

Por qué la CPI debería abrir un examen preliminar en México: Alegaciones de tortura cometida en el contexto de la guerra contra las drogas

Por José A. Guevara

FICHL Policy Brief Series No. 45 (2016)

1. Los antecedentes y las comunicaciones presentadas ante la CPI sobre la situación en México

En diciembre de 2006, el ex presidente de México declaró una ‘guerra contra las drogas’ y puso en marcha una política que pretende aumentar la seguridad del Estado y la de su población. No obstante, en la realidad ha habido un aumento de la violencia y de los abusos de derechos humanos. Con la nueva aparición de pruebas que apuntan a que dicha violencia se ha convertido en generalizada y sistemática, la sociedad civil ha dirigido la mirada hacia la Corte Penal Internacional (CPI) visto que México puede estar experimentando crímenes que recaen dentro de su competencia.

Al menos en cuatro ocasiones (noviembre de 2011,¹ octubre de 2012,² diciembre de 2012³ y septiembre de 2014⁴) varios actores sociales han presentado, de acuerdo con el Artículo 15 del Estatuto de Roma, información ante la Fiscalía de la CPI alegando la comisión de crímenes de lesa humanidad en México.

En este escrito, tengo la intención de exponer las razones por las que la CPI debería abrir un examen preliminar sin perder más tiempo. Para ello, presentaré un análisis detallado sobre la práctica generalizada y sistemática de la tortura como crimen de lesa humanidad

- 1 La primera comunicación fue presentada por más de 24.000 personas. Para más información, consulte ‘Juicio Penal Internacional a Calderón’ (<http://juicioacalderon.blogspot.mx>).
- 2 La segunda comunicación fue presentada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), la Comisión de Derechos Humanos del Nordeste (CCDH) y la Federación de Derechos Humanos (FIDH) de los Ciudadanos (http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2014/09/PR_Mexico_ESP_Final_Final_CMDHDP.pdf).
- 3 La tercera se presentó por el ex gobernador del estado de Coahuila, Humberto Moreira: “Largo camino en La Haya a la demanda de Moreira contra Calderón”, en *Proceso*, 28 de Diciembre de 2012 (<http://www.proceso.com.mx/?p=329009>).
- 4 La cuarta comunicación fue presentada por la CMDPDH, la Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noreste (CCDH) y la FIDH.

dirigido contra la población civil por agentes del Estado de México en el contexto de la guerra contra las drogas.

2. La política de seguridad y las operaciones conjuntas tienen como objetivo la población civil

La comunicación de septiembre de 2014 que se ha mencionado anteriormente se refiere a posibles casos de tortura llevados a cabo por funcionarios del estado de Baja California; no obstante, el informe no incluyó información acerca de crímenes cometidos por organizaciones criminales. Tampoco determinó que México, o partes de su territorio, estuvieran envueltos en un conflicto armado no internacional. Por tanto, se entiende que todas las víctimas mencionadas en la comunicación constituyen población civil, ya sean o no miembros de las fuerzas armadas o de grupos armados organizados.

La información que forma parte de la comunicación no quiere decir que los posibles casos remitidos reflejen la práctica de la tortura a lo largo y ancho del país. Por el contrario, dicha comunicación se centra en las pruebas de una región dentro de un período específico, donde la política de seguridad dio lugar a un gran número de víctimas cuyos testimonios revelan patrones similares de conducta (de actos, omisiones o ambos). Esto permite inferir la existencia de un plan o política para cometer crímenes contra la población civil.

2.1. La política de seguridad: la lucha contra el tráfico de drogas

En diciembre de 2006, el ex presidente Calderón emitió la llamada ‘declaración de guerra’ contra el crimen organizado, junto con una política de Estado que ha llevado a la proliferación de delitos, muchos de los cuales pueden considerarse dentro de la competencia de la CPI. Por ejemplo, más de 70.000 personas han sido asesinadas en el contexto de la política de seguridad,⁵ hay más de

- 5 Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Misión a México, Adición, A/HRC/26/36/Add.1), 28 de abril de 2014 (<http://www.legal->

25.000 desapariciones forzadas, (de acuerdo con el registro oficial),⁶ se han dado miles de casos de tortura y más de 280.000 víctimas han sido desplazadas forzosamente.⁷ A pesar del cambio en la presidencia en diciembre de 2012, no ha habido una modificación significativa ni en la política ni en sus resultados.

2.2. Operaciones conjuntas

La política de seguridad ha significado que las fuerzas armadas hayan asumido un papel importante en las tareas de seguridad pública. Este es un asunto controvertido puesto que la Constitución mexicana prevé claramente la seguridad pública como competencia exclusiva de los agentes de policía. Sin embargo, más de 49.000 efectivos militares están desplegados en ‘Operaciones Conjuntas’ y toman parte en la aplicación de seguridad estratégica junto con las fuerzas policiales de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). En los primeros 100 días de gobierno del presidente Calderón, seis operaciones conjuntas dieron comienzo en los estados de Michoacán, Tijuana (Baja California), Guerrero, Nuevo León, Tamaulipas y en el ‘Triángulo de Oro’ (Sinaloa, Durango, Chihuahua).⁸

Además, el ex presidente Calderón afirmó abiertamente que ésta se trataba de una guerra a muerte contra el crimen organizado y que toda la fuerza del Estado se desplegaría para ello: se trataba de una batalla a largo plazo que costaría mucho dinero y, por desgracia, muchas vidas humanas.⁹

3. La escala y el patrón de la tortura parece ser generalizada y sistemática

La ‘Comunicación de septiembre de 2014’ se centra en la práctica de la tortura como crimen de lesa humanidad dentro de la Operación Conjunta en Baja California. La comunicación relata 30 incidentes con un total de 95 víctimas en los que se apunta al Secretario de la Defensa Nacional (SEDENA) como uno de los posibles perpetradores.¹⁰ La comunicación resulta de una investigación en la que se demostró que la tortura se practica como un instrumento para obtener información, forzar declaraciones o fabricar acusaciones.

[tools.org/doc/1d0839/](http://www.legal-tools.org/doc/1d0839/).

6 SESNSP, Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) (<http://www.secretariadodejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>).

7 CMDPDH, ‘Desplazamiento interno forzado: una dolorosa realidad’, Comunicado de Prensa, 13 de mayo de 2015 (<http://cmdpdh.org/2015/05/desplazamiento-interno-forzado-una-dolorosa-realidad/>).

8 Luis Astorga. “¿Qué querían que hiciera?” *Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, Grijalbo, México 2015, p. 23.

9 Carlos Bravo Regidor, “Una ayudadita de memoria para Felipe Calderón”, en NEXOS, Blog de la Redacción, 28 de enero de 2011 (<http://redaccion.nexos.com.mx/?p=2571>).

10 Vea www.sedena.gob.mx.

Estos actos fueron el resultado de un abuso de poder por parte de la policía y las fuerzas militares con respecto a personas vulnerables dada su pertenencia a grupos sociales y económicos de escasa educación o a las clases medias y bajas de la sociedad. La mayoría de las víctimas – hombres jóvenes, amas de casa, jubilados, propietarios de pequeños negocios y conductores - fueron retratadas como miembros del cártel de drogas por los medios de comunicación sobre la base de acusaciones sin fundamento. Tras un largo y costoso proceso para las víctimas y sus familias, el poder judicial las declaró inocentes de tales acusaciones.

Por lo general, muchos *crímenes* no se denuncian en México por la falta de confianza en las instituciones judiciales.¹¹ Los datos oficiales indican que, en todo el país, los crímenes no denunciados o aquéllos a los que no siguió una investigación previa al juicio alcanzaron el 93,8% en 2013; en 2012 la cifra era de 92.1%.¹² Es más, no hay registros o bases de datos nacionales que permitan identificar el número de casos de tortura. Por tanto, con el fin de contextualizar si este crimen es parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, es esencial que se analice la información disponible del país.

Tras varias peticiones de libertad de información, la Procuraduría General de la República (PGR)¹³ ha confirmado que 4.055 casos de tortura fueron denunciados entre 2006 y 2014, de los cuales 1.884 han sido investigados¹⁴ por los fiscales y apenas 11 han sido llevados ante un juez (con imputaciones).¹⁵ Esto conlleva que sólo el 46% de los casos denunciados de tortura se investigan y únicamente el 0,3% es presentado ante un juez. Aún peor, de acuerdo con los datos oficiales,¹⁶ solamente ha habido

11 No sólo la ineficiencia y la corrupción aientan la desconfianza, sino que también, en algunas regiones del país, las víctimas tienen miedo a las represalias tras la denuncia de los crímenes a que fueron sometidos. En la última Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI) concluyó que la segunda causa de no denuncia se debe a la ‘desconfianza en las autoridades’, lo que representa el 21% del total de las víctimas. La causa primordial de victimización no denunciada se produce porque las víctimas consideran esta acción una pérdida de tiempo, lo que representa el 31% del total de las víctimas. INEGI, *Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública* (<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabdirecto.aspx?c=33685&s=est>).

12 INEGI, Boletín de prensa núm. 418/14, 30 de septiembre de 2014 (http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/doc/envipe2014_09.pdf).

13 <http://www.pgr.gob.mx/>.

14 CMDPDH, ‘PGR: Solicitud de acceso a información: 0001700020615’, diciembre de 2014. La PGR respondió que no había información actualizada.

15 CMDPDH, ‘PGR: Solicitud de acceso a información: 0001700133014’.

16 Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, 29 de diciembre de 2014, Misión a México, A/HRC/28/68/Add.3, párrafo 32 (<http://www.legal-tools.org/en/doc/a0ff5b/>).

cinco condenas por el delito de tortura en todo el país.

	2006-2010	2011	2012	2013	2014	Total
Denuncias de tortura	91	109	287	1,165	2,403	4,055
Investigaciones previas al juicio	4	19	40	199	1,622	1,884
Imputaciones	4	2	1	4	0	11

Tabla 1. Denuncias, investigaciones e imputaciones por tortura entre 2006-2014 (fuente: PGR)

La PGR también ha declarado que 1.273 de las denuncias se refieren a casos de tortura cometidos a manos del cuerpo militar. De éstas, 192 se presentaron entre el 1 de diciembre de 2006 y 31 de diciembre 2012, mientras que fueron 1.081 las denuncias interpuestas entre el 1 de enero de 2013 y 31 de diciembre 2014.¹⁷

Por otra parte, la institución nacional de derechos humanos¹⁸ (la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)) recibió 4.351 denuncias de tortura, tratos humillantes y degradantes entre 1 de enero 2007 y el 31 de diciembre de 2011, en las que las instituciones responsables de la comisión de tales delitos eran las encargadas de la seguridad pública, como la SEDENA, la Secretaría de Marina (SEMAR), la Policía Federal (PF) y la oficina de la PGR, como se muestra a continuación:

Institución	SEDENA	SEMAR	PF	PGR
Tratos inhumanos y degradantes	2,801	322	210	920
Tortura	77	8	2	11
Total - Institución	2,878	330	212	931
Total - Autoridades del Estado	4,351			

Tabla 2. Denuncias de tortura, trato inhumano y degradante cometida por autoridades públicas entre 2007-2011. (Fuente: CNDH)

Además, entre enero de 2007 y diciembre de 2014, la CNDH emitió 79 recomendaciones¹⁹ sobre la tortura. Las principales instituciones responsables de esas recomendaciones fueron las siguientes:

- 17 CMDPDH, "PGR: Solicitud de acceso a información: 0001700020115".
- 18 Institución autónoma, independiente del gobierno, creada por ley de acuerdo con los Principios de París (Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales, UN Doc. A/RES/48/134, 20 de diciembre de 1994, Anexo) (<http://www.legal-tools.org/doc/202203/>).
- 19 Una recomendación de la CNDH es un instrumento público no vinculante en que se especifican las violaciones de derechos humanos y se señalan los pasos que los estados y las instituciones habrían de tomar para hacerles frente.
- 20 Las cifras indican el número de recomendaciones de la CNDH donde se hace mención específica de la autoridad/es responsable/s.

Institución ²⁰	SEDENA	SEMAR	PF	PGR	Total
Recomendación	43	15	13	4	79

Tabla 3. Instituciones responsables de recomendaciones sobre la tortura entre 2007 - 2014 (fuente: CNDH)

El análisis de las recomendaciones emitidas por la CNDH proporciona una base razonable para creer que se llevaron a cabo actos de tortura contra 161 víctimas como parte de una política de seguridad contra el crimen organizado. Asimismo, 30 de ellas fueron identificadas como víctimas de tortura sexual.²¹

En su visita a México en 2014, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, recabó información a partir de los testimonios de las víctimas que lo llevaron a concluir que la tortura es generalizada en México²² y que la impunidad prevalece en la mayoría de los casos.

La documentación de los casos fue elaborada por el Relator Especial y también por parte de la CNDH, organizaciones no gubernamentales como *Human Rights Watch*²³ y Amnistía Internacional;²⁴ tal documentación arroja luz sobre los patrones de conducta similar de los oficiales de seguridad pública, en particular de los miembros de las fuerzas armadas vestidos de civil, y acerca de personas detenidas que, por lo general, fueron golpeadas, insultadas, amenazadas y conducidas con los ojos vendados en vehículos sin identificación a lugares desconocidos, incluyendo instalaciones militares. Cuando las personas eran detenidas en su casa, los agentes entraron sin orden de arresto y los bienes de su propiedad eran dañados y robados. Los detenidos eran torturados por medio de, por ejemplo, golpes, patadas, descargas eléctricas, asfixia con bolsas de plástico, la técnica del submarino, la desnudez forzada y la suspensión por las extremidades.²⁵

- 21 Recomendaciones 2006/46, 2007/15, 2008/1, 2008/26, 2008/29, 2008/31, 2008/32, 2008/33, 2008/38, 2008/55, 2008/60, 2008/67, 2009/13, 2009/16, 2009/31, 2009/33, 2009/48, 2009/52, 2009/71, 2010/11, 2010/13, 2010/19, 2010/21, 2010/22, 2010/23, 2010/42, 2010/49, 2010/50, 2010/52, 2010/57, 2010/75, 2010/77, 2010/79, 2010/86, 2011/14, 2011/31, 2011/34, 2011/41, 2011/44, 2011/49, 2011/52, 2011/63, 2011/71, 2011/75, 2011/77, 2011/86, 2011/87, 2011/2011/91, 2012/10, 2012/29, 2012/45, 2012/50, 2012/52, 2012/53, 2012/59, 2012/62, 2012/67, 2012/68, 2012/69, 2012/72, 2012/73, 2012/91, 2013/2, 2013/9, 2013/12, 2013/15, 2013/16, 2013/18, 2013/21, 2013/27, 2013/39, 2013/41, 2013/42, 2013/56, 2013/68, 2014/31, 2014/51.
- 22 Informe del Relator Especial, vea *supra* nota 16, párrafo 23.
- 23 Human Rights Watch, *Ni Derechos ni Seguridad: Asesinatos, Tortura y Desapariciones en el México de la guerra contra las drogas*, 2011 (http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico1111webwcover_0.pdf).
- 24 Amnistía Internacional, *Fuera de control: Tortura y otros malos tratos en México*, 2014 (<https://www.amnesty.org/download/Documents/4000/amr410202014es.pdf>).
- 25 Informe del Relator Especial, vea *supra* nota 16, párrafos 25 y 26.

4. Se desconfía en las instituciones judiciales y el Estado es inactivo

No se puede decir que los miles de casos denunciados y los cientos de casos demostrados de tortura sean aislados o constituyan acciones individuales de algunos funcionarios corruptos. Esto es así, sobre todo teniendo en cuenta que con anterioridad a la declaración de guerra hecha por el ex presidente Calderón la tortura era una práctica en declive, tal y como se desprende de las recomendaciones de la CNDH.

Dado el aumento en el número de víctimas de la tortura a nivel nacional, así como su efecto acumulativo y su uso repetido como medio para obtener confesiones e información incriminatoria, se pueden inferir ciertos patrones de conducta. La constancia de los patrones confirma que, para las instituciones de seguridad, la tortura se ha convertido en un mecanismo aceptable en la implementación de una política de seguridad destinada a luchar contra las organizaciones criminales.

Estos actos repetidos reflejan un nivel de coherencia organizativa apoyada por diferentes instituciones del Estado, lo que descarta la posibilidad de que éstos sean actos aislados o individuales. Por el contrario, las pruebas confirman que no se trata de repeticiones casuales de casos similares de tortura, sino de una práctica llevada a cabo con regularidad.

Dicho esto, la tortura se ha cometido de manera sistemática en el contexto de la política de seguridad destinada a combatir el tráfico de drogas. No hay duda de que no estamos ante una repetición casual de conducta criminal que no podría ser atajada por las instituciones que operan de acuerdo con una organización tan vertical como la de las fuerzas armadas. Se ha confirmado que, en diferentes partes del país, en múltiples ocasiones la tortura se cometió en instalaciones militares con víctimas detenidas por períodos prolongados.²⁶

En la mayoría de los casos, no existen investigaciones o procesos penales contra funcionarios de alto rango del gobierno y, los casos en que se produjeron investigaciones, no llevaron a ningún resultado. No se ha dictado sentencia penal alguna contra las personas responsables de tortura en

26 Vea el caso de 25 oficiales de policía en Tijuana (<http://cmdpdh.org/2012/10/la-tortura-para-fabricar-culpables-caso-25-policias-de-tijuana/>) y el caso de Miriam López (<http://cmdpdh.org/casos-paradigmaticos-2-2/casos-defendidos/caso-miriam-lopez-2/>).

este contexto, ni con respecto a los responsables de las 79 recomendaciones de la CNDH.

Es más, la falta de voluntad y capacidad para llevar ante la justicia a los autores de crímenes de lesa humanidad alienta de maneja pasiva los ataques contra la población civil lo que, al mismo tiempo, sirve para dilatar la estrategia de combate y, por tanto, la continuidad de la tortura y malos tratos.

Las autoridades mexicanas, en particular los comandantes militares y civiles de más alto rango, tienen acceso a información suficientemente veraz como para estar al tanto de que miembros de las fuerzas de seguridad han cometido tortura y probablemente continuarán haciéndolo. De conformidad con las normas administrativas de la cadena de mando, tanto para las instituciones militares como para las civiles, los oficiales tienen el poder legal y político para prevenir y, en su caso, sancionar a los responsables de crímenes de lesa humanidad.

5. Consideraciones finales

De acuerdo con la información remitida a la Fiscalía de la CPI, existe una base razonable para concluir que ha habido crímenes de lesa humanidad de su competencia en México. Más específicamente, la CPI cuenta con información fiable sobre la participación de las fuerzas armadas en la actual política de seguridad donde los delitos de tortura se han perpetrado de manera sistemática contra la población civil. La información presentada a la Fiscalía de la CPI demuestra que los oficiales de alto rango, tanto civiles como militares, estaban al corriente de los crímenes que se estaban produciendo y que no hicieron nada para evitarlos o para llevar a los responsables ante la justicia.

Toda esta cantidad de pruebas debería permitir que la Fiscalía de la CPI anunciara la apertura de un examen preliminar de la situación en México a fin de aplicar el principio de la complementariedad positiva, que consiste en alentar a los Estados a cumplir con su responsabilidad primaria de investigar y enjuiciar los delitos cometidos por funcionarios de alto nivel en su territorio.

Dr. José Antonio Guevara es director ejecutivo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH).

ISBN: 978-82-8348-020-7.

LTD-PURL: <http://www.legal-tools.org/doc/6de31f/>.