38/Rev.1, sección I (1998), párr. 426.

²³¹ El Artículo 16(1) de la CEDAW dispone: “los Estados Parte... asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres... (e) los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos”.

²³² Comité de la CEDAW, Recomendación General 21, Igualdad en el Matrimonio y en la Relaciones Familiares (1992), párr. 21.

Las objeciones de la CNDH a la ley del Distrito Federal sobre el aborto se basaron en una interpretación sumamente selectiva del derecho internacional en la materia. Peor aún, demostraron una indiferencia inquietante respecto de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal, que se encuentran protegidos a nivel internacional.

Tortura

En 2005, la CNDH emitió una recomendación general integral sobre la tortura, en la cual documentó la gravedad que reviste este problema y lo extendido que está en todo México²³³. Sin embargo, a pesar de que México es parte de Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Convención contra la Tortura)²³⁴ y está obligado a tomar medidas para eliminar y prevenir la tortura, la CNDH no ofreció propuestas concretas para terminar con esta práctica ni respaldó las iniciativas existentes para abordar este problema a nivel federal y estatal.

La recomendación general sobre tortura de la CNDH hizo propuestas a decenas de funcionarios del gobierno en los ámbitos estatal y federal, pero éstas fueron amplias y poco específicas²³⁵. Por ejemplo, recomendó que “defini[eran] una estrategia” para evitar la tortura,²³⁶ pero no propuso cambios o medidas concretas para combatir los factores que perpetúan el uso de la tortura en todo México.

²³³ CNDH, Recomendación General 10, 17 de noviembre de 2005.

²³⁴ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Convención contra la Tortura), adoptada el 10 de diciembre de 1984, G.A. res. 39/46, anexo, 39 U.N. GAOR Supp. (N.º 51) en 197, Doc. de la ONU A/39/51 (1984), con entrada en vigencia el 26 de junio de 1987, ratificada por México el 23 de enero de 1986.

²³⁵ La recomendación de la CNDH estaba dirigida a “Secretarios del Despacho, Procuradores Generales de la República y de Justicia Militar, Titulares de Organismos Autónomos, Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procuradores Generales de la República, de Justicia Militar y de Justicia de las Entidades Federativas, Secretarios, Subsecretarios y Directores Generales de Seguridad Pública Federal y de las entidades federativas” CNDH, Recomendación General 10, 17 de noviembre de 2005.

²³⁶ Otras recomendaciones incluyen que “se giren instrucciones” a funcionarios públicos “a efecto de que se evite cualquier forma de incomunicación, detención o maltrato que pueda propiciar la práctica de la tortura, tanto física como psicológica”, que “se establezcan las condiciones necesarias” para investigar los casos de tortura; que “se giren instrucciones” para asegurar que las víctimas obtengan reparaciones; “tomar las medidas adecuadas” para proteger a las presuntas víctimas de tortura; proporcionar a los peritos médicos equipos de videograbación para documentar los procedimientos de revisión de las presuntas víctimas de tortura, y que “se fortalezcan las partes respectivas” de los cursos de derechos humanos, las evaluaciones periódicas y concursos de selección para las áreas de seguridad pública, con relación al tema de la tortura física y psicológica. CNDH, Recomendación General 10, 17 de noviembre de 2005.

Una de las razones principales por la cual se recurre a la tortura en México es que los agentes del ministerio público pueden utilizar la información obtenida a través de “confesiones” para juzgar a quienes se sospecha han cometido un delito²³⁷. De hecho, según un estudio llevado a cabo por la CNDH en 2004, en más del 90 por ciento de los casos documentados por las comisiones de derechos humanos federal y estatales se había empleado la tortura para obligar a la víctima a efectuar una “confesión”²³⁸. Como Estado parte de la Convención contra la Tortura, México está obligado a asegurar que ninguna declaración hecha como resultado de un acto de tortura pueda usarse como prueba en ningún procedimiento, salvo en contra de una persona acusada de tortura y como prueba de que se ha efectuado la declaración²³⁹. Una recomendación obvia para lograr esto hubiera sido proponer cambios legislativos para que fuera imposible, en la práctica, que las “confesiones” obtenidas como consecuencia de torturas puedan ser utilizadas en juicio. Esta recomendación general de la CNDH no incluye tal propuesta.

A diferencia de la CNDH, algunas autoridades responsables de formular políticas públicas han reconocido la importancia de dicha reforma. El gobierno de Fox incluyó medidas concretas para abordar este tema en el paquete integral de reformas a la justicia que presentó en el Congreso en 2004 (el cual nunca fue aprobado)²⁴⁰. En 2006, la Red Nacional a Favor de los Juicios Orales —integrada por individuos y organizaciones civiles— elaboró un anteproyecto de reforma constitucional que también abordaba este problema, y que contó con el apoyo de una legisladora y se

²³⁷ Ver Human Rights Watch, *El Cambio Inconcluso - Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*, mayo de 2006, <http://hrw.org/spanish/informes/2006/mexico0506/> capítulo V.

²³⁸ Ricardo Hernández Forcada y María Elena Lugo Garfias, *Algunas notas sobre la tortura en México* (México: CNDH, 2004), p. 139.

²³⁹ Convención contra la Tortura, art. 15.

²⁴⁰ El paquete de reformas de Fox establecía que las confesiones solo tendrían valor probatorio cuando fueran hechas ante un juez, que los imputados debían tener acceso a un defensor (que fuera un abogado competente y certificado) desde el momento en que fueran llevados ante un agente del ministerio público. Las medidas propuestas para abordar el problema de la tortura forman parte de un paquete de reformas mucho más amplio que tiene por objeto establecer un sistema de justicia contradictorio en México. Desde la perspectiva de los derechos humanos, no todas las medidas incluidas en el paquete eran positivas. De hecho, algunas eran bastante peligrosas, como la propuesta de reforma de la Constitución que, efectivamente, habría suspendido las garantías básicas del debido proceso en casos vinculados a la “delincuencia organizada”. Ver la propuesta de reforma al Código Federal de Procedimientos Penales, http://www.presidencia.gob.mx/docs/reformalegal_ssp.pdf, y la propuesta de reforma de la Constitución, http://www.presidencia.gob.mx/docs/reformas_ssp.pdf (consultado en abril de 2006).

presentó en el Congreso²⁴¹. El estado de Chihuahua también incluyó este tipo de medidas en una reforma integral que apuntaba a crear un sistema de justicia oral y adversarial, y que fue aprobada a nivel estatal en 2006²⁴².

La CNDH podría haber desempeñado un rol importante en asegurar la aprobación de estas reformas. Sin embargo no cumplió con su papel de defender firmemente la propuesta de Fox, que quedó archivada durante varios años en el Congreso y, finalmente, pasó al olvido. Tampoco apoyó la propuesta de la Red Nacional a Favor de los Juicios Orales²⁴³. Y, por último, si bien la CNDH en efecto brindó una mínima asistencia al gobierno de Chihuahua, lo hizo solo después de que la procuradora del estado se lo solicitara en forma enérgica²⁴⁴.

Centros de detención de niños y niñas

Después de documentar el maltrato y el abuso en los centros de detención de niños y niñas en todo el territorio mexicano, la CNDH no hizo propuestas concretas que habrían permitido a las autoridades del gobierno encarar seriamente el problema.

En 2003, la CNDH documentó una gran cantidad de abusos de los derechos humanos de niños y niñas detenidos, incluidas violaciones del derecho a recibir un trato digno, el derecho al desarrollo, el derecho a la salud y el derecho a la no discriminación²⁴⁵. Según la CNDH, en un centro de detención en Tijuana, los niños y

²⁴¹ Red Nacional a Favor de los Juicios Orales, “Anteproyecto de Reforma Constitucional en materia de juicios orales”, sin fecha.

²⁴² Información suministrada a Human Rights Watch por Sergio Facio Guzmán, secretario privado de Patricia González, procuradora general de justicia del estado de Chihuahua, 8 de junio de 2007. Ver también Secretaría de Relaciones Exteriores de México, “Boletín Informativo Número 9. Derechos Humanos: Agenda Internacional de México”, 1º de junio de 2006.

²⁴³ Comunicación por correo electrónico de Human Rights Watch con Edgar Cortez y Michel Maza, Red Nacional Todos los Derechos Para Todos y Todas, 19 y 20 de noviembre de 2007. La Red Nacional Todos los Derechos para Todos y Todas es miembro de la Red Nacional a Favor de los Juicios Orales.

²⁴⁴ Patricia González informó a Human Rights Watch que el apoyo por parte de la CNDH se limitó a la revisión de un borrador de una ley sobre atención especial para las víctimas de delitos y a colaborar con su oficina en la capacitación sobre derechos humanos de su personal. Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Patricia González, procuradora general de justicia del estado de Chihuahua, ciudad de Chihuahua, 8 de junio de 2007.

²⁴⁵ CNDH, “Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros de Menores de la República Mexicana”, 8 de julio de 2003, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/menores.htm> (consultado el 19 de noviembre de 2007). En 2002 la CNDH visitó 54 centros de detención de niños y niñas en México para evaluar la adhesión de los centros a los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos sobre la detención de niños y niñas. Además de visitar los establecimientos, la CNDH llevó a cabo una investigación detallada del sistema de detención de niños y niñas,

niñas eran obligados a levantarse todos los días a las 4:00 de la mañana para cocinar 3,300 libras de tortillas para los internos adultos de una prisión cercana²⁴⁶. En un centro de detención en Veracruz, los niños y niñas no habían sido separados según la edad ni la gravedad del delito, y se encontró a dos niños de siete años conviviendo con adolescentes de dieciocho. En un centro ubicado en Sonora, los niños y niñas debían dormir sobre planchas de cemento porque no había colchones²⁴⁷. En Chiapas, el personal informó que el centro de detención a menudo sufría la falta de suministro de agua²⁴⁸. Una instalación en Nuevo León tenía una importante escasez de personal y contaba con un solo asistente social para 188 niños y niñas²⁴⁹.

El informe enumera una serie de principios sobre los derechos de los niños y niñas detenidos, pero no brinda ninguna recomendación sobre las medidas que deberían tomarse —ni sobre quién debería tomarlas— para implementar estos principios. En lugar de ello, simplemente enuncia los principios generales sobre el trato de los niños y niñas detenidos, como por ejemplo, que deben recibir tratamiento médico y psicológico adecuado, que la privación de la libertad de los niños y niñas debe ser siempre el último recurso y que todos los internos deben recibir un trato igual sin ser discriminados²⁵⁰.

Desde que el informe fue publicado en 2003, el maltrato de niños y niñas en los centros de detención no ha cesado. El Comité de las Naciones Unidas para los Derechos del Niño expresó recientemente su preocupación acerca del maltrato

que incluyó entrevistas con personal de la prisión y encuestas a los internos. A través de la investigación y de las visitas a los centros, la CNDH reveló graves abusos de los derechos humanos en muchos centros de detención de niños y niñas de México, que se encuentran documentados en el informe de 2003.

²⁴⁶ *Ibíd.*, p. 5.

²⁴⁷ *Ibíd.*

²⁴⁸ *Ibíd.*, p.7.

²⁴⁹ *Ibíd.*, p.6.

²⁵⁰ Otros principios enumerados en el informe de la CNDH son: en vez de detenerlo, debe brindarse asistencia social a todo niño o niña menor de 12 años que viole una ley; el Estado debe proporcionar los recursos necesarios para el mantenimiento y el funcionamiento de los centros de niños y niñas; los centros de detención deben estar ubicados cerca de poblaciones y ciudades con el objeto de que se continúe la relación familiar del niño o niña; los centros de niños y niñas no deben ser semejantes a las cárceles para adultos; el personal que trabaja en centros de niños y niñas debe estar capacitado para trabajar con niños y niñas; se deben organizar actividades educativas, deportivas y de otro tipo para todos los niños y niñas detenidos; y todos los establecimientos deben contar con centros de prevención y tratamiento de alcoholismo y drogadicción.

continuo impartido a los niños y niñas en los centros de detención de México. En 2006, en su análisis sobre el cumplimiento de México de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Comité manifestó que estaba “preocupado por las pobres condiciones de vida de los menores detenidos en estaciones de policía y otras instituciones”²⁵¹. Más específicamente, el Comité destacó que muchos niños y niñas detenidos no tienen acceso a programas de educación²⁵². En el informe también se expresó la preocupación del Comité porque el castigo corporal no se encuentra explícitamente prohibido en las instituciones penales²⁵³.

Algunos casos recientes también revelaron que el abuso y el maltrato de niños y niñas continúa siendo un grave problema que aqueja al sistema penitenciario mexicano. El 23 de marzo de 2005, José Luis Blanco Ramírez, quien se encontraba en un establecimiento federal de detención de niños y niñas, fue atacado por otro prisionero. Murió a causa de infecciones respiratorias graves y encefalitis, tras ser atendido por dos médicos que no diagnosticaron correctamente su enfermedad ni le proporcionaron el tratamiento adecuado.²⁵⁴ Otro ejemplo de los abusos continuos es el caso de Felipe García Mejía, de 15 años, quien fue arrestado en enero de 2004 en el Distrito Federal. García Mejía fue acusado de haber robado la cartera de una mujer en la vía pública, y fue detenido en una prisión junto con internos

²⁵¹ Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, “Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes en virtud del Artículo 44 de la Convención, Observaciones finales: México” CRC/C/MEX/CO/3, 8 de junio de 2006, párr. 70.

²⁵² *Ibíd.*, párr. 56.

²⁵³ *Ibíd.* párr. 35. En sus recomendaciones, el Comité exhortó al gobierno de México a “llevar a cabo un estudio exhaustivo de las condiciones de privación de la libertad y a tomar todas las medidas necesarias para mejorar significativamente las condiciones en las que viven los menores privados de libertad”. *Ibíd.* párr. 71.

²⁵⁴ Blanco Ramírez había visitado al médico de la prisión dos veces durante la semana anterior a su muerte y, en ambas ocasiones, el médico no diagnosticó correctamente su enfermedad ni le proporcionó el tratamiento adecuado. Un día después de su segunda visita al médico, Blanco Ramírez fue trasladado rápidamente al hospital. Los médicos informaron que había llegado al hospital en estado de coma y que presentaba una lesión cerebral grave. Blanco Ramírez murió más tarde ese mismo día en el hospital. En su investigación del caso, la CNDH determinó que el tratamiento inadecuado de la enfermedad de Blanco Ramírez en la prisión violaba su derecho a la salud y a un trato digno. El día anterior a su muerte, Blanco Ramírez fue atacado por otro prisionero en el centro de detención. Según los testigos, el otro menor golpeó a Blanco Ramírez tres veces en la cabeza. El director de la prisión explicó a la CNDH que estos ataques eran frecuentes y que el personal de la prisión los permitía. La CNDH determinó que, al permitir dichos actos de violencia, las autoridades de la prisión no estaban protegiendo adecuadamente la integridad mental y física de los internos y que, por lo tanto, violaban sus derechos a un trato digno. Después de la muerte de Blanco Ramírez, el director del centro de detención presentó una demanda ante la fiscalía en la que alegaba que el otro interno era responsable de su muerte. Sin embargo, el informe del médico forense atribuye la muerte del muchacho a su enfermedad más que a las lesiones físicas provocadas por el ataque. CNDH, *Recomendación 4/2006*, 17 de marzo de 2006.

adultos²⁵⁵. Mientras se encontraba detenido en espera del juicio, fue golpeado salvajemente por otro interno. Falleció pocos días después de ser arrestado, a causa de las heridas recibidas²⁵⁶.

Cuando la CNDH promueve cambios

La prueba más clara de que la CNDH puede desempeñar un papel mucho más activo en promover reformas sobre derechos humanos en México es posiblemente los casos en que efectivamente ha elegido involucrarse. En varios casos, la CNDH ha tenido éxito en promover un debate serio y en encabezar cambios importantes en el sistema jurídico mexicano.

En 1994, por ejemplo, la CNDH llevó a cabo un estudio de la responsabilidad patrimonial del Estado cuando viola los derechos humanos, el cual condujo a una propuesta de reforma por parte de la presidencia que recibió la aprobación del Congreso federal²⁵⁷. En 1998, la Comisión elaboró un estudio comparativo de las leyes mexicanas e internacionales relacionadas con los derechos de las mujeres y los niños que sirvió como base para reformas sustanciales aprobadas por el estado de Oaxaca y el Distrito Federal²⁵⁸.

Más recientemente, la CNDH contribuyó a promover la libertad de prensa en México. A fin de impedir que los periodistas y comunicadores tuvieran que revelar sus fuentes, la CNDH envió una propuesta a la Comisión de Derechos Humanos del Senado sobre cómo reformular el Código Federal de Procedimientos Penales²⁵⁹. Posteriormente, la CNDH emitió una recomendación general que explicaba por qué las normas en vigor violaban el derecho a la libertad de expresión²⁶⁰. El Congreso

²⁵⁵ Los agentes del ministerio público consideraron que había cometido un “delito grave” y, por lo tanto, quedó detenido hasta tanto se sustanciara el juicio.

²⁵⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Recomendación 5/2004*, 24 de junio de 2004.

²⁵⁷ CNDH Gaceta, 47, junio de 1994, p.16.

²⁵⁸ CNDH Gaceta, 95, junio de 1998, p.14.

²⁵⁹ Carta de José Luis Soberanes a los miembros de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, 13 de abril de 2003.

²⁶⁰ En agosto de 2004, la CNDH documentó cómo los funcionarios del gobierno en los niveles federal, estatal y municipal violaban el derecho a la libertad de expresión de los periodistas y comunicadores al usar una citación judicial para obligarlos a revelar sus fuentes de información con el objeto de inhibirlos y obligarlos a abstenerse de publicar la información que tenían. CNDH, *Recomendación General 7*, 9 de agosto de 2004.

finalmente aprobó la reforma en 2006²⁶¹. La CNDH también ha hecho una campaña activa en favor de la despenalización de la difamación, que fue adoptada por el Congreso mexicano en marzo y firmada por el presidente Calderón en abril de 2007²⁶².

La CNDH también promovió activamente reformas tendientes a reforzar la protección de los migrantes en México. En 2005 publicó un informe especial y en 2006 emitió una recomendación general que documentaban abusos contra migrantes detenidos ilegalmente²⁶³. Posteriormente, envió cartas al Congreso mexicano para requerir la eliminación del artículo 123 de la Ley General de Población, el cual establece que ingresar a México en forma ilegal constituye un delito. La CNDH sostuvo que, al penalizar la inmigración, este artículo aumentaba la vulnerabilidad de los migrantes extranjeros, y esto, a su vez, “genera en la práctica condiciones que son aprovechadas tanto por elementos de la Marina como por servidores públicos...para cometer toda clase de abusos en contra de los migrantes indocumentados, a quienes maltratan, golpean, roban e incluso...hacen víctimas de abusos sexuales”²⁶⁴, por parte del Ejército y del personal policial. Al momento de la elaboración del presente documento, la reforma propuesta aún se encuentra pendiente.

²⁶¹ El decreto que establece el nuevo artículo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 2006. Dado que eran solo seis estados los que tenían leyes similares, el 8 de junio 2006 el presidente de la CNDH envió una carta a los gobernadores de todos los demás estados mexicanos mediante la cual los exhortaba a promover leyes similares en sus propias jurisdicciones. Por ejemplo, la carta de José Luis Soberanes Fernández a Patricio José Patrón Laviada, Gobernador de Yucatán, del 8 de junio de 2006. Esta información fue suministrada a Human Rights Watch por personal de la CNDH, 22 de marzo de 2007.

²⁶² La CNDH respaldó una propuesta del Grupo de Trabajo de Seguimiento de Agresiones contra Periodistas y Medios de Comunicación de la Cámara de Diputados, que sugería eliminar la sección de “delitos contra el honor” del Código Penal Federal, así como también modificar el Código Civil Federal para que se permitieran las acciones civiles en estos casos. Cartas de José Luis Soberanes al Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, presidente del Senado, 28 de noviembre de 2006 y 7 de febrero de 2007. El presidente Felipe Calderón firmó la ley y la publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2007. Entrevista de Human Rights Watch con Mauricio Farah Gebara, quinto visitador, y colaboradores de la quinta visitaduría, Distrito Federal, 20 de marzo de 2007.

²⁶³ CNDH, “Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en las Estaciones Migratorias y Lugares Habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana”, 2005, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/estmigrat.htm> (consultado el 10 de diciembre de 2007). CNDH, Recomendación General 13, 17 de noviembre de 2006.

²⁶⁴ Carta de José Luis Soberanes al Diputado Omeheira López Reyna, 14 de diciembre de 2006; Carta de José Luis Soberanes a la Senadora María Teresa Ortuna Gurza, 21 de diciembre de 2006.

La CNDH también se ha opuesto a la pena de muerte, que fue abolida en México a través de una reforma constitucional aprobada por el Congreso en el año 2005²⁶⁵. Desde el año 2000, la CNDH ha manifestado esta misma opinión en varios comunicados de prensa y en sus informes anuales²⁶⁶. Los funcionarios de la CNDH comentaron a Human Rights Watch que también respaldaron activamente las iniciativas legislativas que tuvieron por objeto eliminar la pena de muerte del sistema jurídico mexicano²⁶⁷.

²⁶⁵ CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005”, 2006, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/cdinf2005/ifact2005.htm> (consultado el 6 de diciembre de 2007), sección II.B.b.

²⁶⁶ CNDH, Comunicado de Prensa DGCS/126/00, 7 de noviembre de 2000; CNDH, Comunicado de Prensa DGCS/066/01, 20 de junio de 2001; CNDH, Comunicado de Prensa DGCS/118/02, 15 de agosto de 2002; CNDH, Comunicado de Prensa DGCS/015/03, 5 de febrero de 2003; CNDH Comunicado de Prensa DGCS/020/03, 13 de febrero de 2003. CNDH, “Informe de Actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000”, 2001, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anales/00activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007), p. 155. CNDH, “Informe de Actividades del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001”, 2002, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anales/01activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007), p. 274. CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2002”, 2003, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anales/02activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007), p. 482. CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2003”, 2004, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anales/03activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007), p. 485. CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004”, 2005, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anales/04activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007), p. 551.

²⁶⁷ Entrevista de Human Rights Watch con Andrés Aguilar Calero, tercer visitador, Distrito Federal, 16 de marzo de 2007.

VI - Publicidad

Permitir el acceso a, y la divulgación de, la información que la CNDH recaba sobre casos de violaciones de los derechos humanos es una de las funciones más importantes de la institución. A la fecha, no ha jugado este papel consistente ni efectivamente.

La divulgación de esta información es importante por varios motivos. En primer lugar, la publicidad negativa es el recurso más efectivo con el que cuenta la CNDH para disuadir la comisión de futuros abusos y para ejercer presión sobre las autoridades para que modifiquen las leyes y políticas problemáticas. Dado que la CNDH no está facultada para aplicar sanciones a las autoridades por violar derechos humanos, el recurso más efectivo a su disposición consiste en identificar a los implicados y publicitar sus nombres para que ofrezcan reparaciones por los abusos cometidos en el pasado e impidan que se produzcan otros en el futuro.

La divulgación también es fundamental para promover la concientización del público acerca de los problemas de derechos humanos en el país y cómo los actores gubernamentales contribuyen a perpetuarlos o tratar de frenarlos. Publicar información sobre abusos de los derechos humanos permite al público en general supervisar y evaluar de manera más efectiva las prácticas de sus funcionarios electos. También ayuda a los analistas, comentaristas y votantes a evaluar las políticas públicas desde la perspectiva de la defensa de los derechos humanos. Por último, el acceso del público a la información de la CNDH permite a los líderes políticos y al público en general monitorear el trabajo de la CNDH misma.

No obstante, si bien la CNDH publica información importante sobre algunos casos de abusos específicos y sobre ciertas políticas relacionadas, no lo hace en la gran mayoría de los casos que trata.

Uno de los principales motivos es que la CNDH frecuentemente recurre a “acuerdos de conciliación” para resolver los casos de abusos que documenta. La CNDH utiliza estos acuerdos para obtener el compromiso de las autoridades estatales de reparar

los abusos que ha documentado. A cambio de este compromiso, la CNDH acepta no divulgar públicamente los resultados de sus investigaciones. Si bien, sin duda, este mecanismo de “acuerdo amistoso” puede resultar útil para obtener una reparación para las víctimas de abusos, tiene un costo significativo. Al no publicar estos casos, la CNDH no informa al público en general acerca de problemas de derechos humanos y limita el valor disuasivo que podrían tener sus investigaciones.

Por lo tanto, el proceso de conciliación debe ser administrado cuidadosamente para asegurar que las ventajas superen a las desventajas. La CNDH ha utilizado los acuerdos de conciliación con eficacia para obtener resultados en algunos casos. Pero, sin una justificación razonable, retiene una cantidad de información mucho mayor que la que realmente necesita para concretar estos acuerdos. Y, dado que la CNDH no informa sobre el nivel de cumplimiento de los acuerdos, no queda claro cuál es, en definitiva, el beneficio de realizar estos pactos de silencio.

La omisión de la CNDH de publicar cierta información no se limita a los acuerdos de conciliación. También se rige por normas de confidencialidad excesivamente amplias, aprobadas por su propio Consejo Consultivo, para denegar a las víctimas de abusos y al público en general acceso a información crucial que mantiene en sus archivos sobre violaciones de derechos humanos.

Ocultar información sobre abusos a través de la “conciliación”

Una vez que documenta un abuso y antes de emitir una *recomendación* pública, la CNDH generalmente concede primero a las autoridades gubernamentales la opción de “conciliar” del caso. En el acuerdo de conciliación, la autoridad o institución en cuestión reconoce la responsabilidad por la violación documentada y se compromete a implementar las medidas de reparación propuestas por la CNDH²⁶⁸. A cambio, la CNDH no emite una *recomendación* pública ni difunde información sobre el caso.

²⁶⁸ El Reglamento Interno de la CNDH establece que la CNDH debe intentar lograr una conciliación amistosa con las autoridades implicadas en la comisión de abusos en cada caso que reciba, a menos que esté analizando la posibilidad de que se hayan cometido violaciones graves de los derechos humanos. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 29 de septiembre de 2003, <http://www.cndh.org.mx/normat/reglamen/reglInter.pdf> (consultado el 25 de mayo de 2007), capítulo V. Estas normas están en línea con los Principios de París. Principios de París, Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional, principio (a).

La CNDH resuelve la gran mayoría de los casos en los cuales documenta abusos mediante esta vía. De los 1.277 casos que esta institución documentó entre los años 2000 y 2006, resolvió 1.121 a través de acuerdos de conciliación y emitió solamente 156 *recomendaciones* públicas²⁶⁹. (En enero y febrero de 2007, la CNDH emitió dos *recomendaciones* y firmó 31 acuerdos de conciliación)²⁷⁰.

La CNDH difunde muy poca información sobre los acuerdos de conciliación. Desde 2000, sus informes anuales indican la cantidad de acuerdos de conciliación firmados y las instituciones gubernamentales con las que han sido suscritos²⁷¹. Pero la CNDH no divulga el contenido de los acuerdos. De esta manera, el público rara vez

²⁶⁹ Entre los años 2000 y 2006, la CNDH recibió 58.663 solicitudes por escrito, de las cuales 23.696 fueron consideradas “peticiones” —de éstas, 156 dieron lugar a *recomendaciones*; 206 fueron enviadas a una comisión estatal de derechos humanos; 307 concluyeron debido a la falta de competencia de la CNDH; 341 fueron cerradas por desistimiento del peticionario; 605 concluyeron porque no se documentó la existencia de un “caso”; 692 casos fueron cerrados porque se agregaron a otro caso; 1.073 concluyeron debido a la falta de interés del peticionario; 1.121 concluyeron con acuerdos de conciliación; 6.313 se resolvieron durante el procedimiento; y 11.914 fueron remitidas a otras instituciones u organismos gubernamentales. CNDH, “Balance del 2000 al 2006 en materia de derechos humanos en México”, sin fecha, <http://www.cndh.org.mx/> (consultado el 18 de mayo de 2007), p. 4.

²⁷⁰ De las 914 peticiones recibidas, la CNDH cerró 831 casos. Emitió 2 *recomendaciones*, decidió que no tenía competencia en 6, determinó que el peticionario había desistido de su pretensión en 12, firmó 31 acuerdos de conciliación, cerró 36 debido a la falta de interés del peticionario, acumuló 47 casos, cerró 77 porque no había ninguna violación de los derechos humanos, 193 se resolvieron durante el procedimiento y 427 fueron remitidas a otras instituciones u organismos gubernamentales. Esta información fue proporcionada a Human Rights Watch por Máximo Carvajal, director general de quejas y orientación de la CNDH, 16 de marzo de 2007.

²⁷¹ No hay información sistemática en el sitio web de la CNDH sobre la cantidad de casos que concluyeron de esta manera antes del año 2000. Sin embargo, la información disponible indica que, desde la creación de la institución, muchos casos concluyeron con un acuerdo de conciliación. En junio de 1991, la CNDH informó que 306 casos habían concluido mediante una conciliación durante el semestre anterior. En diciembre de 1991, la CNDH informó que, entre junio y diciembre de 1991, había resuelto un 30 por ciento más de casos de esta manera que el semestre anterior. En julio de 1993, la CNDH informó que en el año anterior había firmado 1.081 acuerdos de conciliación. En junio de 1994, la CNDH informó que había concluido 1.044 casos mediante acuerdos de conciliación. CNDH Gaceta, 91/11, 15 de junio de 1991, p. 16; CNDH Gaceta, 91/17, diciembre de 1991, p. 16; CNDH Gaceta, 93/36, julio 1993, p. 11; y CNDH Gaceta, 47, junio de 1994, p. 13. CNDH, “Informe de Actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000”, 2001, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anuales/00activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007); CNDH, “Informe de Actividades del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001”, 2002, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anuales/01activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007); CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2002”, 2003, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anuales/02activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007); CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2003”, 2004, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anuales/03activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007); CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004”, 2005, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anuales/04activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007); CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005”, 2006, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/cdinf2005/ifact2005.htm> (consultado el 6 de diciembre de 2007); CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2006”, 2007, http://www.cndh.org.mx/CDINFORME2006iMAGEN/INFORME_DE_ACTIVIDADES_2006_1.htm (consultado el 6 de diciembre de 2007).

llega a saber de los abusos que ha documentado la CNDH o de las reparaciones que han acordado implementar las instituciones que han cometido las violaciones.

La CNDH sí proporciona a las víctimas una copia del acuerdo, que incluye un resumen de sus conclusiones en el caso e indica las reparaciones que se han acordado. Las víctimas pueden divulgar esta información al público libremente²⁷². Sin embargo, a diferencia de la CNDH, no suelen contar con los recursos ni los medios necesarios para publicar esta información. Si bien, en teoría, las víctimas podrían entregar esta información a los medios o a organizaciones no gubernamentales para que dieran publicidad a sus casos, en la práctica ésta no es una opción viable para la mayoría de las víctimas, quienes no tienen contacto ni con unos ni con otros.

Los beneficios poco claros de no divulgar información

Los acuerdos de conciliación pueden ser un recurso útil para que las víctimas obtengan reparaciones. Es posible que algunas autoridades gubernamentales estén dispuestas a firmar acuerdos, comprometiéndose a reparar los abusos, como una manera de evitar la vergüenza pública que significaría que la CNDH publique una *recomendación*.

La CNDH ha utilizado este recurso en varios casos con buenos resultados. Por ejemplo, en un caso la CNDH utilizó el proceso de conciliación para ayudar a un interno de una cárcel federal de alta seguridad a someterse a un tipo de cirugía que normalmente no suele proporcionarse en estas cárceles²⁷³. En otro caso, la CNDH llegó a un acuerdo de conciliación con la Secretaría de la Defensa Nacional en representación de un oficial acusado de “deserción” en una causa penal²⁷⁴. El Ejército aceptó evaluar nuevamente el caso y, posteriormente, determinó que no había fundamentos para continuar con el proceso penal²⁷⁵.

²⁷² Entrevista de Human Rights Watch con José Luis Soberanes, presidente de la CNDH, Distrito Federal, 21 de marzo de 2007.

²⁷³ Entrevista de Human Rights Watch con Andrés Aguilar Calero, tercer visitador, Distrito Federal, 16 de marzo de 2007.

²⁷⁴ Oficio de la CNDH V2/30704 del expediente 2004/3201/GRO/2/SQ, 21 de octubre de 2005.

²⁷⁵ Entrevista de Human Rights Watch con Susana Thalía Pedroza de la Llave, segunda visitadora, y colaboradores de la segunda visitaduría, Distrito Federal, 22 de marzo de 2007.

No obstante, la efectividad de los acuerdos de conciliación depende enteramente del nivel de cumplimiento de las autoridades gubernamentales que los firmen. Como sucede con las *recomendaciones* publicadas, la CNDH solamente puede asegurar que se implemente el acuerdo haciendo un seguimiento de los casos²⁷⁶. Y al igual que con las *recomendaciones*, la CNDH no siempre lo hace²⁷⁷.

Por ejemplo, la CNDH cerró el caso de Carlos T., un migrante indocumentado que fue brutalmente golpeado por un oficial de migración, antes de que el Instituto Nacional de Migración (INM) cumpliera con las condiciones del acuerdo de conciliación. Después de firmar un acuerdo en el cual se solicitaba al INM que proporcionara, entre otras cosas, reparaciones a la víctima, la CNDH consideró que el INM había cumplido con el acuerdo cuando le informó que pagaría a la víctima una indemnización²⁷⁸. Sin embargo, según la representante legal de la víctima, el INM nunca cumplió con esta parte del acuerdo de conciliación.²⁷⁹ Esto dejó a la víctima

²⁷⁶ Según el artículo 122 del Reglamento Interno de la CNDH, “A todo expediente concluido por medio de conciliación se le deberá dar seguimiento durante noventa días, con excepción de aquellos casos en los que exista una solicitud de ampliación de término por parte de la autoridad, por el estado de cumplimiento de los compromisos derivados de la conciliación o las particularidades del mismo. La Comisión Nacional podrá determinar la ampliación del término señalado para el cumplimiento de una conciliación mediante acuerdo suscrito por el visitador general”. Según el artículo 36 de la Ley de la CNDH, “De lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento del o de los responsables, la Comisión Nacional lo hará constatar así y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejosos o denunciantes expresen a la Comisión Nacional que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo de 90 días”. Según el artículo 121 del Reglamento Interno de la CNDH, “Si durante los noventa días siguientes a la aceptación de la propuesta de conciliación, la autoridad no la hubiera cumplido totalmente, el quejoso lo podrá hacer saber a la Comisión Nacional para que, en su caso, se resuelva sobre la reapertura del expediente y se determinen las acciones que correspondan. En caso de incumplimiento injustificado de una conciliación, el visitador general podrá acordar la reapertura del expediente de queja, lo cual hará del conocimiento del quejoso y de la autoridad identificada como responsable en la conciliación”.

²⁷⁷ En algunos casos, la CNDH ha emitido una *recomendación* porque la autoridad gubernamental no aceptó o no implementó la propuesta de conciliación. Por ejemplo, cuando la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal no aceptó la propuesta de conciliación de la CNDH en el caso de la detención prolongada de dos niños acusados de robar dos barras de chocolate, la CNDH emitió una *recomendación*. CNDH, *Recomendación 41/2006*, 14 de noviembre de 2006. Entrevista de Human Rights Watch con Andrés Aguilar Calero, tercer visitador, Distrito Federal, 16 de marzo de 2007. Otro ejemplo es el caso de Fernando Javier Huicab González, a quien la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) le había confiscado lanchas. La PROFEPA nunca le devolvió las lanchas porque habían sido robadas. Como la PROFEPA no cumplió con un acuerdo de conciliación que había firmado, la CNDH emitió una *recomendación*. CNDH, *Recomendación 2/2004*, 15 de enero de 2004.

²⁷⁸ Acuerdo de conciliación propuesto por la CNDH, 15 de mayo de 2002. (No se han dado a conocer el nombre real del peticionario ni los números de documento y de expediente para resguardar la privacidad de los peticionarios). Oficio de la CNDH número TVG/231/2003, 11 de diciembre de 2003. Oficio de la CNDH TVG/230/2003, 10 de diciembre de 2003.

²⁷⁹ Además, los peticionarios tampoco estaban conformes con las condiciones del acuerdo porque consideraban que las reparaciones debían incluir una indemnización por las lesiones sufridas por la víctima y por el trabajo que Carlos T. no pudo realizar mientras estuvo lesionado. Por el contrario, la CNDH consideró que la interpretación del INM, conforme a la cual

sin indemnización y al público sin información sobre el caso ni sobre la institución que había violado sus derechos.

Algo similar ocurrió cuando la CNDH llegó a un acuerdo de conciliación con la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) en mayo de 2006, en relación con el caso de siete extranjeros que habían pedido “refugio” en México. La propuesta de conciliación establecía que la COMAR debía adoptar nuevas normas internas y medidas para prevenir violaciones de los derechos humanos contra aquellas personas que pedían que se les concediera el estatus de refugiados en México²⁸⁰. La representante legal de los peticionarios informó a Human Rights Watch que habían solicitado información en repetidas oportunidades, (tanto por teléfono como por correspondencia) sobre qué medidas de seguimiento había adoptado la CNDH con posterioridad a la firma del acuerdo, y durante aproximadamente un año no recibieron una respuesta²⁸¹. Cuando finalmente respondió, la CNDH consideró que la COMAR había cumplido con los puntos de la conciliación cuando informó a la CNDH que le había solicitado a oficinas internas de la COMAR que adoptaran medidas para cumplir con el acuerdo²⁸². Sin embargo, conforme a la representante legal de los peticionarios, la COMAR no había implementado las medidas incluidas en el acuerdo de conciliación²⁸³.

Sin información sobre el nivel de cumplimiento con las condiciones acordadas es imposible medir, en términos generales, la eficacia del mecanismo de conciliación.

solamente debía pagar una compensación pecuniaria por las lesiones sufridas por la víctima, era correcta. Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Elba Coria, subcoordinadora de defensoría de Sin Fronteras, Distrito Federal, 18 de junio de 2007. Comunicación por correo electrónico de Human Rights Watch con Elba Coria, 3 de julio de 2007.

²⁸⁰ Las peticiones fueron presentadas ante la CNDH el 25 y 27 de enero, el 2, 20 y 15 de febrero, el 11 de abril de 2005 y el 28 de noviembre de 2005. La CNDH determinó que la COMAR se había excedido en el plazo que tenía para responder a estas solicitudes, obligando a los peticionarios a permanecer recluidos en estaciones migratorias durante períodos de hasta 122 días; había tomado decisiones sin una justificación válida y no había incorporado debidamente los expedientes que fueron presentados ante el organismo que emitiría la resolución definitiva en cada caso. Oficio de la CNDH que contiene la propuesta de conciliación (no se consignan los números de documento ni de expediente a fin de resguardar la privacidad de los peticionarios), 19 de mayo de 2006.

²⁸¹ Entrevistas telefónicas de Human Rights Watch con Marta Villareal, ITAM, Distrito Federal, 18 de junio de 2007 y 18 de enero de 2007.

²⁸² Oficio de la CNDH 41008 del expediente 2005/472/DF/5/SQ, 7 de diciembre de 2007.

²⁸³ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Marta Villareal, ITAM, Distrito Federal, 18 de enero de 2007.

El costo innecesario de la conciliación

Aun cuando recurrir en forma sostenida a los acuerdos de conciliación genera beneficios, la CNDH realiza más concesiones de las necesarias —en términos de no divulgación de información— para lograr estos acuerdos.

La CNDH podría fácilmente limitar la divulgación de algunos detalles claves —como la identidad de determinados funcionarios, unidades u oficinas acusados— a fin de obtener acuerdos, pero publicar de todos modos la información general sobre los casos resueltos a través de una conciliación. A modo de ejemplo, podría publicar información sobre los casos en sus informes anuales, agrupándolos según el tipo de violación cometida por cada institución de gobierno, con una breve descripción de los hechos del caso y los tipos de reparaciones que se acordaron. También podría divulgar el nivel de cumplimiento por parte de las autoridades gubernamentales con los acuerdos de conciliación.

No hay ningún motivo razonable para que la CNDH no divulgue más información sobre estos casos al público en general. El presidente de la CNDH señaló a Human Rights Watch que los acuerdos de conciliación no se daban a conocer porque no lo exigía la ley²⁸⁴. Sin embargo, la ley no establece que estos acuerdos *no* puedan darse a conocer. Y el “principio de máxima divulgación”, incluido en la ley federal de transparencia a la cual debe atenerse la CNDH, establece la presunción que las entidades gubernamentales siempre tienen la obligación de divulgar la información²⁸⁵.

La conciliación en casos de violaciones graves de los derechos humanos

La cuestión del precio que supone obtener acuerdos de conciliación es mucho más compleja cuando se trata de abusos más atroces. De acuerdo con sus propias reglas, la CNDH nunca debe recurrir a acuerdos de conciliación para resolver casos en los

²⁸⁴ Entrevista de Human Rights Watch con José Luis Soberanes, presidente de la CNDH, Distrito Federal, 21 de marzo de 2007. Otros miembros de la CNDH ofrecieron la misma justificación a Human Rights Watch. Entrevista de Human Rights Watch con Andrés Aguilar Calero, tercer visitador, Distrito Federal, 16 de marzo de 2007; entrevista de Human Rights Watch con Susana Thalía Pedroza de la Llave, segunda visitadora, y su equipo de trabajo, Distrito Federal, 22 de marzo de 2007.

²⁸⁵ Ver también el capítulo III sobre las obligaciones de México en virtud del derecho internacional y su aplicabilidad a la CNDH.

que se hayan cometido violaciones “grave”²⁸⁶. Pero, de hecho, lo hace, asegurándose que los resultados de las investigaciones de estos casos también se mantengan a resguardo del público. (Human Rights Watch pudo obtener copias de algunos acuerdos de conciliación a través de organizaciones no gubernamentales que representan a víctimas de abusos y de personas que solicitaron información a las oficinas gubernamentales que habían conciliado los casos)²⁸⁷.

Antes de 2003, esta prohibición se extendía a todos los casos en los cuales se habían cometido “violaciones a los derechos a la vida o a la integridad física o síquica o a otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias”²⁸⁸. A pesar de esta disposición, la CNDH celebraba acuerdos de conciliación en casos en los cuales se habían cometido este tipo de violaciones. Así, por ejemplo, firmó acuerdos con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en casos de mala praxis seguidos de la muerte del paciente. En dos casos documentados por Human Rights Watch, la propuesta de conciliación de la CNDH se limitaba a solicitar al IMSS que iniciara una investigación administrativa de los médicos presuntamente responsables y que brindara a los peticionarios una compensación pecuniaria²⁸⁹.

En otro caso, la CNDH propuso un acuerdo de conciliación incluso después de que miembros de su personal constataran personalmente que Juda Enrique Contreras, un migrante de América Central, mostraba lesiones en la espalda y la cabeza²⁹⁰. Contreras llevó su caso ante la CNDH, afirmando que la policía lo había golpeado

²⁸⁶ El Reglamento Interno de la CNDH prohíbe los acuerdos de conciliación si hay una “infracción grave a los derechos fundamentales de la persona”. Según el artículo 119, no habrá una conciliación amistosa en los casos mencionados en el artículo 88, que establece que “cuando se trate de infracción grave a los derechos fundamentales de la persona, tales como atentados a la vida, tortura, desaparición forzada y todas las demás violaciones de lesa humanidad o cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto”.

²⁸⁷ Durante nuestras entrevistas con el personal de la CNDH, los funcionarios de la CNDH sostenían sistemáticamente que no podían celebrar conciliaciones en casos de violaciones graves de derechos humanos. Human Rights Watch no solicitó una explicación a estos funcionarios respecto de por qué la CNDH había conciliado los casos específicos mencionados en esta sección del informe.

²⁸⁸ Artículo 117 del viejo Reglamento Interno de la CNDH.

²⁸⁹ Oficio de la CNDH 007929, 10 de abril de 2003; y oficio de la CNDH 015038, 29 de julio de 2003. (Los números de los expedientes y los nombres de las víctimas se eliminaron del documento original para resguardar su identidad).

²⁹⁰ Oficio de la CNDH titulado “folio 018” del expediente 2003/874-1, firmado por Héctor Pérez García, Director de la Oficina Frontera Sur, y David Sánchez Reyes, visitador adjunto, 7 de marzo de 2003.

“en forma excesiva causándole lesiones en la espalda, cabeza y pierna izquierda” y que funcionarios del INM lo habían amenazado con golpearlo nuevamente después de manifestarles que había presentado una demanda ante “derechos humanos”. Después de enviar un telegrama a Contreras en el cual se le informaba que su caso estaría sujeto a una conciliación, en septiembre de 2003 la CNDH envió al INM un acuerdo de conciliación²⁹¹.

En el caso de Carlos T., la CNDH incluyó en la primera página de un acuerdo de conciliación una transcripción del texto de su Reglamento Interno que prohíbe el uso de los acuerdos de conciliación para casos en los que se hayan cometido “violaciones al derecho a la vida o a la integridad física”. Más adelante, el acuerdo de conciliación precisamente detalla de qué manera los funcionarios públicos habían empleado fuerza excesiva contra el peticionario, violando su derecho a la integridad física²⁹². La CNDH documentó que un oficial de migración había golpeado brutalmente a Carlos T. hasta que cayó al piso, causándole hematomas, la pérdida de un diente y lesiones en la cabeza que precisaron puntos de sutura. Carlos T. no recibió asistencia médica hasta que vomitó sangre el día siguiente²⁹³.

²⁹¹ La CNDH propuso al INM que iniciara un proceso administrativo contra los presuntos responsables y que adoptara medidas para asegurar que las empresas de seguridad privada no participaran en la detención de extranjeros, hecho que la CNDH había descubierto en este caso. Oficio de la CNDH 019170 del expediente 2003/874-1, 12 de septiembre de 2003. A fin de mes, la CNDH informó a Contreras que, dado que el INM había aceptado la propuesta cuatro días antes, el caso estaba cerrado. Oficio de la CNDH 196 del expediente 2003/874-1, 30 de septiembre de 2003.

²⁹² Acuerdo de conciliación propuesto por la CNDH, 15 de mayo de 2002. (No se consignan el nombre real del peticionario ni los números de documento y de expediente a fin de resguardar su privacidad).

²⁹³ En mayo de 2002, la CNDH presentó una propuesta de conciliación al INM y a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSP-DF). La CNDH solicitó al INM y a la SSP-DF, entre otras cosas, que proporcionaran información a los agentes del ministerio público para que llevaran a cabo una investigación penal del caso, y que informaran a las oficinas internas encargadas de llevar adelante los procedimientos administrativos. En la propuesta se solicitaba al INM que informara a la Procuraduría General de la República sobre el caso para que ésta iniciara una investigación penal, que proporcionara información para justificar el inicio de una investigación administrativa, que ordenara a su personal en la Distrito Federal que dictara cursos para el desarrollo de capacidades, que brindara asistencia médica a los detenidos y que pagara compensaciones pecuniarias. En la propuesta se pedía a la SSP-DF que iniciara una investigación administrativa y que informara a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal sobre el caso para que ésta iniciara una investigación penal. *Ibíd*; CNDH, “Acta circunstanciada”, 10 de mayo de 2002; Carta de Sin Fronteras a José Luis Soberanes, 3 de enero de 2002; CNDH, “Acta circunstanciada”, 8 de enero de 2002.

Incluso después de adoptar una definición de violación “grave” más limitada en 2003, la CNDH continuó resolviendo estos casos por la vía conciliatoria²⁹⁴. En diciembre de 2003, por ejemplo, propuso que el IMSS conciliara un caso de mala praxis médica seguida de la muerte del paciente. En este caso, la propuesta de conciliación ni siquiera mencionó que el IMSS se comprometiera a efectuar el pago de una compensación pecuniaria a la víctima²⁹⁵.

Aplicación de normas de confidencialidad amplias

El problema de la falta de divulgación no solo se circunscribe a casos resueltos mediante acuerdos de conciliación. Más bien, como resultado de la aplicación de normas de confidencialidad excesivamente amplias, se extiende a otras áreas de trabajo de la CNDH²⁹⁶.

La CNDH considera que todos sus casos pendientes son estrictamente confidenciales. Según su reglamento, las investigaciones realizadas por la CNDH, así como también la información y la documentación que se encuentran en los expedientes de los casos en trámite, se consideran información reservada. Por lo tanto, la CNDH no tiene la obligación de brindar esta información a terceros, y

²⁹⁴ La CNDH modificó su Reglamento Interno el 29 de septiembre de 2003. El nuevo reglamento prohíbe los acuerdos de conciliación si hay una “infracción grave a los derechos fundamentales de la persona”. Según el artículo 119 del nuevo Reglamento Interno de la CNDH, no habrá conciliación en los casos mencionados en el artículo 88, que establece que “cuando se trate de infracción grave a los derechos fundamentales de la persona, tales como atentados a la vida, tortura, desaparición forzada y todas las demás violaciones de lesa humanidad o cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto”.

²⁹⁵ Oficio de la CNDH 025879, 5 de diciembre de 2003. (El número de expediente y el nombre de la víctima se eliminaron del documento original para resguardar la identidad de la víctima).

²⁹⁶ La CNDH está sujeta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, (Ley de Transparencia), sancionada en junio de 2002. La Ley de Transparencia establece normas y mecanismos detallados para obtener información que está en manos del poder ejecutivo, pero otras entidades gubernamentales importantes —incluidos el poder judicial, el Congreso, la CNDH y el Instituto Federal Electoral— tuvieron que desarrollar sus propias reglamentaciones. La CNDH adoptó su reglamento en abril de 2003 y entró en vigencia el 12 de junio de 2003. Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Reglamento de Transparencia de la CNDH), 29 de abril de 2003, <http://www.cndh.org.mx/normat/transp/transp.asp> (consultado en febrero de 2007).

Algunas partes de este capítulo se publicaron previamente en Human Rights Watch, *El Cambio Inconcluso: Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*, mayo de 2006, <http://hrw.org/reports/2006/mexico0506/mexico0506web.pdf>, pp. 54 - 56.

solamente brinda información a una víctima sobre su caso si éste está cerrado y si el contenido del expediente ya no se considera confidencial²⁹⁷.

Claramente, es necesario proteger la confidencialidad de los peticionarios y de las víctimas en los casos en los cuales divulgar dicha información podría poner en peligro su vida, integridad física o bienestar. La presunción que nace del “principio de máxima divulgación” puede ciertamente ser desestimada cuando la divulgación de la información podría atentar contra los derechos de otras personas. No obstante, en estos casos, la CNDH podría preparar versiones públicas de los documentos, eliminando los datos personales y demás información reservada y confidencial que permitiera identificar a los peticionarios y así poner en peligro sus vidas o integridad física²⁹⁸.

Del mismo modo, si bien es lógico restringir el acceso del público a información confidencial sobre investigaciones en curso, la CNDH llega al extremo de denegar el acceso a todo el expediente de casos no concluidos incluso a las mismas víctimas. Por ejemplo, en un caso sobre la esterilización forzada de 14 miembros de una comunidad indígena Mepa en Guerrero, la CNDH sostuvo que debía “manejar de

²⁹⁷ Según el artículo 9 del Reglamento de Transparencia de la CNDH: “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 [...] que se tramiten en la Comisión”.

Según el artículo 4 de la Ley de la CNDH: “El personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia”.

Según el artículo 48 de la Ley de la CNDH: “La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una *recomendación* o a algún particular. Si dichas pruebas le son solicitadas, discrecionalmente determinará si son de entregarse o no”.

Según el artículo 78 del Reglamento Interno de la CNDH: “Las investigaciones que realice el personal de la Comisión Nacional, los trámites de procedimiento que se lleven a cabo en cada expediente de queja, así como la documentación recibida por la autoridad y los quejosos, se manejará dentro de la más absoluta reserva, en los términos de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 40. de la Ley. En todo caso, las actuaciones se ajustarán a lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y al Reglamento de Transparencia de la CNDH. Lo anterior, sin perjuicio de las consideraciones que en casos concretos se puedan formular a través de las *recomendaciones*, las declaraciones y los informes anuales o especiales. Cuando se solicite el acceso o copias de información que obre dentro de los expedientes tramitados ante la Comisión Nacional por una persona que hubiere tenido la calidad de quejoso o agraviado en dicho expediente, podrá otorgársele ésta previo acuerdo suscrito por el Visitador General, siempre y cuando [...] el trámite del expediente se encuentre concluido, y [...] el contenido del expediente, no sea susceptible de clasificarse como información reservada o confidencial [...]”.

²⁹⁸ Con tal fin, la CNDH podría seguir los lineamientos preparados por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) sobre cómo elaborar versiones públicas de documentos. IFAI, “Lineamientos para la elaboración de versiones públicas, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, 13 de abril de 2006, arts. 4 y 5.

manera confidencial la información relativa a los asuntos de su competencia,...que consecuentemente deb[ía] considerarse reservada” y denegó el acceso a sus propios expedientes a estos hombres y a su representante legal²⁹⁹.

Lo mismo le ocurrió en 2006 a Omar P., un oficial militar dado de baja del Ejército por vivir con VIH/SIDA, quien había solicitado acceso a una investigación interna sobre el desempeño de funcionarios de la CNDH a cargo de su caso. Omar P. había solicitado que la CNDH llevara a cabo una investigación interna para analizar si el personal de la CNDH había manejado adecuadamente su caso³⁰⁰. La CNDH no le permitió tal acceso³⁰¹.

Otro problema de las reglas de la CNDH es que restringen la posibilidad de divulgar la información sobre investigaciones sobre violaciones “graves” de los derechos humanos. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Ley de Transparencia), parecería no permitir que se asigne carácter de reservada a la información que se obtenga como resultado de investigaciones de violaciones graves de derechos humanos³⁰². Sin embargo, en virtud de su Reglamento Interno, la CNDH puede restringir el acceso a la información sobre estos casos hasta que finalice su investigación. El reglamento de la CNDH que implementa

²⁹⁹ Sus solicitudes, que tenían como finalidad obtener la información necesaria para iniciar una demanda civil para recibir una indemnización por las violaciones de los derechos humanos que habían sufrido, fueron rechazadas el 4 de agosto de 2005. Carta de los peticionarios a Andrés Calero Aguilar, responsable de la Unidad de Enlace de la CNDH, recibida por la CNDH el 6 de julio de 2005. Oficio de la CNDH CI/ST/116/05 del expediente 2005/82-T, 4 de agosto de 2005. Carta de Claudia Ordóñez Viquez a Andrés Calero Aguilar, responsable de la Unidad de Enlace de la CNDH, recibida por la CNDH el 6 de julio de 2005. Oficio de la CNDH CI/ST/117/05 del expediente 2005/83-T, 4 de agosto de 2005.

Después de una apelación, el 4 de noviembre de 2005, la CNDH informó que solo proporcionaría copias de la información que le habían enviado desde la comisión de derechos humanos del estado de Guerrero porque consideraba que este caso se trataba de una violación grave de los derechos humanos. Sin embargo, ratificó que no podía proporcionar copias de la investigación de la CNDH porque era confidencial. Carta de Claudia Ordóñez Viquez al titular de la primera visitaduría, 30 de agosto de 2005 (no se han dado a conocer los nombres del documento original); documento de la CNDH 32999 del expediente 2005/9-RT, 4 de noviembre de 2005.

³⁰⁰ Ver capítulo V de este informe para obtener una descripción del caso de Omar P.

³⁰¹ Oficios de la CNDH firmados por Raúl Ernesto Violante López, Director de Normatividad y Responsabilidad de la CNDH, 13 de octubre de 2006 y 9 de noviembre de 2006 (se restringió el acceso a información adicional).

Después de varios intentos de Omar P., la CNDH envió una tercera carta en la cual indicaba que no podía proporcionar copias de dicho expediente dado que la CNDH nunca había abierto un expediente en relación con esa investigación. Oficio de la CNDH firmado por Raúl Ernesto Violante López, Director de Normatividad y Responsabilidad de la CNDH, 29 de noviembre de 2006 (se restringió el acceso a información adicional).

³⁰² La Ley de Transparencia establece que “no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o de lesa humanidad”. Ley de Transparencia, art. 14.

la Ley de Transparencia establece que en estos casos “la información será pública una vez que se emita la *Recomendación* o el informe respectivo”³⁰³. Esta aproximación es particularmente complicada, puesto que, como ya hemos visto, la CNDH ha recurrido a acuerdos de conciliación para cerrar casos de abusos graves, sin emitir siquiera un informe público.

Obtener información sobre casos concluidos también puede resultar una tarea difícil. El reglamento de la CNDH que implementa la Ley de Transparencia permite a su personal no divulgar información sobre casos concluidos por 12 años³⁰⁴. Es posible obtener información completa sobre los casos que concluyen con una *recomendación* o un informe, pero estos casos son la excepción y no la regla: entre los años 2003 y 2006, el porcentaje de *recomendaciones* emitidas fue inferior al 1 por ciento de todos los casos concluidos³⁰⁵.

En 2003, cuando el Programa Atalaya del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) solicitó el acceso a los expedientes de todos los casos que la CNDH había concluido en enero de 2003, la CNDH denegó esta solicitud argumentando que la Ley de la CNDH y el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Reglamento de Transparencia de la CNDH), le permitían considerar que estos documentos eran información reservada³⁰⁶. El Programa Atalaya presentó entonces un amparo impugnando las

³⁰³ Reglamento de Transparencia de la CNDH, art. 10.

³⁰⁴ *Ibíd.*

Recientemente, la CNDH manifestó que este reglamento “se está revisando”. Pablo Escudero Morales y José Galindo Rodríguez, *Transparencia y Rendición de Cuentas en la CNDH, así como su función transversal de control en la administración pública* (Distrito Federal: CNDH, 2007), p. 89.

³⁰⁵ Según los informes anuales de la CNDH, en 2003 concluyó 3.342 casos y se emitieron solo 22 recomendaciones (0,65 por ciento); en 2004, concluyó 3.800 casos y se emitieron solo 39 recomendaciones (1,02 por ciento); y en 2005, concluyó 4.717 casos y se emitieron solo 28 recomendaciones (0,59 por ciento). CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2003”, 2004, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anuales/03activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007); CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004”, 2005, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anuales/04activ.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2007); CNDH, “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005”, 2006, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/cdinf2005/ifact2005.htm> (consultado el 6 de diciembre de 2007).

De acuerdo con la evaluación anual de la CNDH de sus indicadores estratégicos, en el 0,6 por ciento de los casos concluidos en 2006 se emitieron recomendaciones. CNDH, “Evaluación de los Indicadores Estratégicos 2006”, sin fecha, <http://www.cndh.org.mx/normat/transp/transp.htm> (consultado el 25 de mayo de 2007).

³⁰⁶ Carta firmada por Graciela Sandoval Vargas de la Secretaría Técnica del Comité de Información de la CNDH en referencia al expediente 2003/3-T, 28 de julio de 2003.

reglamentaciones aplicables. Unas semanas antes de que la Suprema Corte de Justicia se pronunciara respecto de la apelación, y dos años después de la solicitud inicial, la CNDH permitió al Programa Atalaya consultar los expedientes mencionados en el amparo. En febrero de 2006, la Suprema Corte declaró que el caso se había tornado abstracto, y no analizó si las leyes impugnadas eran constitucionales³⁰⁷. Pero cuando el Programa Atalaya finalmente se dirigió a la CNDH para obtener copias de la información solicitada, la CNDH le denegó el acceso, al sostener que había vencido un plazo de 30 días (según el personal del Programa Atalaya, ni ellos ni la Suprema Corte sabían de este plazo)³⁰⁸. Al momento de la elaboración del presente documento, el caso se encontraba en trámite ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³⁰⁹.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) —el mecanismo creado para interpretar la Ley de Transparencia y promover y regular el acceso a la información dentro del poder ejecutivo— ha sostenido que las entidades que se rigen por esta ley deben permitir el acceso a la información de sus expedientes una vez que hayan emitido una decisión definitiva respecto de un caso. La Ley de Transparencia establece que la información de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos se considerará información reservada “en tanto no hayan causado estado”³¹⁰. El IFAI ha argumentado que una vez que una resolución adquiere carácter público, las personas deben tener acceso a los expedientes completos, puesto que la investigación administrativa que condujo a dicha resolución ya ha concluido³¹¹.

Otras oficinas gubernamentales federales han intentado utilizar las reglas restrictivas de la CNDH, las cuales —a diferencia de la Ley de Transparencia—

³⁰⁷ Suprema Corte de Justicia de México, Amparo en revisión 345/2004, 10 de febrero de 2006.

³⁰⁸ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Miguel Sarre y Sandra Serrano, Programa Atalaya, 20 de junio de 2006.

³⁰⁹ Petición presentada por Miguel Sarre ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2 de agosto de 2006.

³¹⁰ Ley de Transparencia, art. 14, IV.

³¹¹ Ver, por ejemplo: IFAI, Resolución del expediente 661/06, 17 de mayo de 2006; IFAI, Resolución 2405/06, 22 de noviembre de 2006; IFAI, Resolución del expediente 786/06, 21 de junio de 2006.

Asimismo, el reglamento de la Ley de Transparencia emitido por la Suprema Corte de Justicia de México prevé que los expedientes de causas judiciales concluidas puedan ser consultados por cualquier persona en los lugares en que estos se encuentren y en horas laborables, y establece las limitaciones respecto de qué tipo de información se considera reservada. Reglamento de la Ley de Transparencia de la Suprema Corte de Justicia de México, art. 6.

permiten a la CNDH limitar acceso a la información en casos concluidos que no terminan con una *recomendación* o un informe públicos.

En dos casos en los que esto ocurrió, el IFAI otorgó acceso a la información solicitada, con lo cual los peticionarios pudieron obtener información sobre los casos estudiados por la CNDH por medio de una puerta trasera³¹². En el primer caso, el Programa Atalaya solicitó a la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) que proporcionara copias de los casos presentados en su contra, que habían sido analizados por la CNDH y que habían concluido entre julio de 2005 y junio de 2006. La SRA respondió que, dado que el Reglamento Interno de la CNDH y su Reglamento de Transparencia consideraban que tal información era reservada, el peticionario debía solicitar dicha información a la Comisión. Después de que el personal del Programa Atalaya presentó una solicitud similar ante el INM, éste respondió que no podía permitir el acceso a esa información dado que la Ley de la CNDH establecía que las oficinas públicas debían informar a la CNDH cuando una persona solicitara información que la Comisión consideraba reservada.

El IFAI también otorgó acceso a otros archivos de la CNDH en manos de otras oficinas gubernamentales. Después de que el Programa Atalaya solicitó a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) copias de casos concluidos por la CNDH entre junio de 2005 y julio de 2006 sobre abusos cometidos en un centro de detención federal, la SSP sostuvo que la información era considerada confidencial porque “actualiza[ba] los supuestos de seguridad pública e incluso de seguridad nacional”. En febrero de 2007, el IFAI determinó que la SSP debía suministrar la información solicitada, argumentando que ello permitiría a los ciudadanos analizar el desempeño del gobierno en materia de derechos humanos³¹³.

³¹² IFAI, Resolución del expediente 2532/06, 6 de diciembre de 2006. IFAI, Resolución del expediente 2542/06, 6 de diciembre de 2006.

³¹³ IFAI, Resolución del expediente 2570/06, 21 de febrero de 2007.

VII - Colaboración

Para que México pueda realizar avances significativos en la protección de los derechos humanos, es fundamental promover una colaboración activa entre los distintos actores que pueden contribuir al proceso. Además de la CNDH, entre estos actores se encuentran las ONG locales, las comisiones estatales de derechos humanos y las organizaciones internacionales, así como las propias víctimas de los abusos. No obstante, en lugar de promover la colaboración con todos estos actores, con demasiada frecuencia la CNDH se ha resistido a ella, contribuyendo así a generar una atmósfera corrosiva de desconfianza y antagonismo que es contraproducente al avance de los derechos humanos en México.

Tal vez la práctica más problemática en este sentido sea la falta de interacción de la Comisión con algunas de las víctimas de abusos que recurrieron a ella en busca de ayuda. Esta falla se manifiesta especialmente cuando la CNDH resuelve los casos a través de acuerdos de conciliación (tal como lo hace en casi el 90 por ciento de los casos en que documenta abusos). Como quedó claro en el capítulo anterior, la Comisión suscribe estos acuerdos directamente con las autoridades gubernamentales y se compromete a cumplir un pacto de silencio. Lo hace muchas veces sin consultar a los peticionarios ni intentar obtener su consentimiento. En otras palabras, las víctimas de abuso con frecuencia no participan en su supuesta “conciliación.”

La CNDH tampoco ha logrado establecer una relación constructiva con otros defensores clave de los derechos humanos de México, y ha demostrado una oposición activa a proyectos de colaboración importantes que tenían por fin afianzar la protección de los derechos fundamentales.

Víctimas de violaciones de derechos humanos

Conforme al derecho internacional de los derechos humanos, las víctimas de abusos tienen derecho a participar en los procedimientos tendientes a reparar estas violaciones. Sin embargo, la CNDH tiene por política no involucrar a las víctimas de violaciones de los derechos humanos en la conciliación de sus propios casos.

Mientras que el anterior Reglamento Interno de la CNDH requería que se “escuche” al peticionario y que éste sea informado “del avance del trámite conciliatorio hasta su total conclusión”, desde 2003 las reglas de la CNDH solo requieren que la CNDH informe a la víctima de la existencia de una propuesta conciliatoria y que “*procur[e]* mantener informado al quejoso del avance del trámite conciliatorio hasta su total conclusión” [itálicas nuestras]³¹⁴. Basándose en estas reglas, funcionarios de la CNDH insisten en que no tienen obligación de consultar a los peticionarios ni de intentar obtener su consentimiento antes de firmar los acuerdos de conciliación³¹⁵.

En 2003, por ejemplo, la CNDH resolvió mediante conciliación el caso de Jaime Alves de Paula, quien había denunciado ante la CNDH que los funcionarios de migración del aeropuerto de Cancún habían abusado psicológicamente de él, le habían negado la posibilidad de acceder a un abogado y a un traductor, y lo habían obligado a firmar un documento que fue posteriormente usado en su contra. La CNDH concluyó que el Instituto Nacional de Migración (INM) había violado el derecho de Alves a un debido proceso y envió al INM una propuesta de conciliación el 26 de septiembre de 2003. El acuerdo establecía que el INM iniciaría una investigación administrativa y ordenaría a todos sus empleados que informaran a los extranjeros acerca de su derecho a recibir asistencia consular³¹⁶. En la misma fecha, la CNDH envió a Alves una copia de la propuesta. La CNDH recibió la notificación de aceptación de la propuesta, por parte del INM, el 7 de octubre de 2003, e informó al peticionario, dos semanas más tarde, que su caso había sido resuelto a través de una conciliación³¹⁷.

La CNDH también procuró conciliar con el INM el caso de Inés O., una mujer que denunció que un funcionario de migración le había prometido que la dejaría ir si

³¹⁴ Reglamento Interno de la CNDH, art. 122. Anterior Reglamento Interno de la CNDH, arts. 117 y 120.

³¹⁵ Entrevista de Human Rights Watch con Andrés Aguilar Calero, tercer visitador, Distrito Federal, 16 de marzo de 2007; entrevista de Human Rights Watch con Mauricio Farah Gebara, quinto visitador, y colaboradores de la quinta visitaduría, Distrito Federal, 20 de marzo de 2007; entrevista de Human Rights Watch con Raúl Plascencia Villanueva, primer visitador, y colaboradores de la primera visitaduría, Distrito Federal, 21 de marzo de 2007; entrevista de Human Rights Watch con personal de la cuarta visitaduría, Distrito Federal, 22 de marzo de 2007; entrevista de Human Rights Watch con Susana Thalía Pedroza de la Llave, segunda visitadora, y colaboradores de la segunda visitaduría, Distrito Federal, 22 de marzo de 2007.

³¹⁶ La CNDH recibió la denuncia el 31 de marzo de 2003 y abrió el expediente 2003/1231-1. Documentación en archivo de Human Rights Watch. Oficio 020212 de la CNDH del expediente 2003/1231-1, 26 de septiembre de 2003.

³¹⁷ Oficio 022350 de la CNDH del expediente 2003/1231-1, 22 de octubre de 2003.

tenía relaciones sexuales con él. Antes de remitir la propuesta de acuerdo de conciliación al INM el 25 de noviembre de 2003, la CNDH informó a Inés O., mediante un telegrama, que su caso se sometería a conciliación. La propuesta establecía que el INM iniciaría una investigación administrativa e instruyera “a quien corresponda” que al menos dos funcionarios del INM deberían estar presentes cuando se transportaran personas detenidas³¹⁸.

Un caso en el cual la CNDH no incluyó los reclamos específicos de los peticionarios en el acuerdo es el de dos turistas chilenos que fueron deportados arbitrariamente de México en diciembre de 2005³¹⁹. La CNDH propuso que el INM reembolsara a los turistas deportados los gastos relacionados con el viaje, remitiera el caso a una revisión administrativa y estableciera y aplicara criterios claros y objetivos para aceptar o rechazar el ingreso de un turista a México. El 10 de noviembre de 2006, la CNDH envió el acuerdo de conciliación a Sin Fronteras, la ONG que representaba a los dos chilenos deportados, así como al INM, y fijó a éste un plazo de 15 días para responder³²⁰. Dos días más tarde, Sin Fronteras solicitó que la CNDH incluyera, en el acuerdo de conciliación, que la autoridad gubernamental debía reconocer que también había violado otros derechos, tales como el derecho a recibir asistencia consular³²¹. Estas consideraciones nunca se incluyeron en el texto y, el 30 de noviembre de 2006, la CNDH informó a Sin Fronteras que el caso se había resuelto mediante una conciliación³²².

La CNDH incluso insistió en firmar acuerdos de conciliación pese a que los peticionarios manifestaron expresamente que no deseaban que la cuestión se resolviera mediante una conciliación, dado que el caso trataba sobre un problema

³¹⁸ Oficio 024710 de la CNDH del expediente 2003/2028-1, 25 de noviembre de 2003.

³¹⁹ Presentaron un reclamo ante la CNDH en el que manifestaban que se les impidió la entrada a México arbitrariamente, que permanecieron detenidos durante aproximadamente seis horas sin poder llamar a sus familias ni a su Consulado, y que, durante ese tiempo, recibieron malos tratos.

³²⁰ Entrevista de Human Rights Watch con el personal de Sin Fronteras, Distrito Federal, 30 de enero de 2007. Propuesta de acuerdo de conciliación de la CNDH, 10 de noviembre de 2006. (No se consignan los números de documento ni de expediente a fin de resguardar la privacidad de los peticionarios).

³²¹ Carta de Sin Fronteras al quinto visitador, recibida por la CNDH el 22 de noviembre de 2006. (Otra información adicional, como los nombres y el número de expediente, aparecen tachados en los documentos originales).

³²² Carta del quinto visitador a Sin Fronteras, 30 de noviembre de 2006. (Otra información adicional, como los nombres y el número de expediente, aparecen tachados en los documentos originales).

recurrente en México y buscaban que la CNDH tratara esta cuestión más ampliamente³²³. Abel M. contactó a la CNDH el 30 de marzo de 2006 y planteó que, como consecuencia del problema general de falta de suministro de medicamentos en un hospital público del estado de México,³²⁴ había tenido que interrumpir su tratamiento contra el VIH, lo cual aumentó las posibilidades de desarrollar resistencia a la medicación que podría salvarle la vida. La CNDH cerró el caso el 28 de abril de 2006, después de que el hospital manifestara a Abel M. que, en aquel momento, el medicamento específico que él necesitaba se encontraba disponible en ese momento³²⁵. En agosto de 2006, una organización comunitaria presentó 41 nuevos casos ante la CNDH—incluido uno de Abel M.—, demostrando que ese mismo hospital no estaba proveyendo 10 tipos de medicamentos³²⁶. El representante de los peticionarios relató a Human Rights Watch que había informado a la CNDH que no deseaban firmar un acuerdo de conciliación, pero que un funcionario de la CNDH le había respondido: “No hablo para pedirte tu opinión; hablo para avisarte cómo va a ser”³²⁷. Pese a que el hospital continuó limitando el suministro de medicamentos, la CNDH esperó más de un año para emitir una *recomendación* pública en este caso³²⁸.

³²³ El caso trata sobre la falta de provisión de medicamentos para personas que viven con VIH/SIDA. En 2003, la CNDH emitió una *recomendación* por la cual reconocía que la falta de suministro de medicamentos por parte de las instituciones públicas es un problema recurrente en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Después de haber acumulado 35 casos para emitir su *recomendación* 4/2003, que incluye sugerencias generales sobre cómo tratar este problema, la CNDH siguió ocupándose caso por caso de las denuncias presentadas, sin consideración de la voluntad de los peticionarios. CNDH, *Recomendación* 4/2003, 10 de febrero de 2003.

En 2007, emitió otra *recomendación* en el caso de EGZ, en la cual señalaba que la falta de suministro de medicamentos a una persona portadora del VIH constituye una violación de su derecho a la salud. CNDH, *Recomendación* 10/2007, 10 de mayo de 2007. El personal de la CNDH reconoció que éste es un problema recurrente en México. Entrevista de Human Rights Watch con Raúl Plascencia Villanueva, primer visitador, y colaboradores de la primera visitaduría, Distrito Federal, 21 de marzo de 2007.

³²⁴ El caso versa sobre el Hospital General de Zona 53 del IMSS, ubicado en Los Reyes la Paz, estado de México. Carta de Abel M. a José Luis Soberanes, 30 de marzo de 2006. (Se mantiene la reserva del nombre real a fin de resguardar la privacidad del peticionario).

³²⁵ La CNDH le informó a Abel M. que, si el IMSS no le suministraba sus medicamentos en el futuro, debería presentar otro caso ante la CNDH. Oficio 13716 de la CNDH del expediente 2006/1558/1/Q, 28 de abril de 2006.

³²⁶ Entre el 24 de agosto y el 18 de septiembre de 2006, el Grupo de Apoyo de Personas Enlazadas contra el SIDA (GAPES), presentó todos los casos. La CNDH agrupó todos los casos bajo un único número de expediente. Oficio 28689 de la CNDH del expediente 2006/4141, 5 de septiembre de 2006.

³²⁷ Entrevista de Human Rights Watch con Miguel A. García Murcia, coordinador, GAPES, Distrito Federal, 12 de marzo de 2007.

³²⁸ Dado que el hospital no suministró a cinco pacientes cinco tipos de medicamentos —dos de los cuales fueron mencionados en los 41 casos anteriores—, el representante de los peticionarios presentó nuevos casos ante la CNDH, que los agrupó bajo otro número de expediente. Oficio 039256 de la CNDH del expediente 2006/5358, 15 de diciembre de 2006. Entrevista de Human Rights Watch con Miguel A. García Murcia, coordinador, GAPES, Distrito Federal, 12 de marzo de 2007.

Una política de exclusión

La política de exclusión de las víctimas del proceso de conciliación refleja la posición actual de la CNDH conforme a la cual las conciliaciones son “un acto de autoridad” llevado a cabo por la CNDH. El presidente de la CNDH expresó a Human Rights Watch que las víctimas son informadas de las conciliaciones y que, habitualmente, están de acuerdo, pero si no lo están, tienen expeditas las vías judiciales³²⁹. Según se observa a través de las opiniones vertidas a la prensa, su visión es que la institución debería desempeñar un papel de “mediador”³³⁰.

Esta visión se aleja de la política anterior de la CNDH. Un ex presidente de la CNDH expresó a Human Rights Watch que la función del ombudsman “no es de mediador, porque las violaciones [en México] son tan extraordinariamente fuertes que la primera función de un ombudsman es velar por los derechos humanos”³³¹. Otro hizo hincapié en que la CNDH fue concebida para representar a la víctima, no para mediar con la autoridad³³². Y una tercera ex presidente señaló, coincidentemente, que la principal función del ombudsman era proteger los intereses de la víctima³³³.

En septiembre de 2007, la CNDH emitió una *recomendación* al IMSS, en la cual le solicitó que suministrara medicamentos a los peticionarios, que adoptara medidas para evitar que faltaran dichos medicamentos, que capacitara a su personal y que dispusiera que su oficina de control interno llevara a cabo investigaciones administrativas. CNDH, *Recomendación 41/2007*, 26 de septiembre de 2007.

Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Miguel A. García Murcia, coordinador, GAPES, Distrito Federal, 21 de noviembre de 2007.

³²⁹ Entrevista de Human Rights Watch con José Luis Soberanes, presidente de la CNDH, Distrito Federal, 21 de marzo de 2007.

³³⁰ “Soberanes acknowledged the passions raised would probably be one of the greatest challenges to the CNDH, as it tries to navigate between the extreme views and establish itself as a ‘mediator’ between the opposing parties” (“Soberanes reconoció que las pasiones generadas probablemente serían uno de los mayores desafíos para la CNDH, al intentar moverse entre las posturas extremas y erigirse como ‘mediadora’ entre las partes enfrentadas”). Michael Christie, “Mexico rights ombudsman walks tightrope” (“El ombudsman de los derechos de México camina sobre la cuerda floja”) [Traducción por Human Rights Watch], *Reuters News*, 24 de noviembre de 1999. “La Comisión tiene el papel fundamental de servir de intermediaria, de buscar la conciliación, más que de emitir muchas recomendaciones, dijo Soberanes Fernández,” “Presidente de la CNDH,” *Servicio Universal de Noticias*, 12 de noviembre de 1999.

³³¹ Entrevista de Human Rights Watch con Jorge Carpizo, presidente de la CNDH entre junio de 1990 y enero de 1993, Distrito Federal, 29 de enero de 2007.

³³² Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Jorge Madrazo, presidente de la CNDH entre enero de 1993 y noviembre de 1996, Seattle, 16 de febrero de 2007.

³³³ Entrevista de Human Rights Watch con Mireille Roccatti, presidente de la CNDH entre enero de 1997 y noviembre de 1999, Distrito Federal, 25 de enero de 2007.

Más aún, en una de sus primeras publicaciones, la CNDH manifestó que los acuerdos de conciliación solamente podían utilizarse para cerrar casos cuando, “de manera absolutamente voluntaria, el peticionario y la autoridad gubernamental expresen su voluntad de resolver el problema por la vía propuesta”³³⁴. El anterior reglamento interno de la CNDH establecía que la víctima debía ser “escuchada”, y también “informada acerca del avance del proceso de conciliación hasta su conclusión”³³⁵.

La política actual de la CNDH puede ser coherente con sus reglas modificadas, pero contradice directamente el principio internacional que indica que las víctimas de abuso deben participar en los procedimientos diseñados para reparar las violaciones sufridas. Tal como se analizó en el capítulo III, este principio se aplica a procedimientos no judiciales, como aquellos que lleva a cabo la CNDH. También se refleja en las prácticas de otros mecanismos de derechos humanos internacionales y nacionales. Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y la Corte Penal Internacional permiten a las víctimas participar en sus procedimientos³³⁶. De manera similar, las comisiones de derechos humanos de Canadá, Costa Rica y Sudáfrica garantizan que los peticionarios tengan la oportunidad de participar en los procedimientos tendientes a la resolución de sus casos³³⁷.

³³⁴ Gaceta de la CNDH, 11/91, 15 de junio de 1991, p. 16.

³³⁵ Anterior Reglamento Interno de la CNDH, arts. 117 y 120.

³³⁶ Normas de procedimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, art. 23. Normas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, normas 35 y 36. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Estatuto de Roma), A/CONF.183/9, 17 de julio de 1998, en vigor a partir del 1 de julio de 2002, art. 68.

³³⁷ En Canadá, mediante la institución de un proceso de respuesta formal, tanto el peticionario como la autoridad gubernamental pueden participar activamente en la investigación y mantenerse al tanto de los avances en la investigación. Comisión de Derechos Humanos de Canadá, “Overview, Complaints,” sin fecha, <http://www.chrc-ccdp.ca/complaints/default-en.asp> (consultado el 19 de noviembre de 2007).

El sistema sudafricano garantiza que las partes tengan un papel activo en la investigación proporcionando información actualizada sobre el estado de la causa; existe un proceso formal de apelación que garantiza que las denuncias no sean objeto de desestimación sumaria; y existe un proceso de audiencias públicas que proporciona un registro público acerca de la investigación. Ver, en general, Manual de manejo de denuncias (Complaint Handling Manual), Comisión Sudafricana de Derechos Humanos, 5 de mayo de 2006, http://www.sahrc.org.za/sahrc_cms/downloads/Complaints%20Handling%20Manual.doc (consultado el 19 de noviembre de 2007).

En Costa Rica, los abogados mantienen un contacto constante con los peticionarios, los entrevistan si se necesita más datos, les brindan información cuando solicitan que se los ponga al tanto del avance de sus causas y les envían copias de los pedidos formulados a la autoridad gubernamental acusada de cometer una violación de los derechos humanos. Entrevista

Aunque las normas actuales no establecen la obligatoriedad de consultar con las víctimas, tampoco lo prohíben. De hecho, en una de las cinco visitadurías de la CNDH, la consulta con las víctimas se considera parte del proceso de conciliación³³⁸. Los funcionarios de la segunda visitaduría expresaron a Human Rights Watch que, en los casos que manejan, el peticionario tiene acceso al acuerdo de conciliación antes de su firma porque “el quejoso es el que nos interesa que este conforme”, y que siempre que su posición sea jurídicamente viable, el peticionario tiene la última palabra. A diferencia de los funcionarios de otras visitadurías, estos funcionarios manifestaron que, al llevar adelante un acuerdo de conciliación, consideran que actúan como “representantes de las víctimas”³³⁹.

Otros organismos de derechos humanos

ACNUDH

Una importante función de la CNDH, conforme lo establece su Reglamento Interno, es promover la cooperación con las organizaciones internacionales en cuestiones de derechos humanos³⁴⁰. Aun así, la CNDH se negó a participar en una de las iniciativas de colaboración más importantes y ambiciosas de la última década: la elaboración de un diagnóstico integral de los problemas de derechos humanos de México conjuntamente con el gobierno de Fox, miembros de la sociedad civil, y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)³⁴¹.

telefónica de Human Rights Watch con Ingrid Berrocal, oficial de admisibilidad de la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, San José, 13 de junio de 2007.

³³⁸ Tal como se explicó en el capítulo II del presente informe, cada unidad de investigación se denomina “visitaduría.”

³³⁹ Entrevista de Human Rights Watch con Susana Thalía Pedroza de la Llave, segunda visitadora, y colaboradores de la segunda visitaduría, Distrito Federal, 22 de marzo de 2007.

³⁴⁰ Conforme al artículo 72 del Reglamento Interno de la CNDH, “(...) La Secretaría Ejecutiva (...) dará seguimiento, impulsará la cooperación y colaborará con instituciones extranjeras multinacionales y regionales de promoción y protección de los derechos humanos (...)” Y tal como lo expresan los Principios de París, las instituciones nacionales de derechos humanos deben “cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos”. Principios de París, Composición y garantías de independencia y pluralismo, principio 3 (e).

³⁴¹ El ex presidente Vicente Fox firmó el primer acuerdo de cooperación con el ACNUDH el día siguiente a su asunción. Como consecuencia de este acuerdo, el ACNUDH estableció una oficina en el Distrito Federal, con el objeto de evaluar las deficiencias estructurales que impedían la plena vigencia de los derechos humanos en México, y determinar qué reformas eran necesarias para promover cambios. Durante la primera etapa de este proyecto, el ACNUDH se concentró en desarrollar la capacidad de los funcionarios públicos y los miembros de la sociedad civil en relación con la cuestión de la lucha contra la tortura. En abril de 2002, el gobierno de Fox firmó un segundo acuerdo con el ACNUDH para que su oficina de México trabajara

Los funcionarios de la CNDH justificaron su negativa a sumarse a esta iniciativa argumentando que el gobierno había “excluido a la CNDH” de la negociación del proyecto con el ACNUDH en 2002, y nuevamente cuando el gobierno y el ACNUDH seleccionaron especialistas para llevar a cabo el diagnóstico³⁴². Como resultado, según lo expresó el presidente de la CNDH, el acuerdo presentaba “un problema de legitimidad democrática”³⁴³. No obstante, según lo manifestaron dos de los cuatro especialistas principales, la CNDH intervino en su designación y la demoró durante aproximadamente dos meses, con lo cual se redujo el tiempo con el que contaron para elaborar el informe³⁴⁴.

La Oficina de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación

La CNDH también decidió abstenerse de participar en el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) que se creó como respuesta al diagnóstico nacional llevado a cabo por el ACNUDH³⁴⁵.

Inicialmente, la CNDH participó de las reuniones que dieron lugar a la creación del PNDH, pero no desempeñó un papel activo³⁴⁶. Posteriormente, la CNDH manifestó abiertamente su oposición al PNDH. El presidente de la CNDH expresó a Human Rights Watch que el programa “no tenía fundamento jurídico porque en este país hay una ley de planeación y en esa ley dice cómo se tienen que hacer los planes

con un equipo de especialistas mexicanos para elaborar un diagnóstico nacional sobre la situación de los derechos humanos en México.

³⁴² Entrevista de Human Rights Watch con José Luis Soberanes, presidente de la CNDH, Distrito Federal, 21 de marzo de 2007. Entrevista de Human Rights Watch con Javier Moctezuma, secretario ejecutivo de la CNDH, Distrito Federal, 16 de marzo de 2007.

³⁴³ Entrevista de Human Rights Watch con José Luis Soberanes, presidente de la CNDH, Distrito Federal, 21 de marzo de 2007.

³⁴⁴ Entrevista de Human Rights Watch con un especialista que solicitó que su identidad se mantuviera en reserva, Distrito Federal, 21 de septiembre de 2006. Comunicación por correo electrónico entre Human Rights Watch y otro especialista que solicitó que su identidad se mantuviera en reserva, 12 de diciembre de 2007.

³⁴⁵ El diagnóstico, finalizado en 2003, brindó una evaluación integral de la situación de los derechos humanos en México y una serie de recomendaciones detalladas que servirían como base para un programa nacional de recursos humanos que se publicó en diciembre de 2004. El objeto del PNDH fue “establecer las bases de una política de Estado en materia de derechos humanos”. Como resultado del PNDH, cada agencia del gobierno federal creó su propia oficina de enlace para implementar el PNDH. Programa Nacional de Derechos Humanos, p. 22; entrevista de Human Rights Watch con Darío Ramírez y Alexandra Haas, Secretaría de Gobernación, Distrito Federal, 18 de noviembre de 2005.

³⁴⁶ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Ricardo Sepúlveda, Distrito Federal, 16 de octubre de 2006. Sepúlveda fue director de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación cuando se llevó a cabo el PNDH.

nacionales y [en este caso] no se siguió lo que ordena la ley”³⁴⁷. Otro funcionario de la CNDH explicó que, finalmente, la CNDH había decidido no participar en el PNDH porque este programa no formaba parte del Plan Nacional de Desarrollo que cada gobierno debe presentar al iniciar su mandato de seis años (el PNDH se publicó un año y medio antes de que finalizara el sexenio de Fox)³⁴⁸.

La justificación de la CNDH sugiere que, si un gobierno no decide llevar a cabo un programa específico en el término de seis meses a partir del inicio del sexenio, la propuesta tendría que esperar cinco años y medio, hasta la asunción del próximo presidente. Esto no tiene ningún sentido. A pesar de que la Constitución de México y la Ley Federal de Planeación establecen parámetros para que cada administración presente su plan de gobierno en el término de seis meses a partir del inicio del sexenio³⁴⁹, esto obviamente no significa que, una vez transcurrido ese período inicial de seis meses, el gobierno no pueda presentar nuevas propuestas o implementar nuevas políticas públicas.

Comisiones estatales

La CNDH colabora con algunas comisiones estatales, por ejemplo, para brindarles asistencia para que desarrollen sus sitios web y creen sistemas informáticos para ingresar información acerca de sus casos. La CNDH también llevó a cabo actividades de entrenamiento en forma conjunta con algunas comisiones estatales³⁵⁰.

No obstante, en 2003, la Comisión se opuso a un acuerdo de cooperación internacional tendiente a fortalecer el sistema de ombudsman en México. La Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, una organización que incluye a la CNDH y a las 32 comisiones estatales del país, negociaron que la Unión Europea (UE) y la Fundación MacArthur patrocinarían en forma conjunta un acuerdo para fortalecer el sistema nacional de comisiones de

³⁴⁷ Entrevista de Human Rights Watch con José Luis Soberanes, presidente de la CNDH, Distrito Federal, 21 de marzo de 2007.

³⁴⁸ Entrevista de Human Rights Watch con Javier Moctezuma, secretario ejecutivo de la CNDH, Distrito Federal, 16 de marzo de 2007.

³⁴⁹ Constitución de México, art. 26; Ley Federal de Planeación, art. 21.

³⁵⁰ Entrevista de Human Rights Watch con Francisco Illanes Solís, director general de información automatizada de la CNDH, Distrito Federal, 16 de marzo de 2007; entrevista de Human Rights Watch con Jesús Naime, secretario técnico de la CNDH, Distrito Federal, 20 de marzo de 2007.

derechos humanos. La UE aportaría € 640.000 y la Fundación Mac Arthur Foundation US\$ 260.000. El presidente de la federación firmó el acuerdo de cooperación con la UE en abril de 2003, después de haber recibido la aprobación de 16 comisiones estatales y de la CNDH³⁵¹. Al mes siguiente, los miembros de la federación acordaron organizar una reunión extraordinaria para comenzar la planificación de actividades específicas relacionadas con el proyecto, y para aprobar la firma de un acuerdo de cooperación con la Fundación MacArthur³⁵².

Pese a ello, en julio de 2003, la CNDH y 18 comisiones estatales decidieron cancelar el acuerdo³⁵³. El argumento esgrimido para no formar parte del acuerdo fue que desconocían el “contenido y el alcance” del acuerdo cuando el presidente de la federación lo firmó y que consideraban que violaba las leyes y regulaciones que regían a la CNDH, a las comisiones estatales y a la federación³⁵⁴. No obstante, 11 de ellos ya habían autorizado al presidente a firmar el acuerdo en una reunión previa de la federación y nueve habían asistido a la ceremonia oficial de firma del acuerdo en mayo de 2003. Human Rights Watch obtuvo documentación que evidencia que la

³⁵¹ Las autoridades de la federación presentaron una propuesta preliminar a la UE —que había sido preseleccionada por el comité de selección de la UE en octubre de 2002— y luego, cada miembro de la federación recibió, por correo electrónico, todos los documentos relativos al proyecto. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Historia del Proyecto ‘Fortalecimiento Institucional de los Organismos Públicos de Derechos Humanos en México’”, enero de 2007. En la reunión de la federación realizada en Manzanillo en noviembre de 2002, diecisiete miembros, entre los cuales se encontraba la CNDH, llegaron a un acuerdo para la suscripción del acuerdo de cooperación. No hubo votos en contra del proyecto y solamente dos comisiones estatales se abstuvieron. Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, “Acuerdos tomados en la asamblea ordinaria celebrada dentro del XIX Congreso de la Federación de organismos públicos de derechos humanos. Manzanillo, Colima, 7 y 8 de noviembre de 2002”, sin fecha, artículo 8; Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, “Asamblea ordinaria celebrada dentro del XIX Congreso de la Federación de Organismos Públicos de Derechos Humanos. Manzanillo, Colima, 7 y 8 de noviembre de 2002”, 8 de noviembre de 2002. Dado que, en virtud de los estatutos de la federación, su presidente está facultado a suscribir dichos acuerdos, Juan Alarcón Hernández firmó el acuerdo de cooperación con la UE. “Contrato de subvención – Ayudas exteriores. B7-701/2002/3023”, suscripto por Juan Alarcón Hernández de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, y Richard Granville de la Unión Europea. Ver también “Estatutos aprobados en la tercera asamblea plenaria extraordinaria de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos celebrada en la ciudad de Pachuca, Hgo, el 22 de febrero de 2002”, sin fecha, art. 11, VIII.

³⁵² Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, “Acuerdos tomados en la asamblea ordinaria celebrada dentro del XX Congreso de la Federación de Organismos Públicos de Derechos Humanos. Cozumel, Quintana Roo, 22 y 23 de mayo del 2003”, sin fecha, artículo 4.

³⁵³ Carta de representantes de las comisiones de derechos humanos de los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Jalisco, estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y la CNDH a la Asamblea General y el Comité Directivo de la Federación de Organismos Públicos de Derechos Humanos, 1 de julio de 2003.

³⁵⁴ *Ibíd.*

CNDH había mantenido un intercambio de mensajes de correo electrónico y había participado de reuniones relativas al proyecto antes de su firma³⁵⁵.

El presidente de la CNDH manifestó a Human Rights Watch que al apoyar el no formar parte del acuerdo, la Comisión estaba siguiendo la iniciativa de la mayoría de las comisiones estatales³⁵⁶. Sin embargo, existe evidencia que la CNDH jugó un papel mucho más activo, brindando elementos para el análisis que llevó a que se rechazara el acuerdo. Durante la asamblea extraordinaria en la cual se suponía que se iniciaría el proyecto, la CNDH presentó un documento elaborado por un estudio contable a pedido suyo, que se utilizó como base para analizar la continuidad del proyecto³⁵⁷. Además, un ex ombudsman manifestó a Human Rights Watch que el personal de la CNDH le había expresado que era mejor que la Comisión —en vez de la federación— estuviera a cargo de un proyecto como éste, y que obtendrían los recursos para hacerlo³⁵⁸.

Según el secretario ejecutivo de la CNDH, la CNDH y otras comisiones estatales se oponían a que el secretariado creado para administrar el proyecto, encabezado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, iba a recibir fondos mucho mayores que los disponibles para las comisiones estatales³⁵⁹. Sin embargo, las autoridades de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos

³⁵⁵ Las comisiones estatales que firmaron la carta y habían autorizado previamente la firma del acuerdo son las de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Jalisco, estado de México, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala, Yucatán y la CNDH. Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, “Acuerdos tomados en la asamblea ordinaria celebrada dentro del XIX Congreso de la Federación de Organismos Públicos de Derechos Humanos. Manzanillo, Colima, 7 y 8 de noviembre de 2002”, sin fecha. Las instituciones también se refieren al acuerdo como “Contrato de subvención”.

Las comisiones estatales que participaron en la ceremonia son las de Aguascalientes, Campeche, estado de México, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala and Yucatán. Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, “Ceremonia de firma del convenio entre la FMOPDH y la Comisión Europea para el proyecto ‘Fortalecimiento de Organismos Públicos de Derechos Humanos’”, sin fecha.

Intercambio de correo electrónico entre Mauricio Ibarra, Director General de la presidencia de la CNDH en ese momento, y Gabriela Aspuru, Coordinadora de Investigación y Desarrollo Institucional de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 25 de septiembre de 2002. Federación de Organismos Públicos de Derechos Humanos, “Minuta de la Reunión del Comité Directivo de la FMOPDH celebrada en la Ciudad de México, 10 de abril de 2003”, 10 de abril de 2003.

³⁵⁶ Entrevista de Human Rights Watch con José Luis Soberanes, presidente de la CNDH, Distrito Federal, 21 de marzo de 2007.

³⁵⁷ Carta de Horacio Rocha Salas, de Rocha, Pérez San Martín, S.C, a la CNDH, 27 de junio de 2003.

³⁵⁸ Entrevista de Human Rights Watch con Pedro Raúl López, Distrito Federal, 14 de marzo de 2007. Ver también: Blanche Petrich, “La CNDH reventó plan para fortalecer comisiones estatales”, *La Jornada*, 1 de septiembre de 2003.

³⁵⁹ Entrevista de Human Rights Watch con Javier Moctezuma, secretario ejecutivo de la CNDH, Distrito Federal, 16 de marzo de 2007.

Humanos sostiene que habían designado un equipo operativo —integrado por seis profesionales independientes a tiempo completo, elegidos a través de un proceso de selección abierta— para que utilizara los fondos para llevar a cabo actividades planificadas en el acuerdo de cooperación, que beneficiaría a todas las comisiones estatales³⁶⁰.

La cancelación del acuerdo privó al sistema nacional de organismos públicos de derechos humanos de fondos que podrían haber fortalecido su labor. Si bien el presupuesto de la CNDH para 2007 era de aproximadamente US\$ 73 millones, muchas comisiones estatales continúan luchando por obtener los fondos para hacer frente a sus operaciones diarias³⁶¹. Este acuerdo de cooperación hubiese resultado útil para llevar a cabo actividades que habitualmente las comisiones no pueden financiar, como entrenamiento para su personal, seminarios con especialistas extranjeros o reuniones periódicas para el análisis de estrategias orientadas a optimizar su trabajo³⁶².

³⁶⁰ Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, “Minuta de la Reunión del Comité Directivo de la FMOPDH celebrada en la Distrito Federal, DF, 10 de abril de 2003”, 10 de abril de 2003. Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, “Reunión del Comité Directivo de la FMOPDH”, 13 de junio de 2003. Entrevista de Human Rights Watch con Emilio Álvarez Icaza, Distrito Federal, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 22 de marzo de 2007.

³⁶¹ El secretario ejecutivo de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Jalisco, por ejemplo, manifestó a Human Rights Watch que la Comisión tiene un presupuesto anual de 50 millones de pesos (aproximadamente US\$ 4,5 millones), pero que necesita 10 millones de pesos más (aproximadamente US\$ 900.000) para llevar a cabo su labor. Entrevista de Human Rights Watch con Eduardo Sosa, secretario ejecutivo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1 de febrero de 2007.

³⁶² Dos años más tarde, siete comisiones estatales decidieron intentar obtener este apoyo, sumamente necesario, por sus propios medios. Moviéndose por fuera de la federación, estas comisiones implementaron un proyecto similar por un valor de €500.000 —también financiado por la UE— que les permitió llevar a cabo precisamente ese tipo de actividades. Las siete comisiones que firmaron el acuerdo fueron las del Distrito Federal, Chiapas, Guerrero, San Luis Potosí, Sinaloa, Guanajuato y Querétaro (Chiapas no participó en la totalidad del proyecto). A lo largo de dos años, las comisiones llevaron a cabo nueve seminarios o talleres, y un curso de capacitación para 150 personas provenientes de comisiones estatales, de oficinas gubernamentales y de la sociedad civil; visitaron las oficinas de los demás asistentes; organizaron una reunión para la definición de estrategias; crearon un sitio web; y publicaron libros y materiales para el desarrollo de capacidades. Programa de Fortalecimiento Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos, “Informe descriptivo final B7-701/2003/3066 (CRIS N.º 76-984), enero 2004-marzo 2006”, marzo de 2006.

VIII - Rendición de cuentas

Si bien una de las principales funciones de la CNDH es promover la rendición de cuentas, la Comisión no está sujeta a mecanismos serios de rendición de cuentas. Esta rendición de cuentas insuficiente menoscaba su credibilidad y efectividad como la institución más importante para velar por los derechos humanos en México.

Uno de los motivos por los cuales la CNDH rinde cuentas en forma limitada es que las leyes mexicanas le otorgan autonomía a fin de protegerla de interferencias políticas indebidas. Sin embargo, proteger su autonomía no implica liberarla de la obligación de rendir cuentas. En realidad, además de otorgarle autonomía, el derecho mexicano también establece mecanismos de rendición de cuentas para monitorear sus operaciones. El más importante es las funciones de control otorgadas al Senado, que incluyen la elección del presidente de la CNDH. Otro es el Consejo Consultivo de la CNDH, compuesto por ciudadanos distinguidos, seleccionados también por el Senado. Un tercer mecanismo es el trabajo realizado por la Auditoría Superior de la Federación, que audita los gastos de todas las entidades federales de México.

En la actualidad, ninguno de estos mecanismos de control funciona correctamente. Las razones son varias, pero el resultado es el mismo: el trabajo de la CNDH no está sujeto a un control independiente significativo.

En consecuencia, la tarea de observar el trabajo de la CNDH recae sobre actores particulares y miembros de la sociedad civil. No obstante, lamentablemente, la limitada transparencia de la CNDH hace difícil que personas ajenas a ella reúnan la información necesaria para evaluar su trabajo.

La necesidad de rendir cuentas

Existen varias razones para preocuparse porque, en la actualidad, la CNDH no rinda cuentas. La primera es genérica: los mecanismos de rendición de cuentas efectivos son, como norma, importantes para garantizar que toda institución estatal cumpla sus funciones tan eficiente y efectivamente como sea posible.

La segunda se refiere específicamente a la esencia misma del trabajo de la CNDH. Como se ha documentado en los capítulos anteriores, en la actualidad, la CNDH no está ejerciendo su mandato de diversas formas cruciales. Si bien, sin duda, realiza importantes aportes en algunos casos de derechos humanos, una y otra vez, no ejerce presión para que las víctimas de violaciones de los derechos humanos obtengan reparaciones, ni para que se aprueben reformas que permitan poner un freno a políticas y prácticas abusivas. Además, tampoco hace pública cierta información que tiene sobre violaciones de derechos humanos y prácticas abusivas, y no colabora efectivamente con defensores clave de derechos humanos en el gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional.

Mecanismos independientes de rendición de cuentas

El Congreso Nacional

Las leyes mexicanas otorgan al Congreso nacional amplias facultades para monitorear e influir en el diseño del trabajo de la CNDH. El Senado nombra al presidente de la CNDH, elige a los miembros del Consejo Consultivo de la CNDH, y realiza una audiencia pública por año en la cual recibe el informe anual de la CNDH e interroga a su presidente sobre los resultados de las investigaciones y actividades de la institución. Sin embargo, el Senado no ha cumplido con estas funciones en forma significativa y, por lo tanto, ha dejado de lado su responsabilidad de controlar el trabajo de la Comisión.

Audiencias públicas

La Comisión de Derechos Humanos del Senado tiene la oportunidad de examinar el trabajo de la CNDH todos los años en una audiencia pública, cuando el presidente de la CNDH, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, presenta al Congreso su informe anual³⁶³.

Sin embargo, la comisión del Senado no ha aprovechado esta oportunidad para examinar y evaluar el trabajo de la CNDH. Durante años, no ha sometido a la CNDH a un cuestionamiento serio. No ha permitido que otros defensores de los derechos

³⁶³ Constitución de México, art. 102 B, párr. 7.

humanos participen en las audiencias. Tampoco ha llevado a cabo debates significativos sobre el contenido de los informes³⁶⁴.

Nombramiento del presidente de la CNDH

El derecho mexicano otorga al Senado la facultad de elegir al presidente de la CNDH³⁶⁵, pero exige que antes de hacerlo realice una amplia consulta entre las organizaciones de la sociedad civil³⁶⁶. Es dudoso que el Senado haya cumplido con el mencionado requisito de consulta cuando ejerció esta facultad.

En la última elección, en 2004, el Senado votó por la reelección del presidente titular de la CNDH por un nuevo período. Antes de la elección, la Comisión de Derechos Humanos del Senado solicitó que se propusieran aspirantes por escrito, pero no llevó a cabo un debate público y serio respecto de las propuestas³⁶⁷. En cambio, simplemente hizo una lista de los grupos de la sociedad civil que respaldaban a cada aspirante y llegó a la conclusión que un “número representativo” había apoyado al presidente titular³⁶⁸.

Un grupo de personas y organizaciones de derechos humanos, que se opusieron a la candidatura del presidente de la CNDH presentaron acciones legales contra la

³⁶⁴ Leticia Burgos, una ex senadora que se desempeñó en la comisión desde el 2000 hasta el 2006, sostuvo ante Human Rights Watch que “nunca hubo un debate” después de que el presidente de la CNDH presentó el informe anual de la institución. Entrevista de Human Rights Watch con Leticia Burgos, ex senadora del PRD, Distrito Federal, 7 de marzo de 2007. Entrevista de Human Rights Watch con Eliana García, ex diputada del PRD, Distrito Federal, 25 de enero de 2007.

³⁶⁵ Constitución de México, art. 102 B, párrs. 5 y 6.

³⁶⁶ De acuerdo con el art. 10 de la Ley de la CNDH, “(...) Para tales efectos, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos. Con base en dicha auscultación, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores propondrá al pleno de la misma, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo, en su caso, la ratificación del titular.” De acuerdo con los Principios de París, para garantizar la independencia y el pluralismo “el nombramiento de sus miembros [de una institución nacional], (...) deberá (...) ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los Derechos Humanos”. Principios de París, Composición y garantía de independencia y pluralismo, principio 1.

³⁶⁷ Entrevista de Human Rights Watch con Leticia Burgos, ex senadora del PRD, Distrito Federal, 7 de marzo de 2007.

³⁶⁸ Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, “Dictamen con relación a la reelección del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, sin fecha. Secretaría Técnica de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, “Registro de Candidatos a la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, sin fecha. Comisión de Derechos Humanos del Senado, “Relación de propuestas registradas en la Comisión de Derechos Humanos de Senado de la República”, sin fecha.

decisión del Senado, y el caso se encuentra actualmente en trámite ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³⁶⁹.

Nombramiento de los miembros del Consejo Consultivo

El derecho mexicano también otorga al Senado la responsabilidad de elegir a los miembros del Consejo Consultivo de la CNDH. Y, como en el caso de la elección del presidente de la CNDH, la ley requiere que el Senado realice una consulta entre los integrantes de la sociedad civil antes de tomar su decisión³⁷⁰. Nuevamente, es dudoso con cuánta seriedad el Senado ha asumido esta obligación.

Cuando eligió miembros del Consejo Consultivo de la CNDH en 2006, la Comisión de Derechos Humanos del Senado llevó adelante el proceso a puertas cerradas, limitando la participación de los ciudadanos. Si bien solicitó públicamente a las

³⁶⁹ 300 personas y organizaciones se opusieron a la candidatura del actual presidente de la CNDH. Entre otras razones, sostienen que los informes y las *recomendaciones* de la CNDH no incluyen argumentos de derecho internacional, que los “informes especiales” de la CNDH sobre Ciudad Juárez y Guadalajara impiden a las víctimas de violaciones de derechos humanos obtener una reparación y acceso pleno a la justicia porque no establecen claramente la responsabilidad de ningún funcionario de gobierno, que la CNDH no ha colaborado activamente con la oficina de la ACNUDH en México, y que su Reglamento de Transparencia es más limitado que la ley federal que debe implementar. “No a la Ratificación de Soberanes”, anuncio publicitario pago publicado en *La Jornada*, 12 de octubre de 2004, <http://www.amdh.com.mx/ombudsweb/> (consultado el 15 de febrero de 2007). Ver también Centro Prodh, “Postura del Centro Prodh ante la renovación en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, 6 de octubre de 2004, http://200.38.62.10/~academia/ombudsweb/docs/Postura_AgustinPro_y%20Gestion%20de%20la%20CNDH.pdf, (consultado el 15 de febrero de 2007).

Un grupo de organizaciones no gubernamentales (entre ellas, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Centro de Derechos Humanos Fray Jacobo Daciano A. C. y la Barra de Abogados de Guanajuato A. C.) y dos personas (Bernardo Romero Vázquez y Raymundo Gil Rendón) han presentado acciones judiciales en contra de la decisión del Senado. Sostienen que la Comisión de Derechos Humanos del Senado no dio lugar a que los candidatos manifestaran sus puntos de vista antes de tomar su decisión, que propusieron la ratificación de Jose Luis Soberanes sin justificación alguna, y que no cumplieron con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de la CNDH, ya que solamente propusieron la ratificación del actual presidente (en lugar de sugerir tres candidatos para el puesto). La Suprema Corte de Justicia de México decidió que no era posible impugnar legalmente la decisión del Senado porque el poder legislativo tenía la facultad constitucional de elegir al presidente de la CNDH, y los tribunales no pueden evaluar la manera en que se lleva a cabo dicha elección. Suprema Corte de Justicia de México, Amparo en Revisión 614/2006, 2 de junio de 2006; Suprema Corte de Justicia de México, Amparo en Revisión 471/2006, 2 de junio de 2006; Suprema Corte de Justicia de México, Amparo en Revisión 1523/2006, 10 de noviembre de 2006.

Este caso se encuentra en trámite ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Carta de Santiago Cantón, secretario ejecutivo de la CIDH, a Bernardo Romero Vázquez, 8 de enero de 2007. El número de caso ante la CIDH es P-1352-06.

³⁷⁰ Ley de la CNDH, art. 18.

organizaciones de la sociedad civil que propusieran candidatos para los cargos, el proceso de selección se llevó a cabo en secreto³⁷¹.

La comisión del Senado divulgó información sobre el proceso de selección, incluidos los nombres de los candidatos y quienes los nominaban, recién tres meses después, luego de que una ONG mexicana objetara públicamente el proceso de selección³⁷². La información entregada reveló que la comisión del Senado solo había evaluado a los candidatos en forma superficial; había analizando sus currículum, pero no los había entrevistado³⁷³.

En 2007, la Comisión de Derechos Humanos del Senado comenzó con el proceso de selección de dos nuevos miembros para el Consejo Consultivo. Al momento de la elaboración del presente documento, había realizado entrevistas públicas a los candidatos, pero aún no queda claro si tendrán en cuenta los puntos de vista de las organizaciones de la sociedad civil al tomar su decisión, ni cómo lo harán³⁷⁴.

El Consejo Consultivo

El Consejo Consultivo de la CNDH podría jugar un papel clave en el monitoreo de la calidad del trabajo de la CNDH. Sin embargo, es prácticamente imposible saber en qué medida lo desempeña, dado que es una institución poco transparente. La

³⁷¹ La Comisión de Derechos Humanos del Senado difundió un anuncio público el 16 de noviembre de 2006. El 5 de diciembre de 2006, propuso a Miriam Cárdenas Cantu y a Miguel Carbonell como miembros del consejo, y sostuvo que cumplían con los requisitos del artículo 17 de la Ley de la CNDH. El Senado aprobó su propuesta el 20 de diciembre de 2006. Comisión de Derechos Humanos del Senado, "Dictámenes a discusión de la Comisión de Derechos Humanos, el que contiene punto de acuerdo por el que se nombra a los CC. Miriam Cárdenas Cantu y Miguel Carbonell Sánchez, como consejeros integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos", 5 de diciembre de 2006. Senado Mexicano, "Nombramiento de Consejeros Integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos", 20 de diciembre de 2006.

³⁷² Fundar, "Falta de Transparencia de la Comisión de Derechos Humanos del Senado que preside Rosario Ibarra de Piedra", Comunicado de prensa número 28, 15 de febrero de 2007. Pedido de información por Luis Miguel Cano López al Senado mexicano, 13 de febrero de 2007. Senado mexicano, "Nombramiento de Consejeros Integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos", 20 de diciembre de 2006. Senado mexicano, documento CDH/S-0273/07, 2 de marzo de 2007.

³⁷³ Senado mexicano, "Nombramiento de Consejeros Integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos", 20 de diciembre de 2006. Senado mexicano, documento CDH/S-0273/07, 2 de marzo de 2007.

³⁷⁴ Comisión de Derechos Humanos del Senado, "Convocatoria", 7 de noviembre de 2007. Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Graciela Rodríguez, Fundar, Distrito Federal, 26 de noviembre de 2007. "Comparecen en el Senado 10 aspirantes a Consejeros de la CNDH", *La Jornada*, 22 de noviembre de 2007.

información limitada disponible públicamente sugiere que no cumple ningún papel significativo de control.

El Consejo Consultivo está formado por diez personas que deben gozar “de reconocido prestigio en la sociedad”, de los cuales al menos siete no deben ser funcionarios públicos. No existe ningún requisito específico respecto de la cantidad de miembros que deben representar a las minorías, como a los pueblos indígenas³⁷⁵. Su mandato, de acuerdo con la Ley de la CNDH, es “establecer los lineamientos generales de actuación de la CNDH, aprobar el reglamento interno de la CNDH, opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la CNDH presente (...), solicitar al Presidente de la CNDH información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o que haya resuelto la CNDH, y conocer el informe (...) respecto al ejercicio presupuestal”³⁷⁶.

Las reuniones del Consejo Consultivo son cerradas al público. Human Rights Watch solicitó específicamente a la CNDH permiso para estar presente en una de ellas pero nunca recibimos una respuesta a nuestra solicitud (en contraste, pudimos reunirnos con todos los demás miembros del personal de la CNDH con quienes pedimos reuniones)³⁷⁷. El funcionario de la CNDH a cargo de asistir el trabajo del consejo dijo a Human Rights Watch que las leyes que regulan la CNDH no indican que las reuniones deberían ser públicas y que, de acuerdo con el “principio de legalidad”, como funcionarios públicos, los miembros de la CNDH no pueden excederse de lo que la ley establece³⁷⁸.

Tampoco han sido útiles otras fuentes de información disponibles. Durante algún tiempo, fue difícil conseguir copias de las actas de las reuniones del Consejo³⁷⁹. Si bien la CNDH ha comenzado recientemente a publicar en su sitio web las actas de

³⁷⁵ Ley de la CNDH, art. 17.

³⁷⁶ Ley de la CNDH, art. 19.

³⁷⁷ Comunicación por correo electrónico de Human Rights Watch a Javier Moctezuma, secretario ejecutivo de la CNDH, 13 de febrero de 2007.

³⁷⁸ Entrevista de Human Rights Watch con Jesús Naime, secretario técnico de la CNDH, Distrito Federal, 20 de marzo de 2007. Ver Capítulo IV de este informe para un análisis detallado de la aplicabilidad de este principio al trabajo de la CNDH.

³⁷⁹ Ver el siguiente capítulo sobre transparencia para un análisis sobre cómo la CNDH aplica las normas de confidencialidad con un criterio amplio.

las reuniones del Consejo Consultivo, sólo incluye las actas de reuniones celebradas después de 2005³⁸⁰.

Asimismo, la limitada información disponible indica que, por lo general, no se produce un debate serio sobre las cuestiones abordadas. Por ejemplo, en 37 reuniones realizadas entre 2003, 2005, 2006 y 2007, ningún miembro del consejo tuvo comentarios, preguntas ni observaciones respecto de los informes mensuales sobre las actividades de la CNDH, con excepción de nueve reuniones en las que se formularon preguntas y dos en las cuales se realizó un comentario. En estas reuniones, los miembros del Consejo Consultivo reciben una descripción detallada de las *recomendaciones* emitidas sobre casos específicos —información que ya ha sido publicada por la CNDH— y, por lo general, no tienen comentarios³⁸¹. Además, en las actas de las reuniones, no se hace ninguna referencia a los casos que concluyen por otros medios y que constituyen, aproximadamente, el 99 por ciento de todos los casos concluidos.

Cuando se presentaron al Consejo borradores de los informes anuales de la CNDH correspondientes a 2004 y 2005, el consejo los aprobó, sin ningún tipo de análisis de fondo, en reuniones que duraron media hora o menos³⁸². La reunión para que aprobara el informe anual de 2006 duró más de dos horas, durante las cuales un funcionario de la CNDH explicó el informe, y no hay registro en las actas de que los consejeros hayan hecho algún comentario³⁸³.

³⁸⁰ CNDH, “Acuerdos del Consejo Consultivo”, sin fecha <http://www.cndh.org.mx/normat/acucons/acucons.asp> (consultado el 26 de noviembre de 2007).

³⁸¹ Actas del Consejo Consultivo del 11 de marzo de 2003; 8 de abril de 2003; 8 de julio de 2003; 11 de enero de 2005; 8 de febrero de 2005; 8 de marzo de 2005; 5 de abril de 2005; 17 de mayo de 2005; 14 de junio de 2005; 12 de julio de 2005; 16 de agosto de 2005; 13 de septiembre de 2005; 11 de octubre de 2005; 8 de noviembre de 2005; 13 de diciembre de 2005; 20 de enero de 2006; 14 de febrero de 2006; 14 de marzo de 2006; 4 de abril de 2006; 9 de mayo de 2006; 13 de junio de 2006; 11 de julio de 2006; 8 de agosto de 2006; 12 de septiembre de 2006; 10 de octubre de 2006; 14 de noviembre de 2006; 12 de diciembre de 2006; 16 de enero de 2007; 13 de febrero de 2007; 13 de marzo de 2007; 17 de abril de 2007; 8 de mayo de 2007; 12 de junio de 2007; 10 de julio de 2007; 14 de agosto de 2007; 11 de septiembre de 2007; y 9 de octubre de 2007.

³⁸² CNDH, “Acta de la sesión extraordinaria número 197 del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, 11 de enero de 2005. CNDH, “Acta de la sesión extraordinaria número 210 del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, 20 de enero de 2006.

³⁸³ CNDH, “Acta de la sesión extraordinaria número 223 del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, 16 de enero de 2007.

Esta ausencia de un análisis serio es particularmente problemático teniendo en consideración que el Consejo Consultivo aprueba las reglas internas de la CNDH, que tienen un impacto directo en la forma en que la institución lleva adelante su trabajo. Los cambios normativos recientes, como los que limitan la participación de las víctimas en el proceso de conciliación o la aprobación del reglamento de la CNDH para implementar la ley federal de transparencia, son problemáticas desde el punto de vista de los derechos humanos³⁸⁴.

Uno de los pocos casos en que se realizó un análisis de fondo y en el cual los miembros del Consejo estuvieron en desacuerdo con una medida del presidente de la CNDH, esto no tuvo ningún impacto porque los consejeros fueron informados de la decisión después de su implementación. Cuando en julio de 2007 cinco miembros del Consejo expresaron sus inquietudes respecto de la decisión de la CNDH de objetar la constitucionalidad de una ley del Distrito Federal que legalizaba el aborto practicado durante las primeras 12 semanas de gestación, lo hicieron después de que la CNDH ya había presentado su escrito ante la Suprema Corte³⁸⁵.

Por último, existe un factor estructural básico por el cual es prácticamente imposible que el Consejo Consultivo sea un mecanismo efectivo para la rendición de cuentas: el presidente de la CNDH es también el presidente del Consejo y vota cuando el consejo adopta decisiones³⁸⁶. En otras palabras, en lugar de ser controlado por el consejo, el presidente de la CNDH lo dirige.

Auditoría Superior de la Federación

Las prácticas presupuestarias de la CNDH son monitoreadas por su Órgano Interno de Control (OIC). El OIC no es una entidad independiente, sino se encuentra estructuralmente subordinado al presidente de la CNDH³⁸⁷.

³⁸⁴ Ver el capítulo VII sobre la participación de las víctimas en los procesos de conciliación, y el capítulo VI y la siguiente sección sobre la reglamentación de la CNDH para implementar la ley federal de transparencia.

³⁸⁵ CNDH, “Acta de la sesión ordinaria número 229 del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, 10 de julio de 2007. Ver capítulo V de este informe para un análisis de por qué la ley del Distrito Federal objetada por la CNDH es acorde con el derecho internacional de los derechos humanos.

³⁸⁶ Entrevista de Human Rights Watch con Jesús Naime, secretario técnico de la CNDH, Distrito Federal, 20 de marzo de 2007.

³⁸⁷ La OIC también exige a despachos privados externas que lleven a cabo auditorías, pero éstas son contratadas por la CNDH cuando esta entidad las considera necesarias. Pablo Escudero Morales y José Galindo Rodríguez, *Transparencia y Rendición*

El principal control externo es la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que depende de la legislatura federal y que, desde 1999, tiene la responsabilidad de auditar de qué manera el gobierno federal, incluidos los organismos constitucionales autónomos, utiliza los fondos públicos³⁸⁸. A través de una unidad técnica creada para este fin, una Comisión de Vigilancia de la ASF dentro de la Cámara de Diputados monitorea el trabajo de la ASF. En la práctica, la ASF solo puede revisar de qué forma el gobierno utiliza menos de 7 por ciento del total del presupuesto federal³⁸⁹.

La ASF raramente audita a la CNDH y, cuando lo hace, sólo evalúa cómo la CNDH gasta parte de su presupuesto. De acuerdo con el director de una unidad técnica que monitorea a la ASF, entre 1999 y 2005, la ASF solo ha auditado a la CNDH una vez en 2000 y dos veces en 2002³⁹⁰. Estas auditorías únicamente evalúan una parte del gasto de la CNDH durante el año anterior. Un funcionario de la CNDH proporcionó a Human Rights Watch documentación que indica que la ASF ha continuado revisando la forma en que la CNDH utilizó su presupuesto después de 2005, pero expresó, por ejemplo, que la ASF solamente revisó cómo la CNDH utilizó entre el 14 y el 18 por ciento de su presupuesto en 2006³⁹¹.

Una falta importante en todo el proceso de rendición de cuentas presupuestario en la CNDH es que éste suele estar limitado a evaluar si la institución viola o no alguna ley al utilizar su presupuesto. Toda evaluación externa del gasto presupuestario también debe analizar si los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos de la CNDH están siendo utilizados en forma eficiente para cumplir con los fines para los cuales la CNDH fue creada.

de Cuentas en la CNDH, así como su función transversal de control en la administración pública, (Distrito Federal: CNDH, 2007), pp. 126 – 128.

³⁸⁸ Constitución de México, art. 74. Ver también la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, el Reglamento Interior de la ASF, y el Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

³⁸⁹ Entrevista de Human Rights Watch con Roberto Michel Padilla, Director de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia, Distrito Federal, 22 de marzo de 2007.

³⁹⁰ La Comisión de Vigilancia solo evalúa el trabajo de la ASF después de que la ASF presenta su auditoría anual ante la Comisión. En marzo de 2007, la ASF presentó a la Comisión de Vigilancia su auditoría del presupuesto para 2005. *Ibíd.*

³⁹¹ Entrevista de Human Rights Watch con Pablo Escudero, oficial mayor, Distrito Federal, 21 de marzo de 2007. Cartas de Arturo González de Aragón, auditor superior de la federación, a José Luis Soberanes, 1 de abril de 2005, 25 de enero de 2006 y 25 de enero de 2007.

Transparencia

Al no existir mecanismos independientes de control efectivos, la forma más importante para que la CNDH rinda cuentas es el escrutinio público por parte de la prensa, los grupos de la sociedad civil y los ciudadanos comunes. Sin embargo, el escrutinio público significativo solo es posible si quienes lo efectúan tienen acceso a suficiente información sobre las actividades y prácticas de la CNDH. En resumen, se requiere transparencia por parte de la CNDH.

Lamentablemente, la CNDH no es una institución muy transparente. Si bien la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002 constituyó una oportunidad única para abrir la institución a un mayor escrutinio público, la CNDH ha tenido una actuación bastante pobre con respecto a la implementación de las disposiciones de la ley³⁹². De hecho, de acuerdo con un estudio del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), la CNDH tiene que adaptar sus normas y su diseño institucional para mejorar el acceso a la información³⁹³. El estudio analizó 15 entidades estatales clave y ubicó a la CNDH en uno de los últimos lugares con respecto a la implementación de la Ley de Transparencia.

Divulgación incompleta

Aunque la información incluida en el sitio web de la Comisión ha aumentado desde la aprobación de la ley federal de transparencia, la CNDH no divulga valiosa información que posee. Como sostuvimos en el capítulo VI, la CNDH no divulga información sobre casos de violaciones de derechos humanos que terminan con un acuerdo de conciliación, los cuales constituyen la gran mayoría de casos en los cuales documenta abusos.

³⁹² La Ley de Transparencia estableció normas y mecanismos detallados para obtener información que tuviera el poder ejecutivo, pero otras entidades gubernamentales —incluido el poder judicial, el Congreso, la CNDH y el Instituto Federal Electoral— han desarrollado sus propias normas y mecanismos. La CNDH adoptó su reglamento de implementación en abril de 2003, el cual entró en vigor el 12 de junio de 2003. Reglamento de Transparencia de la CNDH, 29 de abril de 2003, <http://www.cndh.org.mx/normat/transp/transp.asp> (consultado en febrero de 2007).

³⁹³ CIDE e IFAI, “Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, <http://www.ifai.org.mx/oso/informes/EstudioenMateriaDeTransparencia.pdf> (consultado el 25 de mayo de 2007).

Además, a pesar de que la CNDH incluye en su sitio web todas las solicitudes y respuestas de acceso a la información, las respuestas publicadas no siempre incluyen la información solicitada, por lo cual otras personas que desean obtener la información se ven obligadas a pedirla y, en algunos casos, a pagar por ella³⁹⁴. Esto es lo que ocurrió, por ejemplo, cuando la CNDH informó en 2005 que proporcionaría al peticionario acceso a los acuerdos de colaboración firmados con comisiones estatales y otras instituciones³⁹⁵. En 2006, la CNDH expresó que proporcionaría al peticionario una lista de las recomendaciones con las que habían cumplido las autoridades gubernamentales³⁹⁶. Y en 2007 manifestó que proporcionaría copias de una investigación llevada a cabo por la CNDH respecto de la responsabilidad administrativa de una compañía que había contratado³⁹⁷. En ninguno de estos casos, la información está disponible en línea³⁹⁸.

Aplicación de normas de confidencialidad amplias

La CNDH también ha limitado la provisión de información a través de la aplicación de normas de confidencialidad amplias, aprobadas por su propio Consejo Consultivo. Como vimos en el capítulo VI, la aplicación generalizada de estas normas resultó en que víctimas y el público hayan sido negados el acceso a información crucial sobre las prácticas de derechos humanos del gobierno³⁹⁹.

La CNDH también ha utilizado las normas amplias de confidencialidad para limitar el acceso a información sobre su Consejo Consultivo. En algunos casos, en lugar de

³⁹⁴ Entre el 12 de junio de 2003 y el 30 de junio de 2007, la CNDH recibió 470 solicitudes de información y “concluyó” 457 de ellas. La CNDH sostiene que proporcionó información a los peticionantes en 309 casos, y que la información ya estaba disponible en línea en otros 57 casos. De acuerdo con la CNDH, en el resto de los casos: el peticionario desistió de la petición en 58; en 48, la información solicitada era considerada privilegiada o confidencial; la CNDH no pudo encontrar la información en cinco casos; los peticionantes solicitaron a la CNDH que modificara datos personales en cuatro; los peticionantes fueron remitidos a la unidad de enlace correspondiente en otra oficina de gobierno en cuatro casos, la CNDH no pudo encontrar la información en cuatro; en dos casos era sustancialmente imposible proporcionar la información; y la CNDH aún no ha terminado de reunir la información solicitada en un caso. CNDH. Comunicado de Prensa CGCP/093/07; 16 de julio de 2007.

³⁹⁵ Oficio de la CNDH CNDH/DGAJ/002/2005, 5 de enero de 2005.

³⁹⁶ Oficio de la CNDH 07336, 8 de marzo de 2006.

³⁹⁷ Oficio de la CNDH OIC/00063/07, 16 de marzo de 2007.

³⁹⁸ CNDH, “Transparencia y Acceso a Información”, sin fecha, <http://www.cndh.org.mx/normat/transp/transp.htm> (consultado el 25 de mayo de 2007).

³⁹⁹ Ver sección sobre aplicación de normas de confidencialidad amplias en el capítulo VI.

proporcionar versiones públicas de documentos en los cuales se tacha la información delicada, la CNDH denegó el acceso a toda la información solicitada, sosteniendo que estaba resguardando datos personales. Un ejemplo es una solicitud de información que pedía a la CNDH copias de los currículum de los miembros de su Consejo Consultivo. En lugar de proporcionar una versión pública de los currículum sin la información que la CNDH consideraba datos personales, la CNDH rechazó el acceso a todo el documento⁴⁰⁰.

En otros dos casos, la CNDH respondió solicitudes de copias de las actas de reuniones del Consejo Consultivo con el argumento que las actas mencionaban “posiciones ideológicas, opiniones, creencias y convicciones que son susceptibles de afectar a sus miembros, por lo que esa parte deliberativa constituye información confidencial”⁴⁰¹. Si bien en 2004 la Comisión proporcionó acceso a copias de las actas con las secciones que consideraba confidenciales tachadas, en 2005 la CNDH negó el acceso a los expedientes, y en los casos en que sí proporcionó copias, tachó incluso la información más básica, como el nombre del presidente de la CNDH⁴⁰².

Las opiniones de los miembros del Consejo Consultivo no deberían considerarse datos personales si se relacionan con el trabajo sustantivo que llevan a cabo como consejeros y/o se relacionan con cuestiones de interés público⁴⁰³. Tan pronto

⁴⁰⁰ Oficio de la CNDH STCC/0540/05 del expediente 2005/68-T, 13 de mayo de 2005.

⁴⁰¹ Oficio de la CNDH 1697 del expediente 2004/85-T, 26 de octubre de 2004; documento de la CNDH STCC/0233/05 del expediente 2005/39-T, 4 de marzo de 2005.

⁴⁰² Oficio de la CNDH 15551 del expediente 2006/15-T, 16 de mayo de 2006, que proporcionó copias de las actas de las reuniones del Consejo Consultivo celebradas el 12 de septiembre de 2000 y el 14 de agosto de 2001. Fundar A.C., la ONG que solicitó la información, presentó una apelación ante la CNDH en la que alegaba que la interpretación de la CNDH respecto de qué constituía datos personales era inadecuada, pero la CNDH rechazó la apelación, con el argumento que la fecha límite para presentarla había vencido. De acuerdo con la CNDH, el plazo para presentar una apelación comenzó antes de que los peticionantes vieran realmente las copias, porque sabían que iban a recibir documentos con información tachada. Fundar objetó esta decisión judicialmente y argumentó que el plazo para presentar la apelación solo podía comenzar a correr una vez que vieran, efectivamente, qué información se les había proporcionado, y ganó el caso. La CNDH debía luego revisar la apelación y adoptar una decisión sobre el fondo de la cuestión. Decimosegundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, “Amparo en Revisión RA-423/2006”, 11 de diciembre de 2006. Oficio de la CNDH CNDH/DGAJ/0011/2007, 10 de enero de 2007.

⁴⁰³ La ley federal de transparencia establece que la información es “confidencial” si las personas que le entregan la información al gobierno sostienen que debería serlo, o si son “datos personales”, que la ley define como: “toda la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud

finalizan las reuniones del Consejo Consultivo y se deciden los temas debatidos, no hay ningún motivo para mantener la información secreta. La Ley de Transparencia establece que la información que contiene opiniones, recomendaciones o puntos de vista de funcionarios públicos manifestadas durante los procesos deliberativos será reservada “hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva”⁴⁰⁴. Además, de acuerdo con las pautas del IFAI para la elaboración de versiones públicas de documentos, a efectos de evaluar su desempeño, los nombres de los funcionarios públicos y la información que documenta las decisiones adoptadas por estos no pueden considerarse reservados⁴⁰⁵.

En marzo de 2007, personal de la CNDH informó a Human Rights Watch que no podía proporcionar información sobre los miembros del Consejo Consultivo porque no eran funcionarios públicos⁴⁰⁶. Sin embargo, el artículo 108 de la Constitución de México define funcionario público como “toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal”. Además, el IFAI ha sostenido que las actas de estos tipos de consejos consultivos registran “el ejercicio de habilidades legales y la actividad de una entidad con sujeción a la ley de [transparencia], que usa y administra recursos públicos y está formada por servidores públicos” y, por lo tanto, deben ser públicas⁴⁰⁷.

Sin embargo, al momento de redactar este informe, la CNDH publica en su sitio web los currículum de todos los miembros del Consejo Consultivo, los visitantes y los directores de todas las oficinas de la CNDH, así como las actas de las reuniones del

físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad”. Ley de Transparencia, arts. 3(II), 18 y 19. Conforme a la Ley de Transparencia, los “datos personales” sobre una persona solo pueden divulgarse si dicha persona autoriza la difusión. La ley también establece los derechos de las personas a obtener acceso a sus propios “datos personales” y requerir a las entidades de gobierno que corrijan cualquier dato incorrecto en su poder. Ver también la Ley de Transparencia, arts. 20 a 26. La información también puede ser confidencial si la persona que la proporcionó a una entidad de gobierno indicó específicamente que debía continuar teniendo ese carácter. Ley de Transparencia, art. 18.

⁴⁰⁴ Ley de Transparencia, arts. 5 y 14, VI.

⁴⁰⁵ IFAI, “Lineamientos para la elaboración de versiones públicas, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, 13 de abril de 2006, arts. 4 y 5.

⁴⁰⁶ Entrevista de Human Rights Watch con José Luis Soberanes, presidente de la CNDH, Distrito Federal, 21 de marzo de 2007.

⁴⁰⁷ IFAI, Decisión del caso 679/06, 10 de agosto de 2005.

Consejo Consultivo llevadas a cabo desde 2005, sin tachar los nombres de los consejeros⁴⁰⁸.

Costos prohibitivos para obtener copias

La CNDH ha restringido el acceso del público incluso a información que reconoce que debe ser divulgada. Lo ha hecho a través de la aplicación de aranceles prohibitivos para obtener copias de los documentos.

La CNDH ha cobrado 93 pesos (aproximadamente, US\$ 8) por cada copia de una página que contenga información reservada o confidencial⁴⁰⁹. De esta manera, por ejemplo, cuando la ONG mexicana Fundar solicitó copias de los expedientes correspondientes a los abusos cometidos en las cárceles que habían concluido con *recomendaciones* entre julio de 2005 y julio de 2006, se les exigió el pago de 90.000 pesos (aproximadamente, US\$ 8.100) a cambio de los documentos⁴¹⁰. Del mismo modo, cuando el Programa Atalaya del ITAM solicitó copias de los archivos de todos los casos sobre los cuales se emitieron *recomendaciones* en 2003, 2004 y 2005, se le exigió el pago de 580.000 pesos (aproximadamente, US\$ 53.000)⁴¹¹.

Algunos funcionarios de la CNDH explicaron a Human Rights Watch que los montos cobrados en estos casos estaban establecidos en la Ley Federal de Derechos, que estipula cuánto pueden cobrar las instituciones estatales por los diferentes tipos de documentos —como copias certificadas, duplicados, legalización de firmas, etc.— y luego determina un precio específico “por cualquier otra certificación o expedición de constancias distintas de la señaladas en las fracciones que anteceden”. Dado que la lista no incluye aquellos documentos que requieren tachar la información reservada o confidencial, la CNDH concluyó que el precio de la copia de una sola

⁴⁰⁸ CNDH, “Currículum de los titulares de área”, sin fecha, <http://www.cndh.org.mx/normat/transp/transp.htm> (consultado el 20 de noviembre de 2007). CNDH, “Acuerdos del Consejo Consultivo”, sin fecha, <http://www.cndh.org.mx/normat/acucons/acucons.asp> (consultado el 13 de diciembre de 2007).

⁴⁰⁹ Entrevista de Human Rights Watch con Máximo Carvajal, director general de quejas y orientación de la CNDH, Distrito Federal, 16 de marzo de 2007.

⁴¹⁰ FUNDAR, “Resumen ejecutivo”, 27 de febrero de 2007. Este documento resume los argumentos que presentó FUNDAR durante una audiencia ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

⁴¹¹ Oficio de la CNDH 16255, 23 de mayo de 2006; documento de la CNDH 027568 del expediente 2006/7-RT, 28 de agosto de 2006.

página de estos documentos debía fijarse en 93 pesos, que es el precio establecido en la cláusula general precedente⁴¹².

De todos modos, el propósito de la Ley Federal de Derechos no es aplicarse específicamente a la CNDH, sino más bien a servicios “prestados por cualquiera de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República”⁴¹³. Aquello que sí se aplica directamente a la CNDH es la ley federal de transparencia, que establece que el precio máximo que una institución gubernamental puede cobrar por las copias es la suma del costo de la reproducción de la información y del costo de envío. La Ley de Transparencia también exige que las instituciones gubernamentales que intenten reducir estos costos⁴¹⁴.

Tanto en el caso de Fundar como el de Atalaya, la justicia determinó que la CNDH no tenía motivos para cobrar un monto tan elevado. Cuando Fundar ganó un amparo, la CNDH decidió cobrarle solo 451 pesos (alrededor de US\$ 41) para tener acceso a todos los documentos⁴¹⁵. En cuanto al caso Atalaya, la Suprema Corte de Justicia se pronunció a favor del peticionario en junio de 2007⁴¹⁶. En octubre de 2007, la CNDH sostuvo que limitaría los costos que cobraría para obtener copias⁴¹⁷.

Mecanismo de revisión limitado

Por último, una grave falencia de la reglamentación de la CNDH para implementar la Ley de Transparencia es que otorga facultades de revisión, esencialmente, a las mismas personas que deben proporcionar información. Las revisiones son llevadas

⁴¹² Entrevista de Human Rights Watch con Máximo Carvajal, director general de quejas y orientación de la CNDH, Distrito Federal, 16 de marzo de 2007. Entrevista de Human Rights Watch con Alejandro Ortega San Vicente, general de asuntos jurídicos de la CNDH, Distrito Federal, 16 de marzo de 2007.

⁴¹³ Ley Federal de Derechos, diciembre de 2006, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/107.doc> (consultado en mayo de 2007), art. 5.

⁴¹⁴ Ley de Transparencia, art. 27.

⁴¹⁵ Comunicación por correo electrónico con Luis Miguel Cano y Graciela Rodríguez de Fundar, 5 de julio de 2007. Oficio de la CNDH 09884 del expediente 2006/58-T, 29 de marzo de 2007.

⁴¹⁶ El peticionario fue representado por Fundar. Comunicación por correo electrónico con Luis Miguel Cano y Graciela Rodríguez de Fundar, 5 de julio de 2007. Al momento de la elaboración del presente documento, la resolución de la Suprema Corte de Justicia aún no se encontraba disponible en Internet.

⁴¹⁷ Réplica de Aaron Jimenez Paz, titular de la Unidad de Enlace para la Transparencia y Acceso a la Información, publicada en *Reforma*, 23 de octubre de 2007.

a cabo por el primer visitador⁴¹⁸. En teoría, se puede apelar judicialmente las decisiones de no otorgar acceso a la información, ya que las leyes mexicanas permiten que se intente obtener un amparo contra un acto del gobierno federal (salvo actos de la Suprema Corte)⁴¹⁹. Sin embargo, este procedimiento resulta excesivamente prolongado, costoso y tedioso, y por lo tanto, no constituye una opción viable para la mayoría de los mexicanos.

⁴¹⁸ Reglamento de Transparencia de la CNDH, arts. 19 a 26. Hasta el 15 de marzo de 2007, el primer visitador había decidido 23 apelaciones. Información proporcionada a Human Rights Watch por Máximo Carvajal, Director General de Quejas y Orientación de la CNDH, 16 de marzo de 2007.

La CNDH misma reconoce que “dado que [el visitador] tiene la última palabra al decidir objeciones a las decisiones sobre este tema, se ha discutido ampliamente que esta responsabilidad recaiga sobre una persona”. Pablo Escudero Morales y José Galindo Rodríguez, *Transparencia y Rendición de Cuentas en la CNDH, así como su función transversal de control en la administración pública* (Distrito Federal: CNDH, 2007), p. 87.

⁴¹⁹ Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de enero de 1936 (última reforma: 24 de abril de 2006), <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/20.doc> (consultado el 25 de mayo de 2007).

Agradecimientos

Este informe fue escrito por Tamara Taraciuk, abogada a cargo de México, y Daniel Wilkinson, subdirector de la División de las Américas de Human Rights Watch, sobre la base de una investigación realizada por Tamara Taraciuk. Jorge Contesse, consultor de la División de las Américas, investigó y participó como coautor del capítulo IV. El informe fue editado por José Miguel Vivanco, director ejecutivo de la División de las Américas, Aisling Reidy, asesora legal senior de Human Rights Watch, Joe Saunders, subdirector de programas de Human Rights Watch, Marianne Mollman, directora de abogacía de la División de Derechos de la Mujer, y Rebecca Schleifer, investigadora del Programa de VIH/SIDA. Danielle Wainer, Joanna Edwards y Paola Adiazola, asociadas de la División de las Américas, contribuyeron en la logística de la investigación y en la producción del informe. Las pasantes de la División de las Américas Kate Flatley, India Gerónimo, Anne Golding, Andrea Onate-Madrado, Miriam Ruiz Mendoza y Joyce Shim proporcionaron una valiosa ayuda con la investigación.

Human Rights Watch desea expresar su agradecimiento a las numerosas organizaciones y personas que contribuyeron a este informe. Agradecemos especialmente los comentarios críticos y el asesoramiento que nos brindaron Miguel Pulido y Graciela Rodríguez de Fundar, Miguel Sarre y Sandra Serrano del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Sergio Aguayo de El Colegio de México, Emilio Álvarez Icaza y Gabriela Aspuru de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Edgar Cortez y Michel Maza de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” y Ana Luisa Ligouri. También recibimos valiosos comentarios de Mariclaire Acosta de la Organización de los Estados Americanos, Pedro Morales, Fabián Sánchez de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Fabienne Venet y Elba Coria de Sin Fronteras, Gloria Ramírez de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Claudia Ordoñez de Tlachinollan, John Ackerman de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Luis Adrián Quiroz de DVVIMSS y Alejandro Madrazo. Human Rights Watch asume plena responsabilidad por cualquier error u omisión en este informe.

Deseamos agradecer también a los funcionarios actuales y anteriores de la CNDH a quienes entrevistamos, así como a José Luis Soberanes Fernández, presidente de la CNDH, Javier Moctezuma Barragán, secretario ejecutivo de la CNDH, y Ariadne García Hernández y Alberto Piedra Gutiérrez de la Secretaría Ejecutiva de la CNDH por organizar nuestras reuniones con el personal de la CNDH.

Agradecemos profundamente a las numerosas víctimas y a los familiares de víctimas de abusos de derechos humanos que compartieron información respecto de sus casos con nosotros.

Por último, Human Rights Watch desea agradecer a la Fundación Ford, a la Fundación William and Flora Hewlett, al John Merck Fund, y a la General Service Foundation por su generosa contribución a nuestro trabajo en México.