

THE
CARTER CENTER



**INFORME Y RECOMENDACIONES DE LA MISIÓN DE LOS AMIGOS DE LA
CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA A MÉXICO SOBRE JUSTICIA Y
DERECHOS HUMANOS**

FEBRERO 2019

CIUDAD DE MÉXICO

EL CENTRO CARTER

El Centro Carter fue fundado en 1982 por el expresidente de los Estados Unidos Jimmy Carter y su esposa Rosalynn, en sociedad con la Universidad de Emory, para promover la paz y la salud mundial. El Centro Carter es una organización no gubernamental sin fines de lucro. El Centro ha ayudado a mejorar la vida de las personas en 80 países, resolviendo conflictos, promoviendo la democracia, los derechos humanos y la oportunidad económica; y previniendo enfermedades y mejorando los sistemas de salud mental. Por favor visite www.cartercenter.org para más información sobre el Centro Carter.

INFORMACIÓN DE CONTACTO

Jennie K. Lincoln

Directora

Programa para América Latina y el Caribe

El Centro Carter

Tel: 1.404.420.5176

Email: jennie.lincoln@cartercenter.org

CONTENIDOS

ABREVIATURAS.....	4
INTRODUCCIÓN	5
Los Amigos de la Carta Democrática Interamericana.....	5
Delegación que visitó México.....	5
Objetivo de la Misión.....	5
ANÁLISIS DEL CONTEXTO	6
Crisis de derechos humanos en el marco de la “guerra contra las drogas”	6
La militarización de la seguridad pública	7
Impunidad.....	10
Corrupción.....	11
Desafíos de la justicia ordinaria.....	11
LAS PROPUESTAS DEL GOBIERNO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR.....	14
Corrupción.....	14
Pacificación y Seguridad Pública.....	15
Derechos de las víctimas.....	16
Cultivos Ilícitos.....	16
CONCLUSIONES.....	16
Corrupción.....	16
La militarización de la seguridad pública.....	17
Justicia transicional y los derechos de las víctimas.....	19
Cultivos Ilícitos.....	20
RECOMENDACIONES	21
Corrupción.....	21
La militarización de la seguridad pública.....	22
Justicia transicional y los derechos de las víctimas.....	23
Cultivos Ilícitos.....	24
INTEGRANTES DE LA DELEGACIÓN	26
Carlos Ayala (Expresidente de la CIDH y Vicepresidente de al Comision Internacional de Juristas) ..	26
Paula Gaviria (Ex Consejera Presidencial para los Derechos Humanos de Colombia)	26
Daniela Salazar (Magistrada de la Corte Constitucional del Ecuador y Experta en DDHH).....	26
PERSONAL DEL CENTRO CARTER	26
Ana Caridad	26
Gianandrea Nelli Feroci.....	26
REFERENCIAS	27

ABREVIATURAS

ACNUDH- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Naciones Unidas

AMLO- Andres Manuel López Obrador

CEDAW- Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)

CIDH-Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CJNG- Cartel Jalisco Nueva Generación

CNDH-Comisión Nacional de Derechos Humanos

CNTE- Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación

CORTE IDH- Corte Interamericana de Derechos Humanos

CPI- Corte Penal Internacional

EPU- Examen Periódico Universal

FEMOSPP- Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado

FGR-Fiscalía General de la República

GIEI- Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes para el Caso Ayotzinapa

MORENA- Partido Movimiento Regeneración Nacional

PGR-Procuraduría General de la Republica

PAN- Partido Acción Nacional

PRI- Partido Revolucionario Institucional

SIDH- Sistema Interamericano de Derechos Humanos

TLCAN-Tratado de Libre Comercio de América del Norte

UCAB-Universidad Católica Andres Bello

UMSCA-Acuerdo Comercial Trilateral-Estados Unidos-México-Canadá

UNESCO- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés)

INTRODUCCIÓN

Dado el interés histórico del Presidente Carter en México, y su compromiso con la protección y promoción de los derechos humanos, una delegación del Grupo de los Amigos de la Carta Democrática Interamericana, acompañada del personal del Centro Carter, visitó la ciudad de México del 13-16 de noviembre del 2018 para conocer sobre la situación de los derechos humanos en el país, y los retos a futuro. Tras la visita, la delegación ha preparado un breve informe con recomendaciones concretas basadas en estándares internacionales para atender a la crisis actual de derechos humanos que enfrenta el país. El reporte de la delegación ofrece recomendaciones y observaciones puntuales, basadas en las amplias experiencias de los miembros de la delegación.

Los Amigos de la Carta Democrática Interamericana

El Grupo de los Amigos de la Carta Democrática Interamericana fue creado en 2004, por el ex presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter. Está compuesto por expresidentes, ministros, expertos en derechos humanos y otros expertos de la sociedad civil, que buscan preservar los valores democráticos y de derechos humanos de la región. Los Amigos visitan países para evaluar tensiones democráticas, alentar a los ciudadanos y gobiernos a hacer uso de los recursos internacionales para defender sus derechos y resolver conflictos constitucionales, y recomendar formas para que la Organización de Estados Americanos (OEA) aplique la Carta de manera constructiva y preventiva. El Programa para América Latina y el Caribe (LACP) del Centro Carter sirve como secretaría para los Amigos.

Delegación que visitó México

La delegación de los Amigos de la Carta Democrática Interamericana, y expertos regionales en derechos humanos visitó la Ciudad de México del 13 al 16 de noviembre del 2018. La delegación estuvo liderada por Carlos Ayala Corao, ex presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y actual vicepresidente de la Comisión Internacional de Juristas; y contó con la participación de Paula Gaviria, ex Consejera Presidencial para Derechos Humanos de Colombia y Daniela Salazar, experta en jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La delegación estuvo acompañada por Ana Caridad, encargada de la dirección de los proyectos de derechos humanos del Programa para América Latina y el Caribe del Centro Carter; y por Andrea Nelli Feroci, director adjunto del Programa.

Objetivo de la Misión

El propósito de la visita de los Amigos de la Carta Democrática Interamericana a México fue reunirse con asesores y representantes designados del nuevo gobierno, congresistas, y representantes de la sociedad civil y de la academia, para comprender mejor las políticas que la nueva administración propone en el área de seguridad, derechos humanos y construcción de paz; y, al mismo tiempo, ofrecer asesoría para que estas se adhieran a los estándares internacionales de derechos humanos, incluidos los del Sistema Interamericano de Derechos Humanos; escuchar inquietudes de grupos de derechos humanos y víctimas; y proporcionar recomendaciones sobre cómo construir un mecanismo integral de justicia transicional con enfoque en las víctimas y sus derechos.

ANÁLISIS DEL CONTEXTO

El análisis de la delegación se centró en comprender el contexto de graves violaciones a derechos humanos; la violencia y los altos índices de inseguridad; la impunidad; y la corrupción que se viven en el país. Particularmente, el análisis de la delegación enfatizó en el impacto que la denominada “guerra contra las drogas,” que comenzó en el 2006 durante la administración de Felipe Calderón, y continuó durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, ha tenido sobre dichos fenómenos en México. A continuación, se presenta un breve esbozo del contexto que deberá afrontar la administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador.

Crisis de derechos humanos en el marco de la “guerra contra las drogas”

Desde que comenzó la “guerra contra las drogas” en México en 2006, durante la administración del entonces presidente Felipe Calderón, más de 200,000 personas han sido asesinadas y más de 38.000 han desaparecido, incluidas casi 9.000 mujeres y 6.300 menores de edad, según el Registro Nacional de Datos sobre Desaparecidos. Asimismo, miles de familias han sido desplazadas internamente. Entre 2007 y 2010 México fue el país con la tasa homicidios dolosos más alta del mundo, y en 2016 la cifra de muertos en la “guerra contra las drogas” superó todos los conflictos armados en el mundo excepto el de Siria. El número anual de asesinatos intencionales reportados (homicidios dolosos) alcanzó su punto máximo en 2017 con 31.174 víctimas, lo que lo convierte en el año más mortal para el país en dos décadas. En los primeros nueve meses de 2018 se registraron más de 25.000 asesinatos en el país, con esta tendencia es probable que el 2018 llegue a ser aún más violento que el 2017.¹

La evidencia sugiere que el aumento en los homicidios dolosos se debe a dos fenómenos particulares. Por un lado, la ruptura y dispersión de grupos de crimen organizado ha generado un aumento de la violencia, mientras éstos se disputan espacios territoriales. Por el otro, se dio un cambio en la estrategia de seguridad pública del Estado para contrarrestar al crimen organizado, basada en el uso del componente militar de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior.

Casi 2,000 fosas clandestinas han sido descubiertas en todo el país entre 2006 y 2016. La última, con restos de 69 personas, fue encontrada en el estado de Colima, el 13 de febrero de 2019². Se teme que las estadísticas oficiales no han reportado el número completo de víctimas: al día de hoy, decenas de miles de desapariciones, incluidas las de migrantes, siguen sin esclarecerse y cientos de fosas clandestinas siguen sin ser investigadas.

Si bien gran parte de la violencia puede ser atribuida a los cárteles de la droga en su lucha por el control territorial. Por su lado, el Estado es indirectamente responsable por la falta de diligencia debida en la prevención, investigación y sanción de estos; y asimismo, agentes del Estado mexicano han cometido graves violaciones a los derechos humanos en el marco de la llamada “guerra contra las drogas”, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, tortura y actos crueles inhumanos y degradantes, y desapariciones forzadas. Aunado a ello, a pesar de diversas reformas recientes en materia de justicia y derechos humanos, la impunidad en México continúa siendo una constante. Según distintos informes, en México la impunidad alcanza niveles superiores al

¹ Froylan Enciso, “[México y la guerra sin nombre](#),” International Crisis Group, 15 de junio de 2017, pág.3.

² Información actualizada al 15 de febrero de 2019. BBC Mundo, “Hallan en México 69 cadáveres en fosas clandestinas en el estado de Colima,” 13 de febrero de 2019.

98 por ciento, siendo que tan sólo alrededor de 1.5 por ciento del total de las denuncias presentadas ante el ministerio público llegan ante un juez³.

Durante la Tercera Revisión de México ante el Mecanismo de Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, realizada en Ginebra, Suiza, el 7 de noviembre de 2018, Miguel Ruíz Cabañas, el entonces Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, reconoció que la tasa de impunidad en el país es alta y que hay "retos considerables" en la protección de los derechos humanos. Durante dicha sesión, países miembros del Consejo, también resaltaron que la corrupción sigue facilitando la impunidad en el país. En los dos ciclos previos de Revisión de México ante el Mecanismo, el país recibió 17 recomendaciones dirigidas a atender el contexto de desapariciones forzadas⁴ de las cuales 13 fueron aceptadas por el Estado; tres recomendaciones relacionadas con ejecuciones extrajudiciales⁵, todas aceptadas por el Estado; 21 recomendaciones encaminadas a atender las violaciones a derechos humanos llevadas a cabo por agentes del Estado⁶, todas aceptadas; y 25 recomendaciones relacionadas a la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, todas aceptadas por el Estado.⁷

Durante los últimos dos sexenios, el Estado no ha logrado investigar de forma exhaustiva la responsabilidad por las atrocidades cometidas por actores federales y estatales o por el crimen organizado, y la tendencia ha sido la de presentar la violencia de México simplemente como un resultado de la batalla entre el Estado y el crimen organizado. La definición de un enemigo en el crimen organizado sirvió como excusa para justificar la participación extensa de las fuerzas armadas en la seguridad pública, lo que hizo que en los últimos 11 años la provisión de seguridad se haya vuelto abrumadoramente dependiente de las fuerzas militares. Sin embargo, a pesar de la percepción generalizada de que el ejército es la única institución capaz de enfrentar al crimen organizado, así como el apoyo político y público para su menester en estas labores, hasta el momento la militarización de la seguridad pública tampoco ha logrado los resultados esperados, y por el contrario ha dejado un grave saldo de violaciones a los derechos humanos imputables a ellos.

La militarización de la seguridad pública

El gobierno federal de México ha perseguido un objetivo legítimo: someter a la delincuencia organizada. Sin embargo, lo ha hecho a través de una estrategia utilizando la militarización – como apoyo a la policía federal– resultando en el uso extrajudicial e inconstitucional de la fuerza contra poblaciones civiles que se consideraran asociadas con cárteles criminales. En el marco de la guerra contra el narcotráfico, durante el sexenio Calderón, se incrementaron

³ Secretaría de Gobernación, "[Reporte de incidencia delictiva del fuero federal por entidad federativa 2012-2018](#)," 20 de febrero de 2018, pág. 7-8.

⁴ Dichas recomendaciones fueron presentadas por los siguientes países: Argentina, Azerbaiyán, Chile, Colombia, España, Francia, Irán, Irlanda, Noruega, Perú, Suiza, Turquía, Uruguay y Uzbekistán. Disponible en línea: [UPR Info, www.upr-info.org/database/](#).

⁵ Dichas recomendaciones fueron presentadas por Italia, Lituania y Uzbekistán. Disponible en línea: [UPR Info, www.upr-info.org/database/](#).

⁶ Dichas recomendaciones fueron presentadas por: Australia, Azerbaiyán, Bangladesh, Brasil, Canadá, Chile, Chipre, Corea del Sur, Cuba, Estados Unidos, Guatemala, Italia, Perú, Portugal, Sierra Leona, Suecia, Rusia, Uruguay y Uzbekistán. Disponible en línea: [UPR Info, www.upr-info.org/database/](#).

⁷ Dichas recomendaciones fueron presentadas por: Alemania, Argelia, Azerbaiyán, Bangladesh, Dinamarca, Francia, Guatemala, Hungría; Italia, Japón, Portugal, Suecia, Turquía y Uzbekistán. Disponible en línea: [UPR Info, www.upr-info.org/database/](#).

considerablemente los operativos militares. En 2007 hubo 28 operaciones implementadas por la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y 12.744 por la Secretaría de Marina (SEMAR), para el 2011 alcanzaron 71 y 16.543, respectivamente.⁸ Con ello se dispararon los índices de violencia y aumentaron en un 831 por ciento las quejas recibidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) sobre presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por miembros de la SEDENA y en casi dos mil por ciento las perpetradas por SEMAR.⁹ La administración de Peña Nieto continuó con esta política y desplegó 212.107 elementos militares en territorio nacional entre 2012 y 2017¹⁰; los asesinatos, desapariciones y otras violaciones a los derechos humanos siguieron al alza. Este enfoque militarista de la seguridad no promovió que las instituciones civiles del Estado en las áreas afectadas se fortalecieran, ni mucho menos evitó que la actividad criminal en zonas adyacentes tras despliegues y operativos militares se propagara.

La Corte Interamericana en el caso *Cantoral Benavides* estableció que si bien “en determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación (...) resulta absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común (...)”.¹¹

La interpretación histórica del Artículo 129 de la Constitución Mexicana, que establece que “en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar,” autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles en estado de excepción¹². No obstante, en México las fuerzas de seguridad han cometido numerosos actos de asesinato, desaparición forzada y tortura que demuestran un patrón claro. No se trata de actos aislados ni aleatorios, y la extensión de la temporalidad de la estrategia supera el umbral de estado de excepción citado ampliamente en jurisprudencia Interamericana. El Estado debe prevenir y remediar todo tipo de abuso por parte de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, o en la extralimitación en éste, en particular, cuando ello sucede en el delicado campo de la seguridad pública interior.

Al respecto, en el caso *Zambrano Vélez*, haciendo alusión a la Ley de Seguridad Nacional del Ecuador, la Corte Interamericana acogiendo el criterio de la Corte Europea de Derechos Humanos, estableció que para que se justifique un estado de excepción es necesario: a) que exista una situación excepcional de crisis o emergencia; b) que ésta afecte a toda la población, y

⁸Pérez Correa, Catalina. “[México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal](#)”. *Blog Derecho en Acción*. CIDE, diciembre 8, 2015. México.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Informe Conjunto para el Tercer Examen Periódico Universal (EPU) de México (2018) por: (Comisión Mexicana para la Defensa y Protección de Derechos Humanos, Organización Mundial contra la Tortura, International Federation of Human Rights e I(dh)eas. Litigio Estratégico en Derechos Humanos, 2018), pg. 5.

¹¹ Corte IDH. *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69. Párr. 51.

¹² El Artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra que En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

c) que constituya una amenaza a la vida organizada de la sociedad.¹³ Asimismo, la Corte retomó lo señalado por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en relación a que un estado de emergencia debe cumplir con los requisitos de “duración, [...] ámbito geográfico y [...] alcance material”. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas. Es importante destacar que, en dicho caso, la Corte estimó que, una vez determinada una intervención militar con tan amplios alcances y en función de objetivos a su vez amplios y difusos, la suspensión de garantías que en efecto operó en ese caso, -y que el Estado ecuatoriano reconoció al allanarse a la alegada violación del artículo 27 de la Convención-, sobrepasó la facultad reconocida a los Estados por la Convención.

En el caso específico de México, la mayoría de las víctimas son miembros de organizaciones criminales, pero también muchas son "falsos positivos" –civiles acusados sin prueba de participación, colusión o apoyo a organizaciones criminales– a menudo torturados para incriminarse a sí mismos y a otros, y con frecuencia desaparecidos o asesinados. Otros civiles han sido atrapados en el fuego cruzado, acaecido como "daño colateral" en la batalla entre el Estado y los carteles. La magnitud de los fenómenos de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones y tortura durante los últimos años alcanza el umbral legal de características "generalizada". La extensión, los patrones y la intensidad de los crímenes sugieren que también han sido "sistemáticos", constituyendo violaciones graves a los derechos humanos. No obstante, esta situación, los dos últimos gobiernos mexicanos han negado o minimizado reiteradamente la escala y la naturaleza de los crímenes cometidos en el contexto de la lucha militarizada contra el crimen organizado, a menudo acusando a las víctimas de estos delitos de ser delincuentes.

En el caso *Perozo*, la Corte Interamericana precisó algunas características de las violaciones graves a los derechos humanos, que involucrarían patrones o sistematicidad en la comisión de una conducta ilegal. Se trata de violaciones de derechos asociadas a “prácticas sistemáticas y masivas”, “patrones” o “políticas estatales” cuando “la preparación y ejecución” de la violación de derechos humanos de las víctimas fue perpetrada “con el conocimiento u órdenes superiores de altos mandos y autoridades del Estado o con la colaboración, aquiescencia y tolerancia, manifestadas en diversas acciones y omisiones realizadas en forma coordinada o concatenada,” de miembros de diferentes estructuras y órganos estatales. En estos casos ocurre una “instrumentalización del poder estatal como medio y recurso para cometer la violación” de derechos, lo que generalmente se ha visto favorecido por situaciones generalizadas de impunidad.¹⁴

Organizaciones de derechos humanos y otros grupos de la sociedad civil han acusado a las instituciones castrenses de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales en una escala que equivale a crímenes de lesa humanidad. En mayo de 2018, el entonces Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, dijo que había "fuertes indicios" de que las "fuerzas de seguridad federales" estaban detrás de "una ola de desapariciones en la frontera de los Estados Unidos". En junio de 2018, varios grupos presentaron

¹³ Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166.

¹⁴ Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 122.

un documento ante la Corte Penal Internacional (CPI) detallando la presunta participación de las fuerzas armadas en tales actos. Tal presunta participación de las fuerzas armadas en actos criminales se extiende a varios casos de alto perfil, como la desaparición de 43 estudiantes de Ayotzinapa, estado de Guerrero, y el asesinato de 22 personas, al menos doce de ellas ejecuciones sumarias, en Tlatlaya, estado de México, ambos en 2014, hechos que continúan impunes.

Minimizar los crímenes graves contra los derechos humanos ha sido un elemento central de la historia de impunidad en México. Todavía está pendiente de que se lleve a cabo un intento serio y continuo de ubicar fosas comunes o clandestinas, o de exhumar y dar cuenta de los cuerpos en las casi 2,000 fosas que se han identificado en todo el país.

Impunidad

Como se ha mencionado, la violencia y las atrocidades ocurren en un entorno con niveles preocupantes de impunidad. Según cifras oficiales, entre 2012 y 2016, la Procuraduría General de la República (PGR) inició 505 investigaciones criminales sobre delitos y violaciones de derechos humanos cometidas por soldados contra civiles, siendo la tortura, los tratos crueles inhumanos y degradantes y las desapariciones forzadas, los delitos más recurrentes. En el mismo marco temporal hay evidencia de solo 16 condenas contra funcionarios militares en la justicia ordinaria. La tasa de éxito de la PGR en el procesamiento de miembros de las fuerzas armadas fue de apenas 3.2 por ciento.

Hasta la fecha, el Ministerio Público (la PGR) no ha demostrado voluntad política de llevar a cabo investigaciones serias y exhaustivas sobre los miembros de las fuerzas armadas que han cometido crímenes o violaciones de derechos humanos contra civiles. De todos los delitos denunciados entre 1999 y 2012, hubo condenas en solo el 14.3 por ciento de las investigaciones del fuero federal y en el fuero común, entre 2001-2013, solo el 7.2 por ciento de las investigaciones terminó en sentencia. Estas estadísticas se refieren únicamente a los delitos denunciados (las encuestas sugieren que los ciudadanos reportan menos del 10 por ciento de los delitos a las autoridades). Las estadísticas oficiales registran 122.319 muertes por asesinato entre 2007 y 2012, con 22.613 sentencias a nivel estatal. La tasa de condenas por cada 100 víctimas de homicidio fue menor a 17, en comparación con el promedio mundial en 2013 de 43 condenas por cada 100 víctimas de homicidio.

Las cifras son similares en procesos federales. Entre 2009 y julio de 2015, la Procuraduría General de la República (PGR) inició 578 investigaciones por homicidios y solo concluyeron con acusaciones en el 16 por ciento de las querellas. Igualmente, de los 35.000 asesinatos que el gobierno federal identificó que fueron cometidos por el crimen organizado entre diciembre de 2006 y enero de 2011, la PGR afirmó que había registrado solo 13.845 asesinatos (40 por ciento).

La falta de investigaciones penales exhaustivas también es evidente en delitos que atrajeron una gran atención nacional e internacional, como lo fue la ola de feminicidios en Ciudad Juárez, Chihuahua. Según la coalición no gubernamental *National Citizen Femicide Observatory*, de 3.892 asesinatos de mujeres en 2012-2013, solo el 15.75 por ciento fue investigado como feminicidio.

Adicionalmente, según las estadísticas oficiales, desde 2009 hasta 2012, solo hubo nueve juicios por feminicidio en México: ocho condenas y una absolución¹⁵.

Corrupción

En los últimos años la corrupción se ha extendido desde el poder ejecutivo hasta las legislaturas, el poder judicial, los gobiernos estatales y locales, e incluso a medios de comunicación. A medida que el poder legislativo ha ido ganando más control sobre cómo se gastan los recursos, se multiplican las apropiaciones ilegales para uso político. La descentralización del presupuesto federal a los estados ha abierto nuevas oportunidades para que los líderes locales hagan negocios con fondos públicos. Las legislaturas federales y locales han sido los beneficiarios de los fondos del gobierno, sin proporcionar controles y balances contra la corrupción. Lo mismo ocurre con las 32 gobernaciones que reciben grandes cantidades de fondos federales, que utilizan a su discreción. El último sexenio fue caracterizado por una serie de escándalos de corrupción que involucraron una docena de gobernadores y ex gobernadores del PRI, que están hoy bajo investigación por corrupción. El mismo expresidente Peña Nieto ha sido implicado¹⁶.

Según la organización no gubernamental *¿México Cómo Vamos?* la corrupción consume el 9 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de México, detiene la inversión extranjera, obstaculiza el crecimiento económico y ha limitado los beneficios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y muy probablemente limitará los beneficios del nuevo Acuerdo EEUU-México-Canadá o (USMCA). El Foro Económico Mundial afirma que la corrupción es el principal factor que dificulta hacer negocios en México. Según la organización no gubernamental *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, la corrupción ha alcanzado niveles alarmantes en los últimos seis años. México se encuentra actualmente en el puesto 135 de 180 países en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional y el 90 por ciento de los ciudadanos mexicanos cree que la corrupción es uno de los principales problemas del país.

Conforme al informe “Corrupción que Mata,”¹⁷ a lo largo de los últimos seis años ha surgido de manera alarmante, evidencia de colusión entre funcionarios estatales y municipales en crímenes de lesa humanidad liderados por carteles. La impunidad ha sido una parte deliberada de la política del gobierno mexicano. Las graves violaciones a derechos humanos han aumentado, en parte, debido a la incapacidad de investigar y procesar de manera efectiva a los responsables, en especial cuando estos son miembros de las fuerzas armadas o funcionarios públicos.

Desafíos de la justicia ordinaria

En 2008, el gobierno de Felipe Calderón inició un proceso de reforma del sistema de justicia a nivel federal y estatal, estableciendo un código nacional unificado de procedimientos penales, que pasó de una metodología de expedientes a una metodología de audiencias y que se terminó de implementar en 2016 a nivel nacional. No obstante, la reforma, el sistema acusatorio presenta todavía grandes desafíos estructurales. La policía investigativa es la mayor debilidad del nuevo sistema. Meses antes de la fecha límite para que el nuevo sistema estuviera vigente en todo el

¹⁵ Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF), *Femicide and Impunity in Mexico: A context of structural and generalized violence*, 17 de julio de 2012, pág. 7.

¹⁶ Denise Dresser, “Can Mexico Be Saved?” In: *Foreign Affairs*, September/October 2018.

¹⁷ Christian De Vos, “Corrupción que Mata: Porque México necesita un mecanismo internacional para combatir la impunidad,” Open Society Foundations, mayo de 2018, pág.5.

país, el 90 por ciento de los agentes de seguridad no estaba capacitado, apenas había recibido unos talleres con fundamentos básicos, pero sin la especialización necesaria. Datos del poder judicial federal indican que el 85 por ciento de los casos consignados ante jueces federales se refiere a hechos en flagrancia, sin ninguna investigación seria de por medio. Sorprende también que México, dado el alto número de homicidios y desapariciones forzadas, no cuente con un Instituto de Medicina Forense.

Aunque desde hace ocho años el sistema penal acusatorio contempló la creación de unidades de justicia alternativa, defensorías de oficio, áreas de medidas cautelares, policía procesal, áreas de atención a víctimas, entre otros, en la actualidad los recursos humanos son insuficientes. Datos de la PGR indican que, de 83 mil carpetas de investigación abiertas bajo el nuevo sistema penal por delitos federales, menos de mil casos se han resuelto a través de la mediación y mecanismos alternativos.

En 2011 la reforma constitucional en materia de amparo modificó los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución. Esa reforma debe ser entendida en relación con la reforma al artículo 1 constitucional en materia de derechos humanos que se publicó en junio de 2011, en tanto que ambos cambios constitucionales sitúan a los tratados en materia de derechos humanos en una posición preponderante en el ordenamiento y promueven la maximización de los derechos humanos en la interpretación y aplicación de los derechos constitucionales para su debida garantía. La reforma representa el avance jurídico más importante que ha tenido México para optimizar el goce y ejercicio de los derechos humanos, y sirvió como impulso para la promulgación de las nuevas leyes generales para investigar casos de desapariciones y tortura.

En 2014, se reformó el artículo 102 de la Constitución para crear una nueva Oficina del Fiscal Nacional, conocida como Fiscalía General de la República (FGR). La nueva Fiscalía reemplazará a la actual Procuraduría General, que durante décadas se ha caracterizado por su ineficacia en la investigación de delitos y en la procuración de justicia. En 2015 se publicaron las reformas constitucionales en materia de anticorrupción, que permitieron la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), una estructura coordinadora conformada por varios órganos existentes de la administración pública, con materias y competencias completamente diferentes, los cuales trabajan de manera coordinada para prevenir, investigar, procesar y en su caso, sancionar actos de corrupción y faltas administrativas que cometan los servidores públicos. Para reducir la influencia política en las investigaciones sobre conducta indebida del gobierno, las reformas anticorrupción incluyeron la creación de una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, encabezada por un fiscal independiente encomendado a investigar y procesar casos de corrupción.

No obstante, las reformas constitucionales y legales de los últimos años que crean un entramado de normas formales e instituciones claves para la defensa de los derechos humanos y la investigación de delitos, su implementación ha sido deficitaria. Un ejemplo es el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, que inició funciones en octubre 2018 con poco personal y bajo presupuesto. Además, el Sistema debería integrar comisiones locales de búsqueda en los 32 estados del país. Sin embargo, hasta la fecha solo siete estados han establecido dichas comisiones: Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Jalisco, San Luis Potosí, Nayarit y Nuevo León.

Las reformas y el fortalecimiento del sistema de justicia ordinaria y las nuevas leyes contra la impunidad y la corrupción en México tendrán poco impacto en la mejora de las investigaciones penales, si el Fiscal General carece de la autonomía necesaria para liderar con total independencia e integridad. El último procurador general renunció en octubre de 2017, y desde entonces no se ha nombrado un sustituto. La reforma que transforma la PGR en FGR no incluye un procedimiento transparente, público y participativo para evaluar y nombrar al primer fiscal nacional. Esto aumenta el riesgo de que el nombramiento del fiscal nacional y los fiscales especiales mandatados a investigar delitos electorales y delitos de corrupción pueda basarse en intereses políticos y no en los méritos y cualidades de los candidatos.

La inestabilidad en el cargo de Procurador General en México fue particularmente evidente en la investigación del caso Ayotzinapa. Desde 2014, cuando los estudiantes fueron detenidos y posteriormente desaparecidos, tres personas encabezaron la PGR: Jesús Murillo Karam, Arely Gómez y Raúl Cervantes. Su breve permanencia en la PGR evidenció el descuido y los errores que han caracterizado la investigación oficial del caso. En respuesta, los grupos de derechos humanos, y otras organizaciones exigieron el fin de la práctica de designar al Fiscal General sin evaluar primero la idoneidad del candidato para el puesto.

Tras la reforma al sistema judicial de 2014, México ha logrado importantes avances en la consolidación de un sistema de justicia ordinaria que atienda a la crisis de impunidad y corrupción. Aunado a ello, se han adoptado acuerdos para la designación y selección de candidatos a la Suprema Corte de la Justicia de la Nación (SCJN) y a la Fiscalía. Dichos acuerdos establecen líneas generales sobre las calificaciones básicas para los cargo, e incluye la necesidad de contar, entre otros, con conocimientos de derechos humanos. La falta de autonomía y profesionalización del sistema judicial es una de las causas estructurales de la impunidad, ya que obstruye un proceso de investigación integral, exhaustivo y oportuno. La autonomía es un elemento clave para investigar y perseguir hechos delictivos con objetividad e imparcialidad, especialmente cuando estos son cometidos por grupos de poder. Importantes esfuerzos impulsados desde la sociedad civil, como la iniciativa #FiscaliaQueSirva, han buscado que la designación de candidatos a altos cargos en el sistema judicial esté fundada en estándares y buenas prácticas internacionales¹⁸.

La Misión ve con preocupación que el Presidente López Obrador ha designado ternas de candidatos, tanto a la SCJN como a la Fiscalía que no son compatibles con estos estándares. En el mes de diciembre de 2018, la designación de la terna de candidatos a sustituir al Ministro José Ramón Cossío no fue idónea, dada su cercanía con el Presidente; además de no haber permitido una participación ciudadana efectiva, ni un adecuado proceso de escrutinio en las audiencias ante el Senado, para verificar sus aptitudes y demás elemento de idoneidad e integridad. Asimismo, en febrero de 2019, la terna presentada al Senado para nombrar a la candidata que sustituya a la Ministra Margarita Luna Maya presenta la misma problemática. Cabe destacar que, si bien cuentan con trayectoria judicial, Loretta Ortiz y Celia Maya García han sido postuladas por Morena a cargos de elección popular, y en el caso de Yasmín Esquivel Mossa, es esposa del

¹⁸ CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013

empresario José María Rioboó, uno de los asesores externos más cercanos al titular del Ejecutivo federal.

Desde la sociedad civil se hizo público un posicionamiento destacando que la militancia partidista y la cercanía con otros poderes de la Unión y grupos políticos por parte de las personas que integran la terna son circunstancias, que no deben formar parte de los antecedentes de quienes aspiran a ocupar el cargo en la Corte, y que son incompatibles con la independencia que deben exhibir los y las ministras del máximo tribunal constitucional¹⁹.

Con respecto a la designación del Fiscal General de la Nación, el Presidente en envió al Senado como terna a Alejandro Gertz Manero, Bernardo Bátiz Vázquez y Eva Verónica de Gyves Zárate el 17 de enero de 2019. Tras sus comparecencias ante el pleno del Senado, con la mayoría del partido de gobierno en el Congreso, el 18 de enero, el Senado nombró a Alejandro Gertz Manero, actual encargado de despacho de la PGR y uno de los consejeros de seguridad más cercanos al Presidente, como primer Fiscal General de la Nación por un periodo de nueve años. Al respecto, la iniciativa de la sociedad civil #FiscaliaQueSirva mostró su preocupación, indicando que la designación era “producto de un proceso sumamente cuestionado y apresurado que confirma la poca independencia de quien fue elegido con respecto al Ejecutivo Federal.”²⁰ Aunado a ello, resaltaron que el proceso fue una “simulación”, al reproducir prácticas que no abonan a transformar el país. El colectivo resaltó que el Senado buscó una vía rápida para designar al fiscal, pues mientras en otros países las comparecencias para escuchar a los candidatos son de 45 minutos aproximadamente, en México solo fueron de 15. “Esta decisión y la manera en que fue tomada confirman una designación ya definida con antelación, en un proceso que fue ajustándose sobre la marcha y que atentó seriamente contra la certeza jurídica y la confianza ciudadana en la decisión”, expuso el colectivo en un pronunciamiento²¹.

LAS PROPUESTAS DEL GOBIERNO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

El 13 de noviembre 2018 el gobierno del Presidente López Obrador presentó el Plan de Paz y Seguridad 2018-2024, donde se dieron a conocer las directrices del próximo gobierno en materia de seguridad, resumiendo muchas de las propuestas de la campaña electoral en relación a los temas de seguridad, derechos humanos y corrupción. La propuesta del gobierno se construye de la siguiente manera: Corrupción; Derechos de las Víctimas; Pacificación y Seguridad Pública; y Cultivos Ilícitos.

Corrupción

En materia de corrupción el documento reconoce que muchos de los delitos graves del narcotráfico sólo pueden ocurrir en complicidad con funcionarios públicos. Por lo que acabar con las prácticas corruptas “es el propósito más relevante del próximo gobierno”. Algunas de las medidas propuestas incluyen: tipificar la corrupción como delito grave y sin libertad bajo fianza; proponer la Ley Federal de Combate de Conflictos de Interés; prohibir las adjudicaciones directas;

¹⁹ Artículo 19, “[Por una terna equivalente y con personas independientes para una Suprema Corte paritaria](#),” 17 de diciembre de 2018.

²⁰ Colectivo #FiscaliaQueSirva, “[Proceso de designación del Primer Fiscal General de México ha sido una simulación](#),” 18 de enero de 2019.

²¹ Ibid.

investigar y clausurar las empresas fantasma; establecer la obligatoriedad de las declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses de todos los servidores públicos; eliminar el fuero de altos funcionarios; fomentar la colaboración internacional tendiente a erradicar los paraísos fiscales; monitorear en línea y en tiempo real el dinero para adquisiciones y realizar verificaciones obligatorias de los precios de mercado antes de cualquier adquisición; centralizar las instancias de contraloría, fortalecer mecanismos fiscalizadores como la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación; y, operacionalizar la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda.

Pacificación y Seguridad Pública

El documento reconoce que la estrategia de la “guerra contra las drogas” no funcionó y señala al mismo poder político de alentar la violencia y de volverse parte de la misma, con miles de violaciones a derechos humanos. Por ello propone debatir con las organizaciones delictivas un proceso de desmovilización, desarme y reinserción. Como condiciones, exige que los criminales garanticen plena colaboración con la justicia, que manifiesten su arrepentimiento y la reparación del daño, así como el perdón de las víctimas a los victimarios para que pueda haber negociación y que se revisarán los expedientes de los sentenciados, civiles, policías y militares, para determinar si pueden recibir una amnistía o indulto.

Además de la reducción de penas, el plan considera ofrecer la posibilidad de encabezar negocios legales y la reinserción social. El documento propone también crear un Consejo de Construcción de Paz, integrado por tres representantes del gobierno y tres de la sociedad civil, con un invitado de la Comisión de Derechos Humanos y un observador de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Este Consejo servirá para mediar en conflictos locales, dar seguimiento a los foros ciudadanos para la pacificación, y promover en escuelas y medios una educación de paz.

En materia de seguridad pública, el documento plantea que las fuerzas armadas son la institución más confiable para mantener la seguridad pública, y propone concederles un papel protagónico con la formación de un nuevo cuerpo militarizado: la Guardia Nacional. El nuevo cuerpo de seguridad se consolidará a lo largo de tres años y será integrado primero por miembros de las policías militar y naval y de la Policía Federal, luego de civiles y de soldados, entrenados en planteles militares, con un plan de formación educativa elaborado por la Defensa, la Marina, la Secretaría de Gobernación y la de Seguridad Ciudadana, que además de entrenamiento castrense tendrá una formación policial, en derecho penal, derechos humanos y perspectiva de género, entre otros. La Guardia Nacional estará bajo el mando operativo de la Secretaría de la Defensa Nacional y la dirigirán oficiales del Ejército o la Armada.

El país se dividirá en 266 coordinaciones regionales, y a cada una de las regiones se destinarán otros tantos destacamentos de la Guardia Nacional para la prevención, investigación, detención y presentación de detenidos ante el Ministerio Público y aportación de las pruebas exigidas por la ley. En cada una de esas regiones la coordinación general recaerá en la autoridad civil de más alto rango que asista a la reunión. Las coordinaciones estarán formadas por un representante del Gobierno Federal y uno de la Fiscalía General, el mando militar regional, autoridades locales y municipales, un ministerio público y personal acreditado de la Fiscalía de Derechos Humanos, así como miembros voluntarios de la sociedad civil y autoridades locales y municipales.

Derechos de las víctimas

En materia de derechos humanos el documento garantiza que ningún cuerpo de seguridad del Estado permitirá la represión, tortura, asesinato o desaparición de personas, y propone modificaciones legales para tipificar como delitos y sancionar a las autoridades que no atiendan las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos, tanto a nivel nacional como en entidades federativas. Al mismo tiempo subraya la necesidad de garantizar su independencia con respecto a los gobernadores.

El documento afirma que la Comisión Nacional de Derechos Humanos será invitada “respetuosamente a participar en la observación de las tareas de seguridad, construcción de la paz y prevención del delito”. El programa asegura que habrá apertura a la participación de organismos de la sociedad civil, así como de defensa de derechos humanos tanto nacionales como internacionales, y se recurrirá a la Corte Penal Internacional en el caso de crímenes que puedan considerarse de lesa humanidad. Para la creación de la Guardia Nacional se propone la modificación de los términos de la fracción XV del artículo 76 constitucional a fin de conformar la Guardia Nacional como instrumento primordial del Ejecutivo Federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, el combate a la delincuencia en todo el país.

Cultivos Ilícitos

En relación con el tema de drogas, el documento afirma que la prohibición es ineficaz desde el punto de vista de la salud pública y estimula al narcotráfico al favorecer mayores márgenes de utilidad y de rentabilidad por la producción, distribución y venta de drogas prohibidas. Asimismo, declara que la “guerra contra las drogas” escaló a un tema de salud pública, como lo es el consumo de sustancias prohibidas, hasta convertirlo en un asunto de seguridad pública. También subraya que la regulación de los estupefacientes actualmente prohibidos puede incidir en una reducción de las adicciones, en una significativa disminución de márgenes de utilidad y de base social para el narcotráfico y, por consiguiente, en una perceptible atenuación de la violencia.

CONCLUSIONES

A pesar de que faltan detalles sobre las leyes que normativizarán las propuestas mencionadas el Plan de Paz y Seguridad y el proyecto de reforma constitucional para crear la Guardia Nacional tiene todavía que ser discutido y votado por el Congreso, el texto del Plan presentado el 13 de noviembre permite realizar ya algunas consideraciones.

Corrupción

La interacción entre una fuerte presencia de organizaciones criminales en amplias áreas del territorio nacional caracterizadas por alta capacidad militar e infiltraciones en las instituciones, el despliegue de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna, el lavado de dinero relacionado a la renta del crimen organizado que alimenta los altos niveles de corrupción, y un sistema de justicia formalmente bien estructurado pero que sin embargo no funciona efectivamente, ha causado altísimos niveles de impunidad, han contribuido a crear una crisis de violencia y violaciones a derechos humanos de una magnitud tal, que muchos analistas reconocen la necesidad de establecer mecanismos de justicia extraordinaria para enfrentarla.

Si bien tanto México como la comunidad internacional han estado conscientes de la gravedad de la crisis durante algún tiempo, se ha prestado poca atención a cómo los actos de corrupción, en

particular el soborno de funcionarios públicos y operadores de justicia por parte de la delincuencia organizada contribuyen a la perpetración de crímenes graves y la falta de justicia. La creciente evidencia de colusión entre funcionarios estatales y municipales en graves violaciones a derechos humanos cometidas por cárteles hace surgir la interrogante acerca de los profundos vínculos entre las fuerzas armadas, funcionarios públicos y grupos criminales en varias partes de México.

La militarización de la seguridad pública

Preocupa que la respuesta a la militarización y sus consecuencias negativas sea más militarización, ahora a través de una modificación de la Constitución para la creación de una Guardia Nacional, lo cual formaliza el rol las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior.

Es particularmente relevante, que esta iniciativa de creación de una Guardia Nacional militar, se haya formalizado la iniciativa de proyecto cinco días después de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) fallara, el 15 de noviembre de 2018, en contra de la polémica Ley de Seguridad Interior aprobada por el Congreso de la Unión en noviembre 2017, que representaba un intento de la Administración Peña Nieto de formalizar legalmente el papel protagónico de las fuerzas armadas en la seguridad interna del país. En una votación de 9 a 1 (con la ausencia del voto de la Ministra Luna Ramos), la SCJN declaró la inconstitucionalidad de la Ley y, aunque la mayoría de los argumentos fueron de corte legalista, enfocados al estudio del procedimiento legislativo que precedió la publicación de la Ley, así como a las facultades del Poder Legislativo para regular en materia de seguridad nacional, la realidad es que la decisión de la Corte dejó claro que la militarización de la seguridad interna del país es contraria a la Constitución, pues las tareas de seguridad pública son atribución única de instituciones civiles. La decisión de la Suprema Corte además es congruente con los compromisos internacionales adoptados por México, con los estándares internacionales en la materia y con las recomendaciones que organismos internacionales han hecho reiteradamente a nuestro país tras documentar las graves violaciones a derechos humanos a causa de la militarización.

Como se mencionó, la militarización de la seguridad interior ha coincidido con el aumento vertiginoso de violaciones a derechos humanos en el país en los últimos 12 años. Este fenómeno no es solo mexicano, sino que se ha repetido tanto en otros países de la región, como a nivel global. Preocupa también la propuesta de que la Guardia Nacional esté bajo mando militar y no civil, contraviniendo obligaciones internacionales del Estado mexicano en la materia. No hay claridad sobre cómo mantener la “promesa” de respeto de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad, y cómo será normativizada la relación institucional entre la guardia nacional y la comisión nacional de derechos humanos, o la participación de organismos de la sociedad civil.

A lo largo de los últimos doce años de una estrategia de militarización fallida, la Corte Interamericana ha establecido que si bien “en determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación (...) resulta absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad

común”.²² Ante el contexto mexicano, la Corte Interamericana desarrolló el tema de la participación de las fuerzas armadas en los casos de Inés Fernández Ortega y Cabrera García y Montiel Flores, constatando que la presencia del Ejército cumpliendo labores policiales en Guerrero, México, ha sido un tema controvertido en relación con los derechos y libertades individuales y comunitarias, y ha colocado a la población en una situación de gran vulnerabilidad, afectando a las mujeres de una manera particular.²³

Además, señaló que organismos internacionales que han analizado las implicaciones de permitir que cuerpos militares realicen funciones de policía judicial, como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, han manifestado su preocupación por el hecho de que los militares ejerzan funciones de investigación, arresto, detención e interrogatorio de civiles, y han indicado que “[l]as funciones de la policía judicial deberían estar exclusivamente a cargo de una entidad civil. [...] De esta forma se respetaría la independencia de las investigaciones y se mejoraría mucho el acceso a la justicia por parte de las víctimas y testigos de violaciones de derechos humanos, cuyas denuncias suelen ser investigadas actualmente por las mismas instituciones a las que acusan de perpetrar esas violaciones”.²⁴ Además, consideró que los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas.²⁵

Más aún, en la sentencia del caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México* de diciembre de 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció sobre la inconvencionalidad del uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana y delinea criterios específicos sobre el incremento de la participación de las fuerzas armadas en las labores de seguridad ciudadana, la necesidad de que las mismas sean fiscalizadas por órganos civiles e independientes, así como sobre el uso de la fuerza. La sentencia indica que cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso; subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial.²⁶ Este caso es emblemático pues se refiere a uno de los fenómenos que más han impactado en el marco de la guerra contra las drogas: la desaparición forzada. La desaparición de Nitza Paola Alvarado Espinoza, José Ángel Alvarado y Rocío Irene Alvarado Reyes a manos del Ejército se llevó a cabo

²² Corte IDH, *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69. Párr. 51

²³ Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros. vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215. Párr. 79 y *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010 Serie C No. 220. Párr. 85.

²⁴ Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010 Serie C No. 220. Párr. 86.

²⁵*Ibid.* Párr. 88.

²⁶ Corte IDH, *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370. Párr. 182.

durante la implementación del Operativo Conjunto Chihuahua, el cual desencadenó distintas violaciones a derechos humanos en las que están involucradas -por acción y omisión- elementos castrenses.

No está de más recordar, que las decisiones de la Corte Interamericana contra el Estado mexicano son vinculantes para el país, además de formar parte del bloque de constitucionalidad que emana del artículo primero constitucional. El Estado mexicano tiene la obligación de dar cumplimiento al fallo de la Corte Interamericana, por lo que debe adaptar su ordenamiento jurídico, incluida su Constitución, a sus obligaciones internacionales. En ese sentido, pretender cambiar la Constitución no exime al gobierno de cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, ni de las decisiones de los órganos internacionales que tienen competencia jurisdiccional ratificada por México.

Por su parte, en reiteradas ocasiones, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno.²⁷ Asimismo, días después del anuncio de la creación de la Guardia Nacional, el Comité contra las Desapariciones Forzadas de la ONU hizo pública una recomendación en la que insta al gobierno mexicano “a fortalecer a las fuerzas civiles del orden y a establecer un plan de retiro gradual, ordenado y verificable de las fuerzas militares de las tareas de seguridad pública.”²⁸

Durante el 170 periodo de sesiones de audiencias de la CIDH, celebrado en Washington del 3-7 de diciembre de 2018, el Gobierno de México se comprometió a cumplir con las recomendaciones de organismos internacionales y a colaborar con dichos organismos para encontrar una salida a la grave crisis que atraviesa el país. Es tarea del nuevo Gobierno, como ha anunciado, hacer de los derechos humanos un eje central de sus políticas públicas, por lo cual, debe abstenerse de hacer una reforma constitucional que militarice las seguridad interna de México; por lo que debe organizar eficientemente su aparato de seguridad pública para enfrentar el crimen organizado, asegurando su carácter civil y respetando los demás estándares internacionales, como son los establecidos en la sentencia de la Corte Interamericana en el caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*.

Justicia transicional y los derechos de las víctimas

Las más polémicas de las propuestas de seguridad durante la campaña electoral habían sido las amnistías y disposiciones de justicia transicional. El equipo de transición se propuso construir estas propuestas a través de procesos consultivos, y organizó una serie de Foros Nacionales de Pacificación y Reconciliación que se llevaron a cabo en varias de las regiones mexicanas más violentas entre los meses de julio y octubre de 2018. Estos foros tenían como objetivo proporcionar una plataforma a víctimas, sociedad civil, congregaciones de iglesias y ciudadanos interesados para expresar sus preocupaciones. El enfoque del nuevo gobierno en la reconciliación y los derechos de las víctimas parecía marcar un reconocimiento de la importancia

²⁷ CIDH. Informe sobre la Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009. Párr. 100-105, recomendación general 10.

²⁸ ONU. CED. Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, 19 de noviembre de 2018.

de los movimientos de víctimas mexicanos y la urgencia de curar a las comunidades fracturadas y resentidas.

En respuesta a las preocupaciones expresadas por las víctimas sobre el tema de las amnistías durante los Foros, el equipo de transición del nuevo presidente había esbozado algunos límites a la justicia transicional, incluyendo que las amnistías se ofrecerán exclusivamente a los "grupos sociales vulnerables", como los "jóvenes cooptados" y a los campesinos y campesinas cultivadores. Los delincuentes violentos, los políticos, la policía y los soldados serán excluidos categóricamente del programa de amnistía. Bajo ciertas circunstancias, la elegibilidad para la amnistía "podría ampliarse" para incluir a miembros de bajo rango de la delincuencia organizada y las fuerzas de seguridad que fueron obligados a cometer actos violentos. A los delincuentes se les otorgaría un relevo judicial y de otro tipo dependiendo de la cooperación total con una comisión de la verdad, en forma de una "descripción completa y detallada de los delitos cometidos", así como un testimonio "contra personas que no cumplen con los requisitos de amnistía", lo que permite la investigación y procesamiento de esas personas. Ese enfoque pareciera ser parte de la propuesta del Plan en el área de Pacificación. Aunque es difícil imaginar los detalles de la implementación sin leyes normativas existentes.

No obstante, la amplia jurisprudencia de la Corte Interamericana en la materia ha establecido la convencionalidad de las amnistías en materia de delitos graves contra los derechos humanos, delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra. Ello incluye, las graves violaciones a derechos humanos y crímenes de lesa humanidad cometidos en el marco de un patrón generalizado y sistemático, en el cual las amnistías son inadmisibles²⁹ e incompatibles con las obligaciones internacionales de los Estados ya que las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas contravienen derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.³⁰ Lo anterior ha sido reafirmado para casos de tortura³¹ y de desapariciones forzadas³².

Cultivos Ilícitos

Al mismo tiempo la propuesta de pacificación pareciera tener un fuerte enfoque en la reglamentación de los narcóticos. Tanto las medidas de consolidación de la paz como la propuesta de una política de drogas basada en un enfoque de derechos apuntarían a hacer que el crimen sea menos atractivo en áreas como Guerrero, la principal región productora de amapola en México y una de las más violentas. La iniciativa legalizaría la producción y el consumo de marihuana, y legalizaría el cultivo de amapola para usos farmacéuticos. Sin embargo, el Plan también reconoce que el narcotráfico es un negocio transnacional en el que México es productor de marihuana, amapola y metanfetaminas, pero también territorio de tránsito y transporte de la

²⁹ Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154. párrs. 86-133 y 150-154.

³⁰ Corte IDH, *Caso Barrios Altos Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75

³¹ Corte IDH, *Caso García Lucero y otras Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 267, párrs. 150-154)

³² Corte IDH, *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párrs. 134-182.

cocaína sudamericana, y que la idea de levantar la prohibición de las drogas actualmente ilícitas tiene implicaciones internacionales insoslayables.

Según lo que entendió la delegación durante su visita, la reformulación del marco legal en el tema de narcóticos sería determinante para establecer cómo se desarrollaría un mecanismo de justicia transicional. En ese sentido se entiende que el proceso de reformas legales sobre drogas y cultivos ilícitos tendría que preceder o hacerse de manera simultánea a la implementación de cualquier mecanismo de justicia transicional, dada a estrecha relación entre el diagnóstico del problema y las respuestas extraordinarias que merece su solución.

RECOMENDACIONES

La delegación de los Amigos de la Carta Democrática Interamericana y Expertos Regionales en Derechos Humanos reconoce el rico debate actual en la sociedad mexicana y el deseo de transformación del nuevo gobierno para abordar los grandes retos que enfrenta México en materia de derechos humanos, seguridad, corrupción y justicia. De la misma manera, ve favorablemente la apertura expresada por la nueva administración al apoyo y escrutinio de las organizaciones y órganos internacionales, en particular al sistema de las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos; y recomienda al Gobierno que reconozca la competencia de todos los Comités de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular el Comité sobre Desapariciones Forzadas; y acepte y acate las recomendaciones emitidas de los órganos internacionales de protección de derechos humanos.

De igual manera, la delegación reconoce la apertura al diálogo con las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones de víctimas y de derechos humanos. La delegación felicita la postura asumida por el gobierno del Presidente López Obrador durante el 170 periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que se llevó a cabo en Washington del 3-7 de diciembre del 2018, donde el nuevo gobierno federal reconoció ante los comisionados de la CIDH que México enfrenta una severa crisis humanitaria y en materia de garantías fundamentales, al tiempo que se comprometió a adoptar acciones concretas para enfrentarla. El cumplimiento de este compromiso del nuevo gobierno es fundamental para el avance de México en el respeto, la garantía y la protección de los derechos humanos.

La coyuntura política actual presenta una oportunidad única para que la justicia sea diseñada adecuadamente y conforme a los estándares internacionales sobre derechos humanos, como una política pública transformativa y para fortalecer de las instituciones que han demostrado tener legitimidad o ser fruto de procesos de construcción con sociedad civil en México, por lo cual la delegación plantea las siguientes recomendaciones:

Corrupción

1. Que se demuestre un **compromiso con la independencia y autonomía del sistema judicial, respetando los principios de transparencia, idoneidad, competencia y participación ciudadana**, absteniéndose de influir en el nombramiento de los candidatos y candidatas a puestos en la judicatura, para así garantizar la transparencia e imparcialidad en la procuración de la justicia;
2. Que el **Fiscal General designado de muestras evidentes de su autonomía, independencia e idoneidad en el ejercicio de sus funciones, especialmente en el cumplimiento de los**

- estándares de derechos humanos**, y entre otras cosas, para contratar personal calificado, en consulta con los grupos de derechos humanos y de víctimas;
3. Que el Senado de la República agote la totalidad de los 30 días para las comparecencias de las candidatas o candidatos a la Fiscalía, y **que el proceso de las comparecencias se rija por una absoluta transparencia**. La transparencia y fácil consulta de todos los materiales relevantes de los candidatos aumentan el conocimiento y la legitimidad del proceso de nombramiento entre la sociedad en general;
 4. Que se creen **fiscalías especializadas, en particular en materia de derechos humanos**, para ir atendiendo el rezago judicial a nivel federal y en el fuero común;
 5. Que se **fortalezca la capacidad de las fiscalías estatales** para afrontar los problemas de colusión entre el crimen organizado y operadores de justicia en el fuero común;
 6. Que la **postulación de las ternas** de candidatos y candidatas a ministros y ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el Presidente de los Estados Unidos de México, se realice **con base en criterios de independencia política, ética y calificación profesional, y mediante consultas previas con la sociedad**;
 7. Que se **amplíen los espacios y oportunidades para que haya debido acceso a una participación activa de la sociedad civil, la academia** en las comparecencias y evaluación de las candidatas y candidatos a altos cargos en el sistema judicial, y en especial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
 8. Que el proceso de las **comparecencias** ante el Senado de los candidatos y candidatas a ministros y ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **se rija por una absoluta transparencia, publicidad y participación ciudadana**, a fin de que cumpla con el objetivo de poder evaluarlos debidamente y realizar la escogencia más idónea;
 9. Que **se desarrollen e impartan programas de prevención, cultura y educación en prácticas de buen gobierno y transparencia** para atender a las raíces de la corrupción en la sociedad;
 10. Que se establezca un **mecanismo extraordinario de justicia, basado en el país, integrado por personal nacional e internacional, con autoridad para investigar de manera independiente y formular acusaciones en casos de graves violaciones y los actos de corrupción relacionados a ellas**. Dicho mecanismo podrá complementar y apoyar ciertos procedimientos penales genuinos, a nivel estatal y federal, a través de asistencia técnica, abriendo el camino para incrementar los niveles de rendición de cuentas en todo el país;
 11. Que se **fortalezca el Sistema Nacional Anticorrupción y la Unidad de Investigación Fiscal**, que en la actualidad no garantizan la independencia institucional necesaria o la competencia para investigar crímenes o las redes de corrupción entre funcionarios públicos y el crimen organizado.

La militarización de la seguridad pública

1. Que, en apego a la Constitución y a obligaciones internacionales del Estado emanadas de tratados, recomendaciones y sentencias internacionales, **se desmilitaricen las tareas de seguridad ciudadana**, mediante fuerzas policiales debidamente formadas y estructuradas, como las únicas responsables de la seguridad pública;

2. Que se cree una **Escuela Nacional de Seguridad Pública** para la formación integral del personal de seguridad pública, tanto nacional como estatal y local.
3. Que se establezca un **mecanismo especial hacer cumplir una política de tolerancia cero con respecto a la corrupción entre las fuerzas del orden público**, y se establezcan entidades a nivel estatal y capacitaciones obligatorias para monitorear e incrementar la **profesionalización de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en todo México**;
4. Que se establezcan **mecanismos de supervisión independientes**, como defensores del pueblo civiles, para hacer frente a la impunidad y a las violaciones de derechos humanos por parte de las fuerzas armadas y policías, garantizando que los abusos y violaciones por parte de cuerpos militares estén sujetos a la justicia civil;
5. Que **se admita la responsabilidad del Estado en la comisión de graves violaciones a derechos humanos**, por acción y omisión, como las desapariciones forzadas;
6. Que se **investigue**, y, cuando las pruebas lo justifiquen, **se procese y sancione a los responsables de abusos**, para comenzar a romper los círculos de impunidad;
7. Que se establezca un **programa integral de reparaciones**, incluidas las reparaciones colectivas, para las víctimas de graves violaciones que contribuyan a un proceso de reconstrucción del tejido social en el país; y
8. Que se introduzcan **organismos de supervisión externos independientes con facultades disciplinarias y de investigación**, con el fin de garantizar el bienestar de los oficiales y sus derechos básicos frente a los abusos por parte de sus comandantes.

Justicia transicional y los derechos de las víctimas

1. Que **se tomen como referencia los estándares internacionales de Naciones Unidas y del sistema interamericano sobre justicia transicional y comisiones de la verdad**; y en particular, los límites del Derecho internacional en materia de delitos graves contra los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad;
2. Que **se analicen otras experiencias regionales de justicia transicional** y el abordaje de los países del cono sur sobre el tema de las desapariciones forzadas;
3. Que se realice un **diagnóstico integral de la situación, reconociendo la complejidad y multidimensionalidad de causas de la crisis de violencia y derechos humanos**, así como las diferentes características de la crisis en los distintos territorios de la nación;
4. Que se lleve a cabo un **proceso de diálogo amplio con todos los sectores de la sociedad, y en particular con las víctimas**, para reconocer sus prioridades y para que tengan un papel activo en el diseño, monitoreo y evaluación de un mecanismo de justicia transicional;
5. Que el **diseño** de cualquier mecanismo de justicia transicional **tenga en cuenta y preste particular atención al fenómeno de los feminicidios**;
6. Que se **fortalezcan el Mecanismo de Protección para Defensores de Derechos Humanos y Periodistas y el Sistema de Protección para Víctimas y Testigos**, elementos clave para el funcionamiento de un mecanismo de justicia transicional y/o comisión de la verdad;
7. Que **se fortalezca el sistema de justicia ordinaria** y en particular todo el sistema acusatorio;

8. Que **se fortalezca la Comisión Ejecutiva para la Atención a Víctimas (CEAV)**, dotándola de personal idóneo y recursos materiales suficientes para su correcto funcionamiento;
9. Que **se fortalezcan el Sistema nacional de Búsqueda y la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas**; asimismo, que se defina un plan de búsqueda para avanzar en al menos 10 casos emblemáticos de búsqueda, identificación y entrega de desaparecidos. Que **se diseñe y ponga en marcha un instituto o cuerpo de medicina forense**. Todo lo anterior para **contar con una verdadera política de Estado en la búsqueda, identificación y entrega de desaparecidos**;
10. Que **se fortalezcan las capacidades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las Comisiones Estatales**, respetando su autonomía y garantizando su independencia, asegurando la articulación y de seguimiento al cumplimiento de recomendaciones de instancias internacionales de derechos humanos;
11. Que **se garanticen de manera inmediata y efectiva la vida y la integridad personal de los migrantes en territorio mexicano**, mediante acciones concretas que faciliten el tránsito seguro de todos los habitantes, por ejemplo, mediante el **establecimiento de centros de atención a migrantes en las rutas migratorias**, el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes y, campañas masivas de información sobre los derechos de los migrantes, entre otras;
12. Que **se garantice el acceso de los migrantes a la justicia**, mediante medidas que incluyan asesoramiento jurídico gratuito y el establecimiento de un programa de protección a víctimas y testigos de delitos cometidos contra migrantes;
13. Que **se creen y fortalezcan programas de atención, protección y referencia de migrantes objetos de tráfico a nivel local y regional**. Los programas de atención y protección deben actuar coordinadamente entre los países de la región; y
14. Que **se consulte con organizaciones de la sociedad civil especializadas y con expertos independientes los asuntos relacionados con la identificación de los cuerpos sin vida hallados**.

Cultivos Ilícitos

1. Que se formule una **política de sustitución de cultivos a largo plazo** que vaya más allá de lo inmediato, trazando una hoja de ruta que, a partir de una visión estratégica que logre articular el desarrollo con la seguridad. Es importante no confundir la estrategia con las herramientas (erradicación y sustitución de cultivos), planteando una respuesta diferenciada en los territorios, teniendo en cuenta a las administraciones locales y a las poblaciones;
2. Que se promueva la **sustitución de cultivos, voluntaria y con la activa participación de las autoridades locales y las comunidades en zonas donde existe una deuda histórica por la militarización y a la ausencia de los servicios públicos del Estado**. Implementar la sustitución de cultivos, no como un componente aislado y excepcional, sino como parte del desarrollo rural, el desarrollo alternativo y la sustitución de cultivos han sido asumidos como parte de la política antinarcóticos, sin conexión con las estrategias de desarrollo rural. La erradicación de los cultivos es solo el primer paso del proceso de tránsito hacia una economía legal, que requiere de unas condiciones básicas para ser sostenible; y

3. Que se diseñe una **política de desmovilización y desarme para jóvenes cooptados por el crimen organizado**, a través la creación de incentivos reales, y que esa política de desmovilización sea diseñada en coordinación con los nuevos planes de desarrollo económico.

ANEXO 1.

INTEGRANTES DE LA DELEGACIÓN

CARLOS AYALA es expresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), donde también se desempeñó como Relator de la Comisión sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Ayala es licenciado en derecho de la Universidad Católica Andrés Bello de Venezuela (UCAB), donde completó también sus estudios de doctorado en derecho y tiene una maestría en gobierno de la Universidad de Georgetown. Es el ex presidente de la Comisión Andina de Juristas y miembro de la junta de la Comisión Internacional de Juristas y el Instituto Internacional de Derechos Humanos de la Asociación Internacional de Abogados. Es autor de varios libros y artículos sobre derechos humanos y derecho constitucional, así como asesor del programa de derechos humanos de la UNESCO.

PAULA GAVIRIA fue Consejera Presidencial de Derechos Humanos de Colombia de 2016-2018. Anteriormente, dirigió la Unidad de Víctimas, que coordina la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y brinda atención, asistencia y reparación a las personas afectadas por el conflicto armado colombiano. Gaviria también se desempeñó como directora de comunicaciones de la Corte Constitucional de Colombia, y como directora de promoción de los derechos humanos y secretaria privada en la Oficina del Ombudsman, donde dirigió las relaciones con donantes internacionales y otros países. También dirigió iniciativas de la sociedad civil en Fundación Social, donde dirigió el área de Derechos Humanos y Paz, y promovió la defensa de la sociedad civil para la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

DANIELA SALAZAR es magistrada de la Corte Constitucional del Ecuador. Anteriormente fue profesora y vicedecana del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad de San Francisco de Quito (USFQ). También se desempeña como directora de la Clínica Legal de la USFQ. Salazar fue especialista en derechos humanos en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y ha sido consultora de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (UNOHCHR), la UNESCO, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Cruz Roja Internacional, Human Rights Watch y el Centro de Estudios sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información, entre otros.

PERSONAL DEL CENTRO CARTER

ANA CARIDAD dirige los proyectos de derechos humanos del Programa para América Latina y el Caribe del Centro Carter en México y Colombia. Es licenciada en derecho internacional y relaciones internacionales de la Universidad de Loyola en Chicago, y tiene maestrías en construcción de paz y derecho internacional de los derechos humanos de American University.

GIANANDREA NELLI FEROCI es director asociado del programa para América Latina y el Caribe del Centro Carter. Tiene una maestría en historia moderna y contemporánea de la Universidad La Sapienza de Roma y la Universidad Complutense de Madrid y una maestría en política comparada de la London School of Economics, donde se especializó en procesos de transición democrática en América Latina y el Caribe. Dirige los proyectos de gobernabilidad y democracia del Programa para América Latina y el Caribe del Centro Carter.

REFERENCIAS

Artículo 19. (17 de diciembre de 2018). *Por una terna equivalente y con personas independientes para una Suprema Corte paritaria*. Disponible en: <https://articulo19.org/por-una-terna-equivalente-y-con-personas-independientes-por-una-corte-paritaria/>

CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013

CIDH. Informe sobre la Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009. Párr. 100-105, recomendación general 10.

Comisión Mexicana para la Defensa y Protección de Derechos Humanos, Organización Mundial contra la Tortura, International Federation of Human Rights e I(dh)eas. Litigio Estratégico en Derechos Humanos. (2018). *Informe Conjunto para el Tercer Examen Periódico Universal de México por Organizaciones de la Sociedad Civil Mexicanas*. Ciudad de Mexico. Disponible en: <https://colectivoepu.mx/wp-content/uploads/2018/08/informeEPUespweb.pdf>

Colectivo #FiscaliaQueSirva, (18 de enero de 2019). *Proceso de designación del Primer Fiscal General de México ha sido una simulación*. Disponible en: <https://articulo19.org/proceso-de-designacion-del-primer-fiscal-general-de-mexico-fue-una-simulacion/>

Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154.

Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370.

Corte IDH. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75.

Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010 Serie C No. 220.

Corte IDH. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69.

Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros. vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215.

Corte IDH. Caso García Lucero y otras Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 267.

Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219.

Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195.

Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166.

De Vos, Christian. (2018). *Corrupción que mata: por qué México necesita un mecanismo internacional para combatir la impunidad*. Ciudad de Mexico: Open Society Foundations. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/corruption-kills-why-mexico-needs-international-mechanism-combat-impunity/es>

Dresser, Denise. (2018, September/October). Can Mexico be Saved? The Peril and Promise of López Obrador. *Foreign Affairs*. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2018-08-13/can-mexico-be-saved>

Enciso, Froylan. (2017). *Mexico y la guerra sin nombre*. Ciudad de Mexico: International Crisis Group. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/mexico/mexicos-worsening-war-without-name>

La Jornada. (2018, Noviembre 25). Puebla: ejecutan a 17 y hallan ocho cuerpos en fosas clandestinas. *La Jornada*. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/11/24/puebla-ejecutan-a-17-y-hallan-ocho-cuerpos-en-fosas-clandestinas-4592.html>

Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio. (2012). *Femicide and Impunity in Mexico: A context of structural and generalized violence*. Ciudad de Mexico: OCNF. Retrieved from https://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/CDDandCMDPDH_forthesession_Mexico_CEDAW52.pdf

ONU. CED. Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, 19 de noviembre de 2018.

Pérez Correa, Catalina. (2015, Diciembre 8). México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal. *Derecho en Accion*. Disponible en: <http://derechoenaccion.cide.edu/mexico-2006-2012-una-revision-de-la-violencia-y-el-sistema-de-justicia-penal/>

Secretaría de Gobernación. (2018). *Reporte de incidencia delictiva del fuero federal for entidad federativa 2012-2018*. Ciudad de Mexico.

THE
CARTER CENTER



One Copenhill
453 Freedom Parkway
Atlanta, GA, 30307
+1 (404)420-5100
www.cartercenter.org