

## Ayotzinapa: 2 años sin justicia y sin verdad.

### La ausencia de garantías de no repetición.

#### I. La importancia de concretar cambios estructurales que garanticen medidas de no repetición

Por su magnitud e impacto, los hechos de Iguala debieron marcar un punto de inflexión respecto de la impunidad prevaleciente en casos de graves violaciones a derechos humanos, y especialmente en cuanto a la reacción estatal frente a la crisis de desapariciones. Para que esto sucediera, resultaba imprescindible implementar cambios profundos en las leyes y prácticas. A dos años de los hechos, este es uno de los grandes pendientes del caso.

En ese sentido, vale la pena recordar que conscientes de que el caso Ayotzinapa refleja una realidad mucho más amplia, cuando se firmó el “Acuerdo de Asistencia Técnica” que posibilitó la llegada a México del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) las familias de las víctimas y sus representantes buscamos que el mandato de supervisión internacional permitiera analizar las causas estructurales de las desapariciones y proponer alternativas. Así, se estableció en la Cláusula 8: “El Estado reitera su disposición de que, a partir de las recomendaciones emitidas para este caso por el Grupo Interdisciplinario de Expertos con motivo de la asistencia técnica solicitada, se fortalezcan sus capacidades institucionales para la búsqueda y localización de personas desaparecidas, así como las de investigación de casos de desaparición forzada”.

#### II. Recomendaciones estructurales propuestas por el GIEI

Fundamentalmente, en su Segundo Informe el GIEI propuso 22 recomendaciones para revertir la impunidad<sup>1</sup>. Enseguida identificamos y agrupamos 10 de las medidas que consideramos esenciales para revertir la impunidad en violaciones graves a derechos humanos en México, agrupadas en: 1) Reformas legales; 2) Cambios de diseño institucional; 3) Cambios de Práctica; y 4) Otras medidas de política pública.

TIPO DE MODIFICACIÓN	CONCRECIÓN DE LA RECOMENDACIÓN	CARACTERÍSTICAS O ELEMENTOS	ESTADO DE LOS PROCESOS RELACIONADOS
REFORMAS LEGALES	<b>1. Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar las Desapariciones</b>	<p>El GIEI pidió aprobar urgentemente y con consulta previa a víctimas una legislación en materia de desaparición forzada que <b>al menos</b> incorpore:</p> <p><b>i. Un Registro Único Nacional de Personas Desaparecidas</b><sup>2</sup> encaminado a la búsqueda y a la investigación, con información preexistente e integrado al Sistema Nacional de Atención a Víctimas.</p> <p><b>ii. Una Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas</b><sup>3</sup> con presencia de organizaciones y víctimas, que proponga políticas públicas y que coadyuve en la instrumentación del Plan Nacional de Exhumaciones.</p> <p><b>iii. Establecer claramente y a nivel de ley un proceso de búsqueda oficiosa inmediata</b> que elabore hipótesis de búsqueda, garantice coordinación de la federación con las entidades y aplicación del</p>	<p>En diciembre de 2015, el Poder Ejecutivo presentó ante el Senado una iniciativa de Ley. El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México allegó insumos tanto al Ejecutivo como al Legislativo. Actualmente no existe dictamen aprobado.</p> <p>Organizaciones de la sociedad civil y familias de personas desaparecidas elaboraron una propuesta de 8 puntos mínimos que debe contener la Ley armónicos con la propuesta del GIEI.</p>

<sup>1</sup> 1. Disminuir la excesiva formalidad y burocracia en el sistema penal mexicano; 2. Limitar la preponderancia de las pruebas testimoniales y confesiones; 3. Mejorar la calidad y el método en la toma de declaraciones; 4. Aumentar el valor de la prueba pericial y objetiva; 5. Rediseño institucional para asegurar la independencia de los servicios periciales; 6. Potenciar la capacidad analítica de las pruebas; 7. Realizar análisis de contexto que permitan investigar patrones y responsabilidades; 8. Asegurar que en la investigación de violaciones a derechos humanos se encuadren todos los delitos acreditados; 9. Evitar que las violaciones a derechos humanos se investiguen como delincuencia organizada; 10. Priorizar la cualificación de las investigaciones por encima del número de detenciones; 11. Evitar la fragmentación de las investigaciones y los procesos; 12. Informar periódicamente a las víctimas sobre el avance de sus casos; 13. Evitar la filtración de información por parte de la PGR y desplegar una política de comunicación social responsable; 14. Impedir la obstrucción de la investigación, potenciando todas las líneas de investigación; 15. Investigar las responsabilidades de los superiores jerárquicos y no sólo de los autores materiales; 16. Usar medios tecnológicos en las búsquedas de desaparecidos; 17. Revertir deficiencias en la exhumación, inhumación, conservación y entrega de restos humanos; 18. Garantizar a las víctimas una atención digna y el adecuado manejo público de la información; 19. Evitar la revictimización y criminalización a las víctimas; 20. Realizar informes y dictaminaciones médicas adecuadas al estándar internacional; 21. Asegurar que existan garantías médicas durante las detenciones; 22. Mantener apertura frente a la cooperación internacional y desistir de la actitud soberanista;

<sup>2</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa I, págs. 347, 348.

<sup>3</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa I, pág. 349

		<p>protocolo de Minnesota, cuente con equipos especializados, permita la participación de peritos externos y familiares y permita ingreso a cualquier entidad pública.</p> <p><b>iv. Garantizar la cooperación de concesionarios de Telecomunicaciones<sup>4</sup></b> en proporcionar información.</p> <p><b>v. Incluir beneficios por colaboración eficaz<sup>5</sup>.</b></p> <p><b>vi. Regular la declaración de ausencia<sup>6</sup></b></p> <p><b>vii. Incluir la responsabilidad penal de superiores jerárquicos<sup>7</sup></b> de agentes del Estado involucrados en casos.</p>	
	<b>2. Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura</b>	<p>El GIEI realizó múltiples recomendaciones para erradicar el uso de la tortura y los tratos crueles. Muchas pueden ser atendidas en la discusión sobre la Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura en curso. Algunas son:</p> <p><b>i. Garantizar la exclusión de pruebas ilícitas<sup>8</sup>, obtenidas bajo tortura.</b> En ningún caso la confesión debe surtir efectos de prueba plena y debe ser confrontada con otros medios.<sup>9</sup></p> <p><b>ii. Garantías médicas durante la detención.</b> Cualquier persona que se sospeche que ha sido torturada debe ser sujeta de inmediato a un examen médico y psicológico para comprobarlo, y podrá ser realizado por peritos independientes de acuerdo con los más altos estándares.<sup>10</sup></p> <p><b>iii. Renovar formatos</b> de PGR y procuradurías estatales para las dictaminaciones médicas de detenidos<sup>11</sup>.</p>	<p>El Senado aprobó el dictamen que expide Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que será discutido en la Cámara de Diputados en el período iniciado en septiembre del 2016.</p> <p>Aunque en términos generales lo aprobado atiende las principales preocupaciones de sociedad civil y expertos, existe el riesgo de que en la Cámara de Diputados estos avances se reviertan por la injerencia de otros actores que buscan dar entrada a pruebas obtenidas bajo tortura.</p>
<b>CAMBIOS DE DISEÑO INSTITUCIONAL</b>	<b>3. Rediseño institucional de las procuradurías</b>	<p>El GIEI documentó múltiples disfuncionalidades atribuibles al diseño de las procuradurías. Muchas podrían atenderse en las discusiones del tránsito hacia la Fiscalía General de la Nación.</p> <p>Se debe asegurar que subsista una <b>unidad especializada en materia de derechos humanos</b> con recursos humanos, técnicos y económicos suficientes y que concentre las instancias que ven hoy estos temas.</p> <p>En dicha Vicefiscalía se deben instaurar <b>unidades de análisis de contexto<sup>12</sup></b> para estudiar patrones a partir del análisis de dinámicas regionales, redes de comunicación, aspectos financieros, áreas de influencia y estructura tanto de grupos criminales como de autoridades desde una perspectiva de macrocriminalidad. El personal debe contar con las condiciones para investigar tanto autores materiales como intelectuales, incluyendo la cadena de mando y eventual responsabilidad de superiores.<sup>13</sup></p>	<p>En octubre de 2014 se realizó la reforma constitucional para crear la Fiscalía General, pero actualmente no hay discusión sobre el contenido y diseño que tendrá. Si bien la Cámara de Diputados aprobó un dictamen y lo remitió al Senado, éste no ha sido retomado.</p> <p><b>En esa minuta no está incluida la creación de una Vicefiscalía de derechos humanos</b>, lo que implica un retroceso frente a la entidad administrativa que al menos en el papel tiene hoy la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.</p>
	<b>4. Jurisdicción especializada en violaciones a derechos humanos</b>	<p>Dada la complejidad de los delitos de violaciones a derechos humanos y su relevancia social, el GIEI propuso la creación de juzgados que tengan competencia exclusiva, tanto en Poder Judicial Federal como en los estados <sup>14</sup>.</p>	<p>No existe en México una discusión pública al respecto ni se ha generado ninguna iniciativa, aunque sí la hay para radiodifusión, competencia económica y telecomunicaciones.</p>
	<b>5. Servicios periciales autónomos</b>	<p>El GIEI propuso crear un <b>organismo pericial y forense autónomo y competente</b>, tanto a nivel federal como en los diferentes estados, lo que implica rediseño institucional.</p> <p>Dicho organismo contaría con autonomía financiera y administrativa y no dependería de ninguna institución investigativa o judicial; tendría personal con capacidad técnica, científica y profesional, designado a partir de un servicio profesional de carrera supervisado por instancias</p>	<p>Existe una iniciativa de reforma constitucional en el Senado para que los servicios periciales salgan de la órbita de las procuradurías.</p> <p>El tema ha sido abordado en la discusión de leyes secundarias, pero es posible que la tradición jurídica mexicana obligue a que se realice primero una reforma constitucional. El</p>

<sup>4</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa I, pág. 357

<sup>5</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa I, pág. 357, GIEI, Informe Ayotzinapa II, p 572

<sup>6</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa I, pág. 356

<sup>7</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa I, pág. 356.

<sup>8</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa I, pág. 352

<sup>9</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa II, pág. 561

<sup>10</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa II, pág. 603

<sup>11</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa II, pág. 603

<sup>12</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa I, pág. 359 y GIEI, Informe Ayotzinapa II, pág. 586

<sup>13</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa I, pág. 351, GIEI, Informe Ayotzinapa II, pág. 598

<sup>14</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa I, pág. 358.

		académicas; y trabajaría con base en protocolos que cumplan los más altos estándares. <sup>15</sup>	tema aparecerá en el debate sobre la Ley Orgánica de la Fiscalía.
CAMBIOS DE PRÁCTICA	6. Registro de personas detenidas como salvaguarda contra la tortura y la desaparición forzada	Debido a que documentó que la ausencia de una cadena de custodia de las personas propicia la tortura y en función de que también es una salvaguarda frente a la desaparición forzada, el GIEI recomendó <b>crear un Registro Único Nacional de personas detenidas</b> ya que la inscripción de todas las privaciones de la libertad en registros y/o expedientes es una medida preventiva para la desaparición de personas. <sup>16</sup>	En su sentencia del caso Campesinos Ecologistas, la Corte IDH ordenó a México fortalecer los registros de detenidos. Las normas procesales obligan a registrar la detención de una persona pero no permiten dilucidar momento a momento qué funcionario está a su cargo. Sólo se registran detenciones a nivel federal y en pocos estados. Priva la perspectiva de transparencia e información para las instancias de seguridad, mas no de garantía de los derechos de las personas. Esta herramienta es un registro de la puesta a disposición ante ministerio público y no un registro al momento de la detención, cuando se genera el mayor riesgo de tortura.
	7. Aplicación del Protocolo de Minnesota en exhumaciones e investigaciones de casos de posibles ejecuciones.	El GIEI señaló la importancia de implementar los estándares del Protocolo de Minnesota al menos para la realización de exhumaciones y para la investigación de posibles ejecuciones arbitrarias. Al ser las ejecuciones extrajudiciales una forma de consumación de las desapariciones forzadas, es indispensable adoptar el Protocolo como guía para investigarlas y para aquellas indagatorias iniciadas cuando se encuentran los restos de las víctimas. Se debe garantizar la protección de las escenas, el adecuado resguardo y registro de la evidencia -sobre todo en el procesamiento de fosas <sup>17</sup> - y capacitar al personal que realiza exhumaciones y necropsias.	Actualmente no existen instrumentos legales ni prácticos que obliguen a incorporar plenamente los estándares del Protocolo de Minnesota en las investigaciones penales por posibles ejecuciones ni en aquellas iniciadas por el hallazgo de restos humanos.
OTRAS MEDIDAS DE POLÍTICA PÚBLICA	8. Política de Estado sobre derecho a la verdad	El GIEI insiste en que México no ha reconocido adecuadamente las dimensiones de la crisis. Por ello, propone que se adopte una <b>política de Estado para garantizar el derecho a la verdad</b> , que parta del reconocimiento oficial de la situación y de la magnitud de las desapariciones, que ayude a ubicar momentos específicos (como la Guerra Sucia), patrones, etc. Asimismo, recomienda la promoción de proyectos de memoria histórica con participación de familias. <sup>18</sup>	Existen diversos proyectos en marcha para preservar la memoria frente a las violaciones a derechos humanos, pero no puede hablarse de que exista una política de Estado en materia de derecho a la verdad.
	9. Programa de retiro paulatino de las fuerzas armadas de tareas de seguridad pública.	Habiendo constatado el conocimiento del Ejército sobre la macrocriminalidad en Iguala y la falta de rendición de cuentas y de controles civiles de las Fuerzas Armadas, el GIEI alude a la importancia de un <b>programa de retiro paulatino de las fuerzas armadas de tareas de seguridad</b> vinculado con:  i. Profesionalizar a la policía para que sea un cuerpo civil y democrático, de carrera y especializado. ii. Regular el uso de la fuerza conforme a los estándares internacionales. iii. Establecer mecanismos de control y vigilancia civil a las funciones de fuerzas civiles y militares. <sup>19</sup>	No existe en el debate público una propuesta articulada en este sentido, ni desde el gobierno ni de los partidos políticos.
	10. Profundizar la cooperación internacional	A partir de su experiencia y los múltiples obstáculos que enfrentó, el GIEI recomendó a México tener una actitud cooperativa frente a la asistencia internacional.  En cuanto al Sistema Universal, el GIEI insta a México para que reconozca la competencia del Comité contra la Desaparición forzada de Naciones Unidas para recibir y examinar comunicaciones individuales. <sup>20</sup>  Respecto del Sistema Interamericano, debería apoyar decididamente a la Comisión y a la Corte frente a su crisis financiera, evitando cualquier represalia frente a las posiciones que han tenido la CIDH y el propio GIEI.	A raíz de los informes y hallazgos del GIEI, el Estado ha mantenido una actitud de poca cooperación y en ocasiones de abierto rechazo ante organismos internacionales.  México sigue sin reconocer plenamente la jurisdicción del Comité CED. Respecto del Sistema Interamericano, México inició una fuerte ofensiva contra la CIDH tras el segundo informe del GIEI.  El Mecanismo Especial de Seguimiento en el caso Ayotzinapa iniciará sus labores en breve.

<sup>15</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa I, pág. 358, GIEI, Informe Ayotzinapa II, pág. 585

<sup>16</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa I, pág. 349, GIEI, Informe Ayotzinapa II, pág. 563.

<sup>17</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa I, pág. 351, GIEI, Informe Ayotzinapa II, p. 600

<sup>18</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa I, pág. 350

<sup>19</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa I, pág. 358, GIEI, Informe Ayotzinapa II, pág. 568.

<sup>20</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa I, pág. 359

### III. Ausencia de medidas estructurales de cambio después de Ayotzinapa

Aunque los hechos de Iguala mostraron uno de los rostros más cruentos de la crisis de violaciones a derechos humanos, corrupción e impunidad que vive México, a dos años de los hechos no se ha impulsado ni concretado un solo cambio que garantice que hechos similares no se repitan. Por el contrario, la violencia y las desapariciones continúan, cobijadas por la impunidad.

El Gobierno Federal y los gobiernos estatales -el Estado mexicano en su conjunto- no ha garantizado que el caso Iguala sea un punto de inflexión. Frente a los hechos de Iguala, el 27 de noviembre de 2014 el Presidente de la República anunció Diez Medidas para asegurar la no repetición de hechos similares: 1. Ley Contra la Infiltración del Crimen Organizado en las autoridades municipales; 2. Iniciativa para redefinir la competencia de cada autoridad en el combate al delito; 3. Creación obligatoria de policías únicas estatales; 4. Un número nacional para emergencias: el 911; 5. Clave Única de Identidad; 6. Operativo Especial en la región conocida como Tierra Caliente; 7. Foros de lo que denominó “Justicia cotidiana”; 8. Acciones en materia de derechos humanos (leyes generales en materia de tortura y desaparición forzada; investigaciones sean oportunas, exhaustivas e imparciales en casos de tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial; indicadores adicionales en materia de Derechos Humanos; un Sistema Nacional de Búsqueda de Personas No Localizadas, así como un Sistema Nacional de Información Genética; y operación el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, así como el Registro Nacional de Víctimas); 9. Respaldo del Ejecutivo Federal al Sistema Nacional Anticorrupción y a la Ley Reglamentaria de la Reforma Constitucional en materia de Transparencia, que se discuten en el Congreso de la Unión; y 10. Fortalecerán los principios de Gobierno Abierto en la Administración Pública Federal<sup>22</sup>.

En su momento, estos puntos fueron señalados como insuficientes por diversas organizaciones de víctimas y de sociedad civil<sup>23</sup>. Pero incluso dejando de lado estas críticas, el decálogo presidencial permanece mayormente incumplido. Específicamente en materia de derechos humanos, las acciones anunciadas no han erradicado los abusos ni ampliado el acceso a la justicia para las víctimas. Resalta especialmente la falta de aprobación de la Ley General en materia de Desapariciones, omisión atribuible tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo. Que después de Ayotzinapa no se haya aprobado esta legislación en un proceso que incorpore las experiencias y las preocupaciones de los familiares de desaparecidos de todo el país, es la mejor prueba de que no se han adoptado garantías de no repetición después de los hechos del 26 de septiembre de 2014. Nada garantiza hoy que hechos similares vuelvan a ocurrir en alguna región del país.

<sup>21</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa II, pág. 605

<sup>22</sup> Ver: <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/por-un-mexico-en-paz-con-justicia-y-desarrollo/>

<sup>23</sup> Ver por ejemplo: <http://fundar.org.mx/en-el-marco-del-dia-internacional-de-los-derechos-humanos-organismos-de-la-sociedad-civil-exigen-acciones-inmediatas-para-prevenir-y-erradicar-las-desapariciones-en-mexico/?ID=>