Análisis de WOLA
26 de noviembre de 2019

El panorama de derechos humanos en México durante el primer año del mandato de Presidente López Obrador

Valorando el desempeño del gobierno en enfrentar la crisis de derechos humanos en México

Por: Maureen Meyer y Gina Hinojosa

Desde que asumió el cargo en diciembre del año pasado, el gobierno del presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador ha enfrentado a una multitud de desafíos apremiantes en materia de derechos humanos y seguridad: niveles récord de violencia, una crisis de desapariciones y una presión incesante de los Estados Unidos para frenar los flujos migratorios, sólo por nombrar unos pocos.

A medida que finaliza el primer año del mandato del nuevo gobierno, a continuación echamos un vistazo a cómo el gobierno de López Obrador ha abordado varias preocupaciones claves en materia de derechos humanos, así como los posibles impactos en los derechos humanos de sus políticas de seguridad.

Desapariciones

Presidente López Obrador ha prometido priorizar los esfuerzos para brindar respuestas a los miles de familias de personas desaparecidas. El gobierno ha garantizado que "no hay techo financiero" para los esfuerzos para buscar a las personas desaparecidas, identificar los restos humanos exhumados de fosas clandestinas e investigar a los perpetradores de desapariciones.

Desde diciembre pasado, la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) ha exhumado 706 cuerpos de 594 fosas clandestinas. Las agencias forenses han identificado 206 de esos cuerpos, 122 de los cuales han sido repatriados a las familias de las víctimas.

El gobierno también ha logrado importantes avances en el caso emblemático de los 43 estudiantes de Ayotzinapa que fueron desaparecidos forzosamente por fuerzas de seguridad mexicanas en 2014—un caso que ha generado indignación internacional durante más de cinco años.

Estos son logros importantes, pero son una parte mínima de lo que se necesita. En enero de 2019, el entonces jefe de la CNB, Roberto Cabrera, informó que más de 40,000 personas estaban

desaparecidas en México, según el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas y Desaparecidas en ese entonces. Diversas organizaciones de familiares de desaparecidos e investigadores en la materia han detectado que el registro no incluye muchos de los casos que se han denunciado, lo que indica la probabilidad de que el número real de personas desaparecidas sea mucho mayor.

Actualmente casi 37,000 cuerpos y un sinnúmero de fragmentos óseos se encuentran en instalaciones gubernamentales esperando ser procesados e identificados. Miles de familias se han acercado a las agencias mexicanas para presentar pruebas de ADN para que las autoridades puedan vincularlas con muestras biológicas recuperadas de los restos exhumados, pero es claro que México carece de la capacidad forense para eliminar el rezago creciente.

Alejandro Encinas, el Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), ha reconocido que esta situación representa una "emergencia forense" que requiere asistencia internacional para resolver. Organizaciones de la sociedad civil y grupos de familiares de personas desaparecidas están de acuerdo: algunos están promoviendo la creación de un Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense, compuesto por 300-400 expertos nacionales e internacionales, que ayudaría a procesar los rezagos de restos no identificados. El gobierno de López Obrador ha expresado su apertura a la creación de un mecanismo como tal.

Tortura

En mayo, el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas reconoció una "muy alta incidencia" de la tortura cometida por miembros de las fuerzas de seguridad y agentes de investigación, particularmente durante el arresto y las primeras horas y días después de la detención. El Comité expresó particular preocupación por la falta de acceso a salvaguardas fundamentales (como abogados) después del arresto, y el uso continuo de testimonios obtenidos mediante la tortura en procedimientos penales.

Según el Comité, la falta de investigaciones adecuadas sobre las denuncias de torturas plantea serias dudas sobre la imparcialidad de los responsables de llevar a cabo tales investigaciones. De hecho, el gobierno federal ha asegurado solo 15 condenas firmes por el delito de tortura desde 2006.

Han pasado más de dos años desde que México aprobó la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, una ley diseñada para fortalecer el marco legal de México para prevenir y sancionar la tortura y para prohibir el uso de pruebas obtenidas mediante tortura en los juicios penales. Sin embargo, la ley sigue sufriendo del incumplimiento y la implementación incompleta.

Por un lado, el gobierno de López Obrador aún no ha implementado el Registro Nacional del Delito de Tortura, como lo exige la ley. Además, 17 estados aún no han creado fiscalías especializadas para la investigación del delito de tortura.

Desde enero, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha recibido 283 denuncias de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Durante décadas, el Comité contra la Tortura y otros organismos de derechos humanos han expresado su preocupación por el uso frecuente de la tortura por parte de servidores públicos y miembros de las fuerzas de seguridad. Cuando López Obrador llegó al poder, prometió que su gobierno ya no toleraría la tortura. Si bien estas declaraciones son bienvenidas, erradicar el uso de la tortura requerirá algo más que una retórica firme. El gobierno debe priorizar la plena implementación de la Ley General de Tortura.

Militarización y el uso de la fuerza

El Presidente López Obrador llegó al poder prometiendo cambiar la estrategia de seguridad militarizada, pero semanas antes de asumir el cargo, propuso crear una nueva fuerza actualmente liderada por militares—la Guardia Nacional—para asumir las funciones policiales federales permanentemente.

Si bien las reformas constitucionales que crearon la Guardia Nacional establecieron que sería una fuerza civil bajo dirección civil, la mayoría de los fondos y equipos de la fuerza provienen de las fuerzas armadas. Del mismo modo, el primer jefe de la Guardia Nacional, Luis Rodríguez Bucio, es un recientemente retirado general del Ejército, y casi el 80 por ciento de los actuales miembros de la Guardia provenían del Ejército o la Marina. El resto son ex-agentes de la Policía Federal y nuevos reclutas.

Las reformas que crearon la Guardia Nacional también establecieron un marco legal que permite que las fuerzas armadas continúen participando en tareas de seguridad pública por hasta cinco años mientras que la Guardia Nacional se desarrolle su estructura, capacidades e implantación territorial. Esto plantea serias preocupaciones sobre los derechos humanos dado el hecho de que las fuerzas armadas han cometido violaciones a los derechos humanos con casi total impunidad en el pasado.

Tanto los soldados como los miembros de la Policía Federal tienen una larga trayectoria de cometer abusos relacionados con el uso excesivo de la fuerza. Después de negarse a divulgar datos sobre el uso de la fuerza por parte del Ejército durante más de cinco años, en octubre la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) hizo públicas estadísticas sobre la frecuencia con que el uso de la fuerza del Ejército contra civiles resulta en muertes en lugar de lesiones. Al dividir el número de heridos por el número de muertos, se puede calcular el "índice de letalidad" del Ejército. Idealmente, este número sería menor que uno, ya que las fuerzas de seguridad deberían apuntar a utilizar la fuerza letal como

último recurso. Sin embargo, entre enero y septiembre de 2019, el índice de letalidad del Ejército salió a 3.6, lo que indica una cultura continua de "disparar a matar" entre los militares.

En un caso reciente, una confrontación entre el Ejército y civiles el 15 de octubre dejó a 14 civiles y un soldado muertos en Tepochica, Guerrero. La CNDH inició una investigación sobre el incidente, dado que el número de muertos desproporcionado plantea preocupaciones sobre el posible uso excesivo de la fuerza.

En el futuro, el gobierno de López Obrador tiene varias oportunidades para garantizar la rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad que usan fuerza excesiva contra los civiles.

Primero, el gobierno debe cumplir con la sentencia de la Corte Interamericana de noviembre de 2018 que ordenó al gobierno mexicano crear un observatorio federal independiente con la participación de la sociedad civil para monitorear el uso de la fuerza por parte de la Policía Federal.

Según la sentencia, ese observatorio también debería tener el poder de monitorear y evaluar la implementación de políticas en materia de rendición de cuentas de la Policía Federal. Ahora que la Guardia Nacional ha asumido funciones policiales federales, dejando a la Policía Federal obsoleta, esta sentencia debería aplicarse a la Guardia Nacional.

Además, el gobierno mexicano debe trabajar para abordar las deficiencias en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, aprobada en mayo de 2019. La ley se aplica a todas las fuerzas de seguridad de México y define situaciones en las que se permiten diferentes niveles de fuerza.

Si bien la ley proporciona un marco legal básico para este tema clave, carece de mecanismos de control adecuados y plantea varias preocupaciones: incluye términos vagos sobre lo que constituye "una amenaza inminente letal" que permitiría el uso de fuerza letal y clasifica varias armas letales que han sido involucrados en asesinatos en el pasado como "armas menos letales", como dispositivos de descarga eléctrica.

A medida que el gobierno mexicano avanza con la implementación de la ley, debe abordar el débil sistema de sanciones y la falta de claridad sobre la fuerza letal en los protocolos, manuales de capacitación y otras directrices.

Personas defensoras de derechos humanos y periodistas

Las personas que investigan la mala conducta del gobierno, exigen la rendición de cuentas por actos de injusticia y denuncian el crimen organizado se han encontrado con niveles crecientes de violencia en este último año.

Desde que López Obrador asumió su cargo, al menos 24 defensores de los derechos humanos y 15 periodistas han sido asesinados en todo el país. Esto incluye el trágico asesinato del defensor de

derechos humanos, Arnulfo Cerón Soriano, quien desapareció el 11 de octubre y cuyo cuerpo fue encontrado el 20 de noviembre en Tlapa, Guerrero.

Las críticas del presidente contra periodistas y organizaciones de la sociedad civil que cuestionan sus propuestas de políticas también han abierto el camino para incidentes problemáticos de acoso.

El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas está completamente abrumado, con solo 35 miembros del equipo para supervisar la protección de más de 1,100 personas (691 personas defensoras de los derechos humanos y 438 periodistas).

Graves deficiencias en los procedimientos de análisis de riesgos y los protocolos de protección del Mecanismo han dejado a muchos beneficiarios de medidas de protección vulnerables a continuas amenazas y ataques. Tres personas inscritas en el Mecanismo fueron asesinadas en este último año y seis han sido asesinadas desde su creación en noviembre de 2012.

Más allá de no proporcionar una protección eficaz a las personas defensoras de los derechos humanos y los periodistas, el hecho de que el gobierno mexicano no ha llevado ante la justicia a los responsables solo ha provocado más ataques.

Un informe de marzo de 2019 de WOLA y Brigadas Internacionales de Paz (PBI, por sus siglas en inglés) encontró que menos del 3 por ciento de las investigaciones estatales y menos del 1 por ciento de las investigaciones federales sobre delitos contra personas defensoras y periodistas fueron llevados a juicio entre 2012 y junio de 2018. Las tasas de condena de los responsables fueron aún más bajos.

Si bien el Subsecretario de Derechos Humanos, Alejandro Encinas, ha reconocido que las medidas actuales para abordar estos ataques no satisfacen adecuadamente las necesidades de los periodistas y las personas defensoras de los derechos humanos, el gobierno aún no ha demostrado un compromiso pleno para fortalecer el Mecanismo.

De hecho, el presupuesto federal de México para 2019 recortó fondos al Mecanismo y redujo el presupuesto de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) en un 54 por ciento.

Mientras el gobierno mexicano asigna el presupuesto federal de 2020, los funcionarios deben asegurarse de que el Mecanismo de Protección y los fiscales encargados de investigar estos delitos reciban los recursos necesarios para llevar a cabo sus mandatos de manera efectiva. (Con la transición de México a una Fiscalía General autónoma, FEADLE ya no funciona como una oficina separada. Eso significa que la investigación de delitos contra periodistas y personas defensoras ahora está bajo la jurisdicción de la nueva Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos).

Migración

López Obrador comenzó su mandato prometiendo tolerancia cero a los abusos contra los migrantes y una política de migración que prioriza la dignidad de los migrantes. Sin embargo, a medida que el gobierno ha reforzado la aplicación de la ley migratoria en respuesta a la creciente presión de los Estados Unidos, los migrantes han experimentado abusos a manos de grupos criminales y fuerzas de migración y seguridad.

Los operativos contra migrantes han producido imágenes impactantes de agentes del Instituto Nacional de Migración (INM) arrancando niños de los brazos de sus padres y de soldados utilizando la fuerza para detener a los migrantes. Entre enero y septiembre de 2019, la CNDH recibió 505 quejas contra el INM por abusos contra los derechos humanos.

Como parte de un acuerdo establecido en junio con los Estados Unidos para evitar la amenaza del gobierno de Trump de imponer aranceles a las exportaciones mexicanas, el gobierno mexicano ha desplegado 11,965 tropas de la Guardia Nacional en su frontera sur y casi 15,000 en los estados de la frontera norte para apoyar a los esfuerzos del INM.

Pero no está claro si los miembros de la nueva fuerza han recibido capacitación en atención a grupos vulnerables o aplicación de la ley de migración, lo que podría llevar a abusos o violaciones de los derechos humanos.

Ya ha habido casos preocupantes del actuar de la Guardia cuando realiza tareas de control de la migración: en julio, la CNDH condenó a la Guardia Nacional por amenazar y hostigar a casas de migrantes en Sonora y Coahuila. En octubre organizaciones de derechos humanos también criticaron a la Guardia Nacional por su actuar en bloquear y luego perseguir a migrantes en un operativo para detener a una caravana de migrantes que querían viajar hacia el norte después de estar meses en Tapachula sin una respuesta del gobierno mexicano sobre su situación migratoria.

Otra preocupación es que el gobierno de López Obrador ha hecho poco para abordar la violencia contra migrantes y solicitantes de asilo relacionada con el crimen organizado. Más bien, la aceptación del gobierno mexicano a implementar los "Protocolos de Protección al Migrante" del gobierno Trump ha dejado a los solicitantes de asilo aún más vulnerables a la explotación por parte de grupos criminales, sobre todo en la frontera norte del país.

El MPP, comúnmente denominado el programa "Quédate en México", permite a la Aduana y Protección Fronteriza de los Estados Unidos (*U.S. Customs and Border Protection,* CBP) devolver a los migrantes que buscan asilo en los Estados Unidos a las ciudades fronterizas mexicanas para esperar sus procedimientos de inmigración.

Los migrantes retornados, la mayoría durmiendo en campamentos formados de tiendas de campaña y carpas en condiciones miserables y donde quedan por períodos indefinidos en algunas de las ciudades más peligrosas de México, son objetivos fáciles para los grupos criminales.

Desde el inicio del programa Quédate en México, han surgido repetidamente informes horrendos sobre grupos del crimen organizado que secuestran a migrantes para obtener rescate. Según el Programa de Búsqueda de Migrantes del Servicio Jesuita, el 36 por ciento de las desapariciones de migrantes en México ocurren en los estados fronterizos del norte.

En el acuerdo entre el gobierno mexicano y el gobierno de Estados Unidos para expandir el programa Quédate en México en junio, el gobierno de López Obrador se comprometió a ofrecer empleos, atención médica y educación a los migrantes que regresan a México como parte del programa. Sin embargo, esto aún no ha sucedido. Los gobiernos locales, las casas del migrante y voluntarios de ambos lados de la frontera han asumido la mayor parte de la carga, con poco o ningún apoyo del gobierno federal.

Para garantizar la seguridad de los migrantes retornados, el gobierno mexicano necesitaría proporcionar rápidamente vivienda y servicios públicos a los solicitantes de asilo que esperan en las ciudades fronterizas del norte, investigar las más de 340 denuncias de delitos contra solicitantes de asilo retornados a México bajo el programa y desarrollar políticas para proteger mejor a esta población vulnerable contra delitos y abusos.

El camino por delante

No hay duda de que el Presidente López Obrador heredó amplios desafíos en materia de derechos humanos cuando asumió el cargo. Bajo el gobierno de sus predecesores, las violaciones a los derechos humanos se dispararon; los funcionarios públicos negaron abiertamente el alcance de las desapariciones forzadas, la tortura y otras violaciones de los derechos humanos; la obstrucción de la justicia fue común en investigaciones de derechos humanos; y el gobierno avivó extensas campañas de criminalización contra las víctimas.

Al respecto, las disculpas públicas del gobierno de López Obrador ante las víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado y sus familias, el reconocimiento abierto de que el país está lleno de fosas clandestinas y el compromiso de resolver el caso emblemático de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa son medidas bienvenidas.

Pero el nuevo gobierno debe ir más allá de declaraciones fuertes y acciones simbólicas. La gran mayoría de los perpetradores de casos anteriores de violaciones graves de derechos humanos aún no han sido llevados ante la justicia. Al mismo tiempo, los funcionarios públicos y las fuerzas de seguridad continúan cometiendo violaciones de los derechos humanos a un ritmo alarmante. Para cumplir sus promesas, el gobierno de López Obrador debe trabajar para poner fin a la impunidad desenfrenada que ha sido la norma en México durante demasiado tiempo.

Combatir la impunidad requiere duplicar los esfuerzos para consolidar las reformas al sistema de justicia penal de México, implementar plenamente las leyes históricas aprobadas en 2017 para

combatir las desapariciones y la tortura y fortalecer el marco institucional del país para finalmente dar respuestas a las decenas de miles de familias de personas desaparecidas.

El gobierno mexicano también debe garantizar mecanismos sólidos de control interno y externo sobre las fuerzas de seguridad y los agentes de migración de México. Esto debe incluir la garantía de la autonomía de la CNDH, que tiene un papel importante de supervisión sobre las instituciones gubernamentales. De manera preocupante, hace unas semanas el Senado eligió la nueva comisionada de la CNDH, Rosario Piedra Ibarra, en medio de dudas sobre el proceso de nominación y sobre si ella se haya cumplido con los requisitos legales para el cargo.

López Obrador llegó al poder prometiendo profundas transformaciones en el país. Esto debe incluir la transformación del país en uno donde el respeto por los derechos humanos sea una realidad en el terreno y no solo uno con leyes fuertes que existan sólo en los libros. Esperamos que tome pasos firmes en esta dirección en los próximos años de su presidencia.