

# MÉXICO

## JUSTICIA EN PELIGRO:

### La Primera Iniciativa Seria De México Para Abordar Los Abusos Del Pasado Podría Fracasas

I. RESUMEN.....	2
II. RECOMENDACIONES.....	4
III. ANTECEDENTES.....	5
El historial de abusos .....	5
Las obligaciones de México en virtud del derecho internacional.....	7
IV. LA FISCALÍA ESPECIAL.....	9
Creación y mandato .....	9
Falta de resultados .....	9
V. OBSTÁCULOS PARA EL PROGRESO.....	12
Recursos limitados .....	12
Acceso limitado a documentos oficiales .....	14
Cooperación limitada de las fuerzas armadas.....	16
Prescripción de los delitos .....	20
Desaparición forzada .....	20
Privación ilegal de la libertad .....	21
Homicidio.....	22
Tortura o maltrato .....	22
Crímenes contra la humanidad .....	23
Suspensión de la prescripción.....	24
Desarrollo de una estrategia legal viable .....	24
Falta de medidas de apoyo.....	25
VI. RECOMENDACIONES.....	27
V. AGRADECIMIENTOS.....	28

## I. RESUMEN

Cuando los electores mexicanos pusieron fin a siete décadas de gobierno monopartidista en julio de 2000, optaron por un candidato que prometió cambiar el modo en que se gobernaba su país. Dicha promesa—reiterada por el nuevo Presidente, Vicente Fox, en plena campaña electoral—supondría, una vez en la presidencia, la sustitución del ambiente de corrupción e impunidad por un clima de transparencia, rendimiento de cuentas y respeto por los derechos humanos.

Nadie esperaba que el cambio se produjera de un día para otro. Los problemas heredados por el gobierno eran crónicos, variados y estaban profundamente enraizados en las mismas instituciones encargadas de abordarlos. El sistema de administración de justicia, en particular, no había puesto freno, durante años, a las prácticas oficiales abusivas. En algunos casos, había llegado incluso a fomentarlas.

Quizá el problema más evidente del sistema de administración de justicia mexicano era la manera en que había permitido que las más graves violaciones de los derechos humanos quedaran sin castigo. Dichas violaciones incluyeron las masacres de manifestantes estudiantiles en 1968 y 1971 y la tortura, ejecución y desaparición forzada de cientos de civiles durante la “guerra sucia” de la década de los setenta y comienzos de los ochenta en México. De acuerdo con el derecho internacional, México tenía la obligación de investigar y enjuiciar estos crímenes, sin embargo, después de tres décadas no lo ha hecho.

Las repercusiones de esta tolerancia negligente fueron profundas. Cientos de víctimas de la tortura tuvieron que lidiar durante años con terribles heridas psicológicas mientras sus torturadores seguían en libertad, sin castigo y eran incluso recompensados por el Estado. Miles de familiares de víctimas habían sufrido la angustia de desconocer el paradero de sus seres queridos desaparecidos, mientras los sucesivos gobiernos se negaban a facilitarles información que pudiera aliviar su dolor. La totalidad de la sociedad mexicana había aprendido la lección sobre los límites del Estado de Derecho en su país: no se enjuiciarían ni siquiera los crímenes más horribles cometidos por funcionarios del gobierno.

En noviembre de 2001, el Presidente Fox anunció la creación de un mecanismo destinado a resolver este problema—una fiscalía especial encargada de investigar y enjuiciar los abusos contra miembros de grupos políticos y sociales cometidos durante el régimen anterior. Con el fin de facilitar la investigación—y poner fin a los años de secretismo oficial que había rodeado estos hechos—el Presidente ordenó a los organismos del gobierno que hubieran participado en operaciones de seguridad nacional la desclasificación de millones de documentos.

Era la primera vez que México reconocía su obligación de investigar y enjuiciar los abusos cometidos en el pasado—una declaración importante no sólo por provenir del Presidente, sino por contar con el respaldo aparente de los mismos organismos cuyos funcionarios habían cometido los abusos o no los habían investigado. La Secretaría de Gobernación (que controlaba las agencias de seguridad) había colaborado en el diseño de la Fiscalía Especial y, en los meses siguientes, se hizo cargo de reunir y transferir los documentos desclasificados. La Procuraduría General de la República se comprometió a suministrar a la Fiscalía Especial todos los recursos materiales y técnicos necesarios para realizar su labor. Las fuerzas armadas (aunque no participaron directamente en la creación de la Fiscalía Especial) comenzaron recientemente a apoyar el rendimiento de cuentas por las violaciones de los derechos humanos y, en el 2002, iniciaron sus propios procesos de los abusos cometidos durante la “guerra sucia”.

Un año y medio después la Fiscalía Especial ha producido pocos resultados significativos, lo que ha provocado que un número cada vez mayor de observadores se pregunten si tiene la capacidad para cumplir la difícil tarea que le han asignado.

Para responder a esta cuestión, Human Rights Watch realizó una misión de investigación a México en mayo de 2003. Entrevistamos a docenas de víctimas y familiares que han colaborado con la Fiscalía Especial—y que, en algunos casos, llevan años luchando por su cuenta—para que progrese la investigación de sus casos.

Entrevistamos a defensores locales de los derechos humanos quienes nos expresaron su profunda frustración por el lento avance del trabajo de la Fiscalía Especial, aunque parecían dispuestos a colaborar con ella para obtener resultados. Finalmente, entrevistamos a funcionarios de la Fiscalía Especial, los cuales parecían mayoritariamente comprometidos a cumplir su tarea lo mejor posible dentro de lo que describieron como circunstancias adversas.

En opinión de Human Rights Watch, la falta de progreso en las investigaciones no se debe a la falta de compromiso, ni se puede explicar simplemente por la dificultad de los casos ni las carencias dentro de la propia fiscalía. El problema general reside, más bien, en el hecho de que el gobierno mexicano no haya suministrado a la Fiscalía Especial el apoyo necesario para hacer su trabajo. Esta falta de apoyo se ha manifestado de diferentes maneras:

***Recursos limitados:*** Los investigadores y los agentes del Ministerio Público han estado operando sin los recursos materiales y humanos que necesitan, teniendo en cuenta la gran cantidad y la dificultad de los casos que están manejando;

***Acceso limitado a documentos oficiales:*** El acceso a los documentos desclasificados se ha visto seriamente restringido por la manera en que se administran los archivos del gobierno;

***Cooperación limitada de las fuerzas armadas:*** Los oficiales de las fuerzas armadas mexicanas no se han mostrado totalmente dispuestos a facilitar la información solicitada por la Fiscalía Especial y han interferido en su labor iniciando sus propias investigaciones y enjuiciamientos paralelos.

Además de estas deficiencias, que merman su capacidad para investigar los abusos cometidos en el pasado, la Fiscalía Especial se enfrenta a importantes barreras legales que podrían limitar su habilidad para enjuiciar a los responsables de los mismos. Los tribunales mexicanos podrían dictaminar que muchos—si no la mayoría—de estos crímenes han prescrito. Ya se ha producido un fallo judicial denegando, por este motivo, la primera y única petición de órdenes de aprehensión presentada por la fiscalía. El propio Presidente Fox confirmó la existencia de dicho riesgo cuando dijo, en noviembre de 2002, que es probable que muchos de los crímenes que se están investigando hayan prescrito. La observación del Presidente—y el hecho de que algunos experimentados juristas mexicanos compartan esta opinión—sugiere una inquietante falta de preocupación dentro del gobierno por la viabilidad de la Fiscalía Especial. Si es cierto que los enjuiciamientos están condenados al fracaso, ¿por qué se creó la fiscalía?

El propósito de la Fiscalía Especial era ofrecer al estado mexicano un medio para cumplir su obligación de enfrentar los abusos cometidos en el pasado. Sin embargo, corre el riesgo de hacer todo lo contrario. Es posible que la creación de una entidad “especial” no haga más que facilitar que las instituciones “tradicionales” del estado puedan eludir su responsabilidad—al dejar en manos de la nueva entidad la tarea que debían haber cumplido ellos mismos, y responsabilizarla si no obtiene resultados.

La difícil situación de la Fiscalía Especial ilustra un problema más general de la situación de los derechos humanos en el México actual. Durante los últimos dos años y medio, el gobierno ha dado importantes pasos para la promoción del rendimiento de cuentas. Sin embargo, al estudiarlas detenidamente, no parecen más que *medios pasos*. Puede que vayan en la dirección correcta, pero son insuficientes para alcanzar los objetivos declarados. Dos ejemplos de estos medios pasos, que se exponen en este informe, son la desclasificación de documentos y el respaldo de las fuerzas armadas a los enjuiciamientos de violaciones de los derechos humanos, ninguno de los cuales ha dado el resultado esperado.

La propia Fiscalía Especial es el ejemplo más inquietante de tales medios pasos. Su creación representó un importantísimo avance para el rendimiento de cuentas en México, pero, a no ser que el gobierno adopte medidas enérgicas para reforzar el trabajo de la institución todo el concepto podría colapsar y la promesa de una era de rendimiento de cuentas y respeto por los derechos humanos en México se evaporaría.

## II. RECOMENDACIONES

Human Rights Watch cree que las investigaciones que está llevando a cabo la Fiscalía Especial todavía pueden arrojar resultados significativos. Para que esto ocurra, el gobierno debe hacer todo lo que esté a su alcance para garantizar que:

- Los investigadores y los agentes del Ministerio Público de la Fiscalía Especial reciban recursos y formación adecuados;
- Los documentos desclasificados estén a total disposición de la Fiscalía Especial, así como del público en general;
- Los oficiales de las fuerzas armadas faciliten toda la información solicitada y dejen de imponer la jurisdicción militar sobre los casos que esté investigando la Fiscalía Especial.

Human Rights Watch no cree que la prescripción de los crímenes sea un obstáculo insalvable en el caso de los enjuiciamientos. En las entrevistas con abogados y juristas mexicanos, nos encontramos con opiniones ampliamente divergentes sobre si se podrían y cómo se podrían enjuiciar los crímenes que se están investigando. Sin embargo, sí coincidieron en la creencia de que los agentes del Ministerio Público tendrán que transitar un terreno legal inexplorado y desarrollar argumentos originales que sean aceptables por los tribunales mexicanos—y que será difícil para los funcionarios de la Fiscalía Especial hacerlo sin la asistencia de juristas más experimentados e influyentes. En otras palabras, en los enjuiciamientos al igual que en las investigaciones, será difícil que la Fiscalía Especial pueda actuar sola.

En cambio, el gobierno de Fox debe hacerse cargo del asunto de la prescripción de los crímenes. Una manera de hacerlo sería que el Presidente convocara un grupo especial de trabajo compuesto por destacados juristas y representantes legales de los organismos privados y oficiales relevantes que se encarguen de asegurar que:

- Se genere un amplio consenso en relación con la naturaleza del problema de la prescripción de los crímenes y las estrategias legales adecuadas que la fiscalía pueda adoptar para superarlo.

Independientemente del resultado final de los enjuiciamientos, el gobierno debe también desarrollar una estrategia para garantizar que:

- La información recopilada por la Fiscalía Especial en relación con los abusos contra los derechos humanos cometidos en el pasado se divulgue ampliamente entre el público mexicano.

Finalmente, es importante que el gobierno no olvide que la obligación de investigar y enjuiciar los abusos cometidos en el pasado—y, por lo tanto, asegurar el éxito de la Fiscalía Especial—reside en la totalidad del Estado. La responsabilidad de que la fiscalía fracase en su objetivo—si llegara a ocurrir—recaerá en todos los organismos y miembros del gobierno que no hicieron todo lo posible para hacerla funcionar.

### III. ANTECEDENTES

#### El historial de abusos

El 2 de octubre de 1968, en el barrio de Tlatelolco de la Ciudad de México, las tropas gubernamentales abrieron fuego contra una protesta estudiantil, matando o hiriendo a cientos de manifestantes y estableciendo lo que sería el *modus operandi* en el manejo de las amenazas contra la clase dirigente política en los años venideros: la violencia represiva acompañada de la negación y el silencio oficial.

No se realizó una investigación seria de la “Masacre de Tlatelolco” ni de la “Masacre de Jueves de Corpus” ocurrida tres años después, en la que manifestantes estudiantiles fueron atacados por matones contratados, entrenados y armados por el gobierno. En la siguiente década, el gobierno mexicano cometió reiterados abusos contra los derechos humanos de opositores y disidentes políticos dentro de lo que se llamó la “guerra sucia” del país. Entre los objetivos de esta campaña estaban los grupos armados y sus auténticos o presuntos simpatizantes, así como los activistas estudiantiles y otras personas que participaban en protestas, aunque nunca se involucraran en la actividad armada. Sus métodos incluyeron la tortura, la ejecución extrajudicial y la desaparición forzada, acompañados con frecuencia de un grado extremo de brutalidad y un total desprecio por la vida humana.

Por ejemplo, un residente de Atoyac de Alvarez, Guerrero, describió a Human Rights Watch cómo lo había detenido el ejército en 1974 y retenido durante dos semanas durante las cuales lo mantuvieron con los ojos vendados y lo sometieron a torturas diarias tales como quemarle con cigarrillos o aplicarle electrochoques en los testículos. Los militares le exigieron que confesara su participación en el asesinato de varios soldados, crimen que insiste no haber cometido. Se resistió a sus presiones, a pesar de ver cómo mataban a golpes a algunos de sus compañeros de encierro, pero finalmente capituló cuando le dijeron que matarían a su familia si no firmaba la confesión.<sup>1</sup>

Otros salieron aún peor parados. José Ignacio Olivares Torres, líder guerrillero de Guadalajara, fue capturado por la Dirección Federal de Seguridad (DFS) en enero de 1974. Tres días después, su cuerpo apareció en una calle de su ciudad natal con signos de tortura que incluían agujeros por clavos al rojo vivo que le habían clavado en las rótulas. Su rostro estaba tan desfigurado que la familia sólo pudo identificarle por los dientes y algo de tejido cicatrizado que le había quedado de una operación anterior.<sup>2</sup>

Cientos de personas fueron detenidas por las fuerzas de seguridad y no se les volvió a ver. Durante 1974, un avión de la fuerza aérea despegaba regularmente por la noche de una base de Guerrero para arrojar cuerpos al Océano Pacífico. Según algunos ex-miembros de la fuerza aérea que participaron en los vuelos, los prisioneros recibían un disparo en la cabeza justo antes de abordar el avión, aunque algunos seguían con vida cuando los arrojaban por la compuerta de carga.<sup>3</sup>

La violencia dejó profundas cicatrices en las víctimas y sus familiares. Una víctima de tortura dijo a Human Rights Watch que los duros golpes que le habían propinado en la cabeza durante la detención le habían impedido volver a trabajar y provocó que sus hijos le mantuvieran durante tres décadas.<sup>4</sup> Otra víctima recordó los ataques de ansiedad y su incapacidad para completar sus estudios universitarios debido a que le fue imposible concentrarse después de la tortura.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Entrevista de Human Rights Watch con víctima de la tortura, Atoyac de Alvarez, Guerrero, 24 de mayo de 2003. Muchas de las personas entrevistadas, incluidas las víctimas, los familiares de las víctimas y los funcionarios de la Fiscalía Especial prefirieron hablar a condición de que se mantuviera su anonimato.

<sup>2</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Amabilia Olivares, Ciudad de México, 26 de mayo de 2003. La foto de las piernas de Olivares en las que se apreciaban los agujeros de los clavos se publicaron en Darío Fritz, “La ejecución de Sebas,” *Milenio*, 7 de octubre de 2002, p. 38.

<sup>3</sup> Testimonio de testigo presencial en el documento de la Procuraduría General de Justicia Militar (PGJM), “Averiguación Previa SC/034/2000/IV-E-BIS.”

<sup>4</sup> Entrevista de Human Rights Watch con víctima de la tortura, Atoyac de Alvarez, Guerrero, 24 de mayo de 2003.

<sup>5</sup> Entrevista de Human Rights Watch con víctima de la tortura, Atoyac de Alvarez, Guerrero, 24 de mayo de 2003.

Los familiares de las víctimas “desaparecidas” vivieron una situación especialmente cruel, esperando en vano durante años las noticias para poder enterrar a sus seres queridos y llorar sus muertes. La crueldad se vio agravada por la negativa del gobierno mexicano a facilitar información sobre el destino de sus familiares o enjuiciar a los responsables.

Human Rights Watch habló con docenas de personas en Atoyac de Alvarez, Guerrero, que recordaron los meses y años de desesperación visitando oficinas del gobierno, bases militares y prisiones en busca de sus seres queridos “desaparecidos”. Los rechazaron en todos los sitios a los que se dirigían y, en algunos casos, llegaron a amenazarlos con represalias si persistían en su búsqueda.

Una residente de Atoyac describió como, a mediados de los setenta, tras meses de búsqueda de un hijo que había sido detenido por el ejército, logró entrevistarse con el comandante de una base militar local. El oficial le dijo que se fuera a casa y esperara a su hijo. “Entonces regresé a mi casa y esperé”, recordaba. “Pero no podía aguantarlo. Estaba a punto de enloquecerme. Quería llorar. Quería gritar. Quería correr. No podía comer. No podía dormir. Así que le recé a Dios para que me diera paz para esperar. Y esperé día y noche. Y nunca he dejado de esperar”.<sup>6</sup>

Otra residente de Atoyac nos contó como su familia había insistido una y otra vez a la Procuraduría General sobre el caso de su hermano, que había sido detenido por los soldados en 1974 y al que nunca habían vuelto a ver.<sup>7</sup> Después de cinco años, la Procuraduría General respondió con un documento en que afirmaba que el hermano había estado viviendo una vida desordenada, pidiendo dinero prestado a las prostitutas y provocando peleas entre sus proxenetas. En la nota se señalaba que había sido detenido por varias personas que le habían exigido que devolviera el dinero que se había llevado de un burdel.<sup>8</sup> La familia intentó refutar esta versión de los hechos entregándole a la Procuraduría General una serie de cartas de autoridades locales y antiguos empleados que atestiguaban la buena conducta del hermano y su situación económica relativamente buena (para desmentir la alegación de que había pedido dinero prestado a prostitutas).<sup>9</sup> Sin embargo, nunca recibieron una aclaración del gobierno hasta que, en 2001, un informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos confirmó que, en realidad, el hermano había sido víctima de una desaparición forzada ejecutada por soldados.<sup>10</sup>

Otra residente describió cómo, en 1998, junto con un grupo de familiares de “desaparecidos”, llevó su caso a la oficina de la Procuraduría General de Atoyac de Alvarez. Cuando el fiscal que los atendió escuchó la naturaleza de los casos, les dijo que no podía recibirlos y salió de la oficina. Unos minutos después, un vehículo repleto de soldados se detuvo frente a la oficina con apariencia de hacer guardia ante la puerta principal. Los familiares esperaron durante varias horas y lograron finalmente que otro fiscal aceptara su caso, cuando se presentó un reportero de televisión y empezó a filmar la situación. No obstante, el caso languideció durante meses.<sup>11</sup>

En 1999, la Procuraduría General de la República (PGR) inició finalmente una investigación sobre los casos de desapariciones en Atoyac de Alvarez, pero en el 2000, decidió que no tenía jurisdicción sobre los casos y los trasladó al sistema de justicia militar—el mismo sistema que no había investigado ni enjuiciado los abusos cometidos por el personal militar.

En noviembre de 2001, 33 años después de la masacre de Tlatelolco, todavía no se había realizado un esfuerzo serio por enjuiciar este caso ni otras violaciones de los derechos humanos cometidas en la misma época.

---

<sup>6</sup> Entrevista de Human Rights Watch con familiar de una víctima, Atoyac de Alvarez, Guerrero, 24 de mayo de 2003.

<sup>7</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Elezar Peralta, Atoyac de Alvarez, Guerrero, 25 de mayo de 2003.

<sup>8</sup> Documento sin título de la Procuraduría General de la República, 23 de marzo de 1979.

<sup>9</sup> Carta al procurador general de Alejandrina Santiago, 23 de marzo de 1979.

<sup>10</sup> Documento de la CNDH “EXP. CNDH/PDS/95/GRO/S00237.000, Caso del Sr. Peralta Santiago Lucio”.

<sup>11</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Tita Radilla Martínez, Atoyac de Alvarez, Guerrero, 24 de marzo de 2003.

## Las obligaciones de México en virtud del derecho internacional

México ha ratificado varios tratados internacionales que prohíben las violaciones de los derechos humanos, lo que incluye la tortura, la detención arbitraria, la ejecución extrajudicial y la desaparición forzada.<sup>12</sup> La obligación contraída por el gobierno mexicano en estos tratados no sólo consiste en *prevenir* las violaciones, sino también en *investigarlas y enjuiciarlas* cuando se produzcan.

Esta segunda serie de deberes es, en parte, un corolario del primero, y un reflejo de la idea de que no hay prevención efectiva sin investigación y castigo.<sup>13</sup> También se deriva del derecho a un recurso legal que estos tratados otorgan a las víctimas de violaciones de los derechos humanos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, por ejemplo, declara que toda persona tiene “derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales”.<sup>14</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que este derecho impone a los Estados la obligación de ofrecer recursos legales efectivos a las víctimas.<sup>15</sup>

Además de la obligación de *investigar y enjuiciar*, los Estados tienen la obligación de *informar* al público sobre las violaciones que tuvieron lugar. Esta obligación se deriva también en parte del deber de prevenir futuras violaciones. Como ha afirmado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “toda la sociedad tiene el irrenunciable derecho de conocer la verdad de lo ocurrido, así como las razones y circunstancias en las que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que esos hechos vuelvan a ocurrir en el futuro”.<sup>16</sup>

El Estado está especialmente obligado a facilitar información a los familiares de las víctimas de desapariciones forzadas. El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha declarado que la angustia extrema infligida a los familiares de los desaparecidos los convierte también en víctimas directas de la violación.<sup>17</sup> Al no informar a los familiares sobre el paradero de los desaparecidos, el Estado incumple su obligación fundamental de

---

<sup>12</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por México el 23 de marzo de 1981; Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por México el 24 de marzo de 1981; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ratificada por México el 23 de enero de 1986; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, ratificada por México el 22 de junio de 1987; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, ratificada por México el 9 de abril de 2002.

<sup>13</sup> Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que “el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Paniagua Morales *et al.*, Sentencia del 8 de marzo de 1998, para. 173.

<sup>14</sup> Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De manera similar, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura exige a los Estados que tomen “medidas efectivas para prevenir y sancionar, además [de la tortura], otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el ámbito de su jurisdicción” (artículo 6). También exige que los Estados Partes garanticen que “toda persona que denuncie haber sido sometida a tortura en el ámbito de su jurisdicción el derecho a que el caso sea examinado imparcialmente” y que “sus respectivas autoridades procederán de oficio y de inmediato a realizar una investigación sobre el caso y a iniciar, cuando corresponda, el respectivo proceso penal” (artículo 8). Además, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) dispone el derecho de las personas a interponer un recurso judicial efectivo contra las violaciones de los derechos humanos (artículo 2(3)).

<sup>15</sup> Corte Interamericana, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, párrafos 166, 174, 176. Véase también Corte Interamericana, Caso Loayza Tamayo, Sentencia del 27 de noviembre de 1998, para. 169.

<sup>16</sup> “Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Informe Anual de la Comisión Americana de Derechos Humanos 1985-86, OEA/Ser. L/V./ II.68, Doc. 8, rev. 1, 26 de septiembre de 1986, capítulo V, p. 205.

<sup>17</sup> El Comité de Derechos Humanos de la ONU articuló este principio en el caso *Quinteros v. Uruguay*, en el que concluyó que la madre de una persona desaparecida tenía derecho a una compensación por ser víctima del sufrimiento causado por el hecho de que el Estado no le facilitara información. Caso No. 107/1981. “El Comité comprende la angustia y el estrés causados a la madre por la desaparición de su hija y la continua incertidumbre respecto a su destino y su paradero. La peticionaria tiene el derecho a saber qué le ha ocurrido a su hija. En este sentido, ella también es una víctima de las violaciones al Pacto sufridas por su hija”.

poner fin a la violación.<sup>18</sup> Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que la obligación de los Estados de ofrecer reparaciones a las víctimas de los abusos se traduce en una obligación de facilitar información a los familiares sobre lo ocurrido con las personas desaparecidas.<sup>19</sup>

Teniendo en cuenta este deber de *informar*, el deber de *investigar* las violaciones debe entenderse como un deber distinto al de *enjuiciarlas*. Según la Corte Interamericana:

El deber de investigar... subsiste mientras se mantenga la incertidumbre sobre la suerte final de la persona desaparecida. Incluso en el supuesto de que circunstancias legítimas del orden jurídico interno no permitieran aplicar las sanciones correspondientes a quienes sean individualmente responsables de delitos de esta naturaleza, el derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos, representa una justa expectativa que el Estado debe satisfacer con los medios a su alcance.<sup>20</sup>

Finalmente, es importante subrayar que no basta cualquier tipo de investigación para cumplir esta obligación. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha concluido que "cuando el Estado permite que las investigaciones las dirijan los órganos potencialmente implicados, la independencia y la imparcialidad se ven claramente comprometidas".<sup>21</sup> El resultado es una "impunidad de facto que supone la corrosión del imperio de la ley y viola los principios de la Convención Americana".<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Véase Diane Orentlicher, "Settling Accounts: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime" en Yale Law Journal No. 100, 1990; Naomi Roht-Arriaza (comentario), "State Responsibility to Investigate and Prosecute Grave Human Rights Violations in International Law", California Law Review No. 78, 1990; y José Zalaquett, "Confronting Human Rights Violations Committed by Former Governments: Principles Applicable and Political Constraints" en *State Crimes: Punishment or Pardon*, Aspen Institute Justice and Society Program, New York, 1989.

<sup>19</sup> La Corte ha declarado que los padres tienen derecho a obtener reparaciones por el sufrimiento que les ha provocado la desaparición forzada de un hijo. Esta obligación no se satisface simplemente con la oferta de una indemnización monetaria. Tiene que incluir también el hecho de que se ponga fin al estado de incertidumbre e ignorancia en relación con el destino y el paradero de las personas desaparecidas. Corte Interamericana, Caso Aloeboetoe, Reparaciones (artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia del 10 de septiembre de 1993, para. 76.

<sup>20</sup> Corte Interamericana, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, para. 181.

<sup>21</sup> Informe Anual de la CIDH 1995, Informe N° 10/95 (Caso 10.580. Manuel Stalin Bolaños Quiñonez), Ecuador, para. 48.

<sup>22</sup> Informe Anual de la CIDH 2000, Informe N° 53/01 (Caso 11.565. Ana, Beatriz y Celia González Pérez), México, para. 81, citando el Informe Anual de la CIDH 1995, Informe N° 10/95 (Caso 10.580. Manuel Stalin Bolaños Quiñonez), Ecuador, para. 48.



## IV. LA FISCALÍA ESPECIAL

### Creación y mandato

El 27 de noviembre de 2001, tras décadas de secretismo y negaciones, el gobierno mexicano reconoció oficialmente los actos de violencia política cometidos por sus fuerzas de seguridad durante la “guerra sucia” de la década de los setenta y principios de los ochenta. En una ceremonia pública en Ciudad de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) publicó un informe de 3.000 páginas sobre los abusos oficiales cometidos durante esa época.<sup>23</sup> El informe se basaba sobre todo en información de los archivos secretos del gobierno sobre más de 500 personas cuya desaparición había sido denunciada. En él se confirmaba que al menos 275 de ellas habían sido detenidas, torturadas y asesinadas por las fuerzas de seguridad del estado.

Después de la presentación del informe de la CNDH, el Presidente Fox anunció la creación de una Fiscalía Especial encargada de investigar y enjuiciar los abusos cometidos en el pasado por las fuerzas de seguridad del estado contra disidentes y grupos de oposición.<sup>24</sup> También instruyó a la Secretaría de Gobernación para que abriera los archivos secretos con información sobre estos abusos, con el fin de ponerlos a disposición de la Fiscalía Especial y del público en general.

En unas semanas, el procurador general nombró a un jurista, Ignacio Carrillo Prieto, para el puesto de fiscal especial y, a mediados de enero de 2002, la oficina ya estaba en funcionamiento. Los 15 agentes del Ministerio Público que la integraban fueron divididos en tres secciones. La primera se encargaría de los casos de desapariciones forzadas que ya había investigado la CNDH, además de otros casos similares ocurridos durante la “guerra sucia”. La segunda sección estaría a cargo de examinar las masacres de manifestantes estudiantiles en 1968 y 1971.<sup>25</sup> La tercera estudiaría otros abusos no cubiertos por las dos anteriores (sin un plazo límite fijado).

Además de estas secciones, la Fiscalía Especial estableció un centro de documentación encargado de recopilar información entre los documentos confidenciales que el gobierno iba a desclasificar y en otros archivos oficiales. También se creó un equipo de dos personas para el desarrollo de un programa de atención psicológica para las víctimas y los familiares de víctimas de abusos cometidos en el pasado.

En el acuerdo ejecutivo para el establecimiento de la Fiscalía Especial también se ordenaba a la Procuraduría General la creación de un Comité de Apoyo integrado por ciudadanos públicamente reputados y con experiencia en el Poder Judicial o en la promoción de los derechos humanos, que ofrecieran asistencia al fiscal especial en las investigaciones. También se ordenaba a la Secretaría de Gobernación que creara un “comité interdisciplinario” con el fin de desarrollar una propuesta para el ofrecimiento de reparaciones a las víctimas de los abusos.

### Falta de resultados

Durante su primer año y medio de funcionamiento, la Fiscalía Especial ha abierto más de 300 investigaciones oficiales y recibido muchas más denuncias. Ha recogido los testimonios de cientos de víctimas y familiares y recopilado pruebas documentales de los archivos nacionales.

Sin embargo, sus investigaciones han producido muy pocos resultados concretos. La Fiscalía Especial ha citado a declarar a varios ex funcionarios, entre ellos el ex Presidente Luis Echeverría Álvarez y el ex regente de

---

<sup>23</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), “Informe Especial Sobre las Quejas en Materia de Desapariciones Forzadas Ocurridas en la Década de los 70 y Principios de los 80”.

<sup>24</sup> “Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado.” Acuerdo del Presidente de la República, México, 27 de noviembre de 2001. El nombre oficial de la fiscalía es Fiscalía Especial Para Movimientos Sociales y Políticos Del Pasado.

<sup>25</sup> En enero de 2002, la Suprema Corte de Justicia de México falló que la Procuraduría General había errado al no investigar la Masacre de Tlatelolco de 1968 porque había prescrito el delito. La Corte dictaminó que, a pesar de que los presuntos crímenes habían tenido lugar más de 30 años antes, el asunto de la prescripción del delito no debía considerarse hasta que no se llevara a cabo la investigación. “Resolución dictada en el amparo en revisión 968/99 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionada con los hechos de 1968”.

Ciudad de México Alfonso Martínez Domínguez, sobre su presunta participación en la Masacre de Tlatelolco de 1968. En los interrogatorios se obtuvo, sin embargo, muy poca información. Echeverría decidió no responder a las preguntas del fiscal especial (ejerciendo su derecho constitucional a no autoincriminarse) y Martínez Domínguez negó cualquier responsabilidad. El ex general Luis Gutiérrez Oropeza tampoco quiso responder a las preguntas del fiscal especial, al igual que Miguel Nazar Haro y Luis de la Barreda Moreno, ex jefes ambos de la Dirección Federal de Seguridad (DFS).

Además de estos interrogatorios de figuras prominentes, la Fiscalía Especial ha interrogado a muy pocos ex funcionarios del gobierno o miembros de las instituciones implicadas en los abusos. En los cientos de casos de la “guerra sucia”, la fiscalía sólo ha obtenido testimonios de dos testigos militares.<sup>26</sup> En los casos de las masacres de 1968 y 1971, los agentes del Ministerio Público aún no han tomado declaración a ninguno de los miembros de las fuerzas de seguridad que presuntamente participaron en los hechos. “El obstáculo más grande que nos hemos encontrado”, dijo uno de los principales agentes del Ministerio Público a Human Rights Watch, “es el gran silencio” que han guardado los que saben lo que pasó.<sup>27</sup>

Los funcionarios de la Fiscalía Especial hablaron con franqueza con Human Rights Watch sobre los limitados resultados de sus investigaciones.<sup>28</sup> Dijeron que, en la gran mayoría de los casos, habían hecho poco más que sistematizar la información que les habían facilitado las víctimas y los familiares, junto con la información reunida por la CNDH. Aunque la fiscalía ha obtenido algunos documentos valiosos del archivo nacional, ha seguido muy pocas pistas y no ha reunido prácticamente ningún testimonio de terceros. Tampoco ha realizado todavía exhumaciones de los presuntos cementerios clandestinos.

En abril de 2003, la Fiscalía Especial pidió que se dictaran órdenes de detención contra tres hombres (ex directores de la DFS y la policía federal) acusados de la desaparición de Jesús Piedra Ibarra en 1975. Lo que iban a ser las primeras detenciones de la Fiscalía Especial se convirtió en un contratiempo vergonzoso cuando un juez rechazó la petición debido a que el presunto delito había prescrito. La Fiscalía Especial ha apelado este fallo.

Mientras tanto, el “Comité de Apoyo” de la Fiscalía Especial pasa desapercibido. En mayo de 2003, el Presidente nombró a varios nuevos miembros de dicho comité, pero no ha habido muestras de que vaya a adoptar un papel más activo en la asistencia al trabajo de la fiscalía. De manera similar, el “comité interdisciplinario” todavía no ha desarrollado una propuesta para ofrecer reparaciones a las víctimas.

Human Rights Watch encontró un sentimiento creciente de frustración entre las víctimas y sus familiares. Los 25 de ellos con quienes hablamos en Guerrero nos informaron de que no habían visto ningún resultado en las investigaciones de la Fiscalía Especial.<sup>29</sup> Otros familiares de víctimas en Ciudad de México nos dijeron que se habían producido avances limitados en sus casos, pero se quejaron de que sólo habían consistido en la recopilación de la información que ellos o la CNDH ya habían reunido y el interrogatorio de testigos que ellos mismos habían aportado. Varios de ellos se quejaron también de que la Fiscalía Especial no había tomado declaración a los testigos que habían sugerido—una alegación confirmada por los funcionarios de la Fiscalía Especial (explicando que no era fácil localizar a los testigos cuando los familiares no les daban su dirección).

Una víctima de tortura dijo a Human Rights Watch que, como la Fiscalía Especial no empiece a producir resultados pronto, las víctimas y los familiares dejarán de confiar en ella. Una residente de Atoyac nos dijo que su familia “nunca había descansado” en la búsqueda de su hermano desaparecido, pero que tanto ellos como las demás familias que conocían estaban empezando a perder fe en el fiscal especial. Al parecer, muchos otros familiares de las víctimas nunca tuvieron demasiada fe en la investigación. Un investigador de la policía nos dijo que la gran mayoría de los familiares a los que intentó tomar declaración no quisieron hablar con él sobre su

---

<sup>26</sup> Entrevista de Human Rights Watch con funcionario de la Fiscalía Especial, Ciudad de México, 27 de mayo de 2003.

<sup>27</sup> Entrevista de Human Rights Watch con funcionario de la Fiscalía Especial, Ciudad de México, 28 de mayo de 2003.

<sup>28</sup> Entrevistas de Human Rights Watch con funcionarios de la Fiscalía Especial, 24-28 de mayo de 2003.

<sup>29</sup> Entrevistas de Human Rights Watch con víctimas y familiares en Atoyac de Alvarez, Guerrero, 24 y 25 de mayo de 2003.

caso.<sup>30</sup> Un defensor local de los derechos humanos, cuya familia fue también víctima de los abusos del ejército, dijo a Human Rights Watch que había perdido “la esperanza de verdad y justicia” hace mucho tiempo.<sup>31</sup>

No obstante, lo contrario también es cierto. Si el fiscal especial empieza a producir resultados concretos, la opinión pública puede cambiar rápidamente y provocar una cooperación mucho más activa y amplia con las investigaciones. “En cuanto encarcele a las personas que cometieron esos crímenes”, predijo una defensora de los derechos de Guerrero, “muchísima más gente va a animarse y querer participar”—y los testimonios sobre lo ocurrido inundarán la Fiscalía Especial “como un aguacero”.

---

<sup>30</sup> Entrevista de Human Rights Watch con agente de la AFI, Acapulco, Guerrero, 24 de mayo de 2003.

<sup>31</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Hilda Navarrete, Coyuca de Benitez, Guerrero, 23 de mayo de 2003.

## V. OBSTÁCULOS PARA EL PROGRESO

### Recursos limitados

Poco después de la creación de la Fiscalía Especial, el Procurador General de la República, Rafael Macedo de la Concha, prometió que la oficina recibiría todos los recursos necesarios para cumplir su misión.<sup>32</sup> Sin embargo, numerosos funcionarios de la Fiscalía Especial dijeron a Human Rights Watch que sufrieron una grave carencia de personal y de fondos durante el primer año y medio de funcionamiento.

El principal problema ha sido la carencia de personal. La fiscalía empezó con 15 agentes del Ministerio Público y, después de un año, contaba con 35—lo cual, según los funcionarios de la Fiscalía Especial, seguía siendo insuficiente. Cuando le preguntamos sobre la falta de avances en las investigaciones, el propio fiscal especial nos explicó que el trabajo había estado retrasado por la falta de agentes del Ministerio Público.<sup>33</sup> En Guerrero, por ejemplo, donde la fiscalía ha recibido más de 300 denuncias—y espera recibir muchas más—sólo había ocho agentes del Ministerio Público asignados a los casos. Estos mismos agentes del Ministerio Público estaban también encargados de numerosos casos de otros estados, que tuvieron que abandonar durante meses. Cuando se ocuparon de los casos de otros estados, no tuvieron más remedio que abandonar los casos de Guerrero, y así sucesivamente.<sup>34</sup>

Por su naturaleza políticamente delicada y porque conllevan consideraciones jurídicas complejas (como se explica más adelante), los casos que manejan estos agentes del Ministerio Público pueden requerir muchas horas de trabajo. La reunión de pruebas fiables es particularmente difícil debido a que ha transcurrido mucho tiempo desde que ocurrieron los crímenes, la desconfianza y el escepticismo de muchas de las víctimas y sus familiares y el hecho de que los ex funcionarios no estén dispuestos a facilitar información.

Otras áreas de trabajo también se han visto afectadas por la carencia de personal. Por ejemplo, la Fiscalía Especial ha creado un programa para ofrecer atención psicológica a las víctimas y a sus familiares. Sin embargo, el programa sólo cuenta con dos profesionales en psicología, lo que hace imposible que puedan atender a más de una pequeña fracción de las personas que necesitarían su atención.<sup>35</sup> Quizá la carencia más importante de personal se encuentra en el centro de documentación (que se discute con más detalle en la siguiente sección), en la que un equipo de personas tiene encomendada la gigantesca tarea de buscar pruebas fundamentales para los casos que se están investigando entre millones de documentos oficiales desclasificados.

La carencia de personal parece reflejarse tanto en la cantidad como en la calidad del mismo. Human Rights Watch se entrevistó con algunos funcionarios de la Fiscalía Especial que parecían estar motivados y tomar en serio su trabajo. Sin embargo, muchos de ellos nos dijeron que un número significativo de sus compañeros tenía escasa o ninguna experiencia en el manejo de casos de derechos humanos.<sup>36</sup> Un funcionario nos dijo que estaba trabajando con agentes del Ministerio Público que tenían muy poca idea de cómo entrevistar eficazmente a los familiares de las víctimas y, como consecuencia, no pedían información fundamental.

También recibimos numerosas quejas de las ONG y los familiares de las víctimas sobre la falta de profesionalismo de algunos miembros de la Fiscalía Especial. Estas quejas iban desde no foliar los expedientes de los casos (un requisito legal para impedir la sustracción de documentos), a los esfuerzos, en un caso concreto, por

---

<sup>32</sup> Entrevista de Human Rights Watch con el Procurador General Rafael Macedo de la Concha, Ciudad de México, 4 de diciembre de 2001.

<sup>33</sup> Entrevista de Human Rights Watch con el Fiscal Especial Ignacio Carrillo Prieto, Ciudad de México, May 23, 2003.

<sup>34</sup> Entrevista de Human Rights Watch con funcionario de la Fiscalía Especial, Atoyac de Alvarez, Guerrero, 24 de mayo de 2003.

<sup>35</sup> Entrevista de Human Rights Watch con funcionario de la Fiscalía Especial, Atoyac de Alvarez, Guerrero, 24 de mayo de 2003.

<sup>36</sup> Entrevistas de Human Rights Watch con funcionarios de la Fiscalía Especial, Ciudad de México y Atoyac de Alvarez, Guerrero, 2-8 de mayo de 2003.

negarle a una mujer el derecho a declarar como familiar de su esposo de hecho, desaparecido en la década de los setenta.<sup>37</sup>

Importantes agentes de la fiscalía, entre ellos el propio fiscal especial, reconocieron a Human Rights Watch que el personal ha recibido una formación inadecuada. No se ha impartido un entrenamiento exhaustivo a los agentes del Ministerio Público sobre cómo manejar este tipo de casos de derechos humanos. Aunque algunos han participado en sesiones de “sensibilización” sobre el contexto político en el que ocurrieron los crímenes y los problemas que enfrentan las familias, éstas han sido “poco profundas”.<sup>38</sup> El fiscal especial atribuyó la falta de formación adecuada a la falta de recursos, aunque indicó que pediría a la Procuraduría General que organizara nuevas sesiones de formación.

La Fiscalía Especial no tiene equipo forense y no contaba hasta hace poco con su propio experto forense. Tenía que recurrir a los investigadores policiales que le proporcionaba la Procuraduría General.<sup>39</sup> De manera similar, no cuenta con su propio equipo de investigadores, por lo que ha tenido que utilizar a los agentes de la Agencia Federal de Investigación (AFI). En Guerrero, los agentes de la AFI han sido retirados de otras investigaciones y enviados a entrevistar a familiares y posibles testigos de casos de “desapariciones”.<sup>40</sup> Según uno de los agentes, no les han compensado por los gastos sustanciales de transporte o por el tiempo extra que tienen que dedicar al cumplimiento de estas tareas.<sup>41</sup> Tampoco han recibido ninguna formación especial sobre cómo manejar estos casos, que han encontrado excesivamente complicados por la desconfianza de los familiares y los testigos hacia la policía federal. Sólo dos de las 30 personas que localizó este agente quisieron responder a sus preguntas, y muchos se mostraron visiblemente nerviosos por su presencia. Dijo que sus compañeros le habían contado experiencias similares.

Además de la carencia de personal, la Fiscalía Especial se ha visto afectada por la falta de recursos materiales. Un veterano fiscal dijo a Human Rights Watch que, en los 15 años que llevaba trabajando con la PGR, nunca había visto tal carencia de recursos.<sup>42</sup> Mientras que en una situación normal cada fiscal tendría su propia computadora y secretaria, él tenía que compartir una computadora con otros siete agentes del Ministerio Público y había una secretaria para nueve de ellos. Los funcionarios de la oficina de Guerrero dijeron a Human Rights Watch que la falta de recursos había sido un obstáculo importante para poder manejar un gran número de casos en la región. El presupuesto de la oficina de Guerrero, 5.000 pesos al mes (unos US\$500), había resultado insuficiente para cubrir sus gastos de funcionamiento. Varios miembros de la Fiscalía Especial nos contaron también que varios de sus compañeros habían tenido que trabajar durante meses sin cobrar un salario.

A finales de mayo de 2003, el número de agentes del Ministerio Público asignados a la Fiscalía Especial se incrementó a 57. El fiscal especial aseguró a Human Rights Watch que el aumento de personal había estado acompañado de un aumento de recursos materiales. Según los principales agentes del Ministerio Público, este aumento largamente esperado les permitirá acelerar el ritmo de sus investigaciones. Sin embargo, algunos funcionarios de la fiscalía también dijeron a Human Rights Watch que el aumento, aunque bienvenido, no cubría aún las necesidades para poder procesar todos sus casos.

Sin haber auditado la Fiscalía Especial, Human Rights Watch no puede determinar si la falta de recursos se debe totalmente a la insuficiencia presupuestaria o es consecuencia, en parte, de una mala gestión de sus fondos.<sup>43</sup> Lo que está claro es que las personas que llevan a cabo las investigaciones sienten que no les han dado los recursos que han necesitado hasta ahora.

---

<sup>37</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Graciela Mijares, Ciudad de México, 26 de mayo de 2003.

<sup>38</sup> Entrevista de Human Rights Watch con el Fiscal Especial Ignacio Carrillo Prieto, Ciudad de México, 23 de mayo de 2003.

<sup>39</sup> Entrevista de Human Rights Watch con funcionario de la Fiscalía Especial, Ciudad de México, 26 de mayo de 2003.

<sup>40</sup> Entrevista de Human Rights Watch con funcionario de la Fiscalía Especial, Ciudad de México, 26 de mayo de 2003.

<sup>41</sup> Entrevista de Human Rights Watch con agente de la AFI, Acapulco, Guerrero, 24 de mayo de 2003.

<sup>42</sup> Entrevista de Human Rights Watch con funcionario de la Fiscalía Especial, mayo de 2003.

<sup>43</sup> El presupuesto anual de la Fiscalía Especial para 2002 fue de 5 millones de pesos (unos US\$500.000) y estaba previsto que fuera el mismo en 2003.

### Acceso limitado a documentos oficiales

Un componente fundamental del acuerdo ejecutivo para la creación de la Fiscalía Especial era la “apertura” de los archivos del gobierno que contuvieran información relacionada con los abusos cometidos en el pasado.<sup>44</sup> En concreto, el Presidente instruyó a la Secretaría de Gobernación para que depositara en el Archivo General de la Nación todos los documentos generados por dos organismos ya desaparecidos que dirigieron las operaciones de vigilancia y seguridad internas—la Dirección Federal de Seguridad y la Dirección General de Investigaciones. El Presidente también ordenó a la Secretaría de Gobernación que reuniera y depositara en el Archivo General los documentos de otros organismos del gobierno que pudieran ser relevantes para la investigación. En junio de 2002, se cumplieron estas órdenes y se depositaron unos 80 millones de documentos en el Archivo General de la Nación.

La desclasificación de los documentos prometía ser—ya de por sí—un paso importante en el rendimiento de cuentas por los abusos oficiales. Según los investigadores independientes que han examinado los archivos, los expedientes contienen gran cantidad de información detallada sobre las violaciones de los derechos humanos, así como datos internos sobre la estructura de mando y el modo de funcionamiento de los organismos que las cometieron.<sup>45</sup> Su publicación significaba que las víctimas y los familiares podrían ahora investigar sus propios casos, los académicos y los periodistas podrían estudiar el funcionamiento interno de los gobiernos anteriores y, lo que es más importante, la Fiscalía Especial podría obtener pruebas para sus investigaciones. Ante la probabilidad de que los ex funcionarios del gobierno se negaran a cooperar con el fiscal especial, estos documentos podrían suponer la única información de primera mano sobre la participación oficial en los abusos cometidos en el pasado.

Lamentablemente, sin embargo, una variedad de factores han limitado seriamente el acceso a los documentos desclasificados. Para obtener documentos, los investigadores tienen que enviar una petición por escrito, explicando qué información están buscando, al personal del archivo, y esperar (a veces hasta diez días) para recibir la documentación relevante. El personal del archivo y, en particular, el director de la colección en cuestión deciden qué documentos son relevantes y quién es el responsable de mostrarlos a los investigadores.<sup>46</sup> En el caso de los investigadores independientes (lo que incluye a las víctimas y a sus familiares), el personal del archivo tiene autoridad para negarles el acceso a documentos cuya consulta pueda suponer una injerencia en la “privacidad” de otras personas. Dichas restricciones son una medida habitual en cuanto a los archivos oficiales. En Estados Unidos, por ejemplo, el acceso público a los documentos oficiales está reglamentado por la Ley sobre Privacidad de 1974, que limita el acceso a documentos con información sobre la vida privada de otras personas, pero no restringe el acceso a información sobre las actividades profesionales o públicas de otras personas.<sup>47</sup> Desafortunadamente, en México no existe una definición clara de lo que constituye material “privado” protegido. Varios investigadores (entre ellos algunos familiares de víctimas) dijeron que les negaron el acceso a documentos por este motivo y que luego supieron que no contenían ninguna información sobre la vida privada de otras personas.<sup>48</sup> Una investigadora recordó cómo el director de la colección de la DFS, Vicente Capello, se negó a mostrarle algunos documentos porque revelaban la identidad de los informantes del gobierno. Cuando le pidió que demostrara el fundamento legal de su negativa, se limitó a decirle que era su propia decisión.<sup>49</sup> El ex director

---

<sup>44</sup> Acuerdo del Presidente de la República, México, 27 de noviembre de 2001, capítulo 3, “De la apertura de los archivos institucionales”.

<sup>45</sup> Entrevistas telefónicas de Human Rights Watch con Sergio Aguayo, Ciudad de México, junio de 2003, y Kate Doyle, Ciudad de México, junio de 2003. Aguayo es un académico mexicano. Doyle dirige el proyecto de México del National Security Archive.

<sup>46</sup> Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Vicente Capello, director del archivo, Ciudad de México, 25 de junio de 2003.

<sup>47</sup> Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Kate Doyle, Ciudad de México, junio de 2003.

<sup>48</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Amabilia Olivares, Ciudad de México, May 27, 2003. Entrevista de Human Rights Watch con funcionario de la Fiscalía Especial, mayo de 2003. Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Kate Doyle, Ciudad de México, junio de 2003. Véase también Jacinto R. Munguía, “La amenaza del silencio, otra vez,” *Proceso*, 2 de febrero de 2003, pp. 28-30.

<sup>49</sup> Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Kate Doyle, Ciudad de México, junio de 2003.

del Archivo General de la Nación reconoció en la prensa que Capello tiene autoridad para tomar dichas decisiones y dijo que tenía “discrecionalidad absoluta” para determinar qué documentos podía consultar un investigador.<sup>50</sup>

La restricción por motivos de privacidad no se aplica a los investigadores de la Fiscalía Especial. Sin embargo, ellos también tienen que confiar en el criterio del personal del archivo—en particular el director de cada colección—para determinar qué documentos son “relevantes” para los asuntos que se están investigando.

El que una persona cuente con discrecionalidad absoluta para decidir qué documentos debe consultar un investigador es problemático por varias razones. La primera es el riesgo de que esa persona abuse de su autoridad para negar el acceso a documentos que deben ser del dominio público. El riesgo es especialmente grave en el caso de una de las colecciones más importantes—los archivos de la DFS—ya que el funcionario que la dirige, Vicente Capello, trabajó en la DFS durante décadas.<sup>51</sup> El historial de Capello ha sembrado la sospecha entre las víctimas, los familiares y los periodistas de que pueda estar impidiendo la publicación de importantes documentos que incriminen a sus antiguos compañeros. Independientemente de que estas sospechas sean fundadas, la posibilidad de que exista un conflicto de intereses es clara en este caso.

El otro problema de esta situación es de tipo estructural. En el sistema actual, cualquier publicación de documentos con información sobre personas poderosas y potencialmente peligrosas depende en última instancia de la persona encargada de la colección. Esto la hace --y también, aunque en menor medida, al personal a su cargo--vulnerable a las presiones de personas que pudieran querer impedir la publicación de documentos que los incriminen. Una fuente fiable informó a Human Rights Watch que, de hecho, algunas personas que hacían un trabajo relacionado con los archivos ya se habían visto sometidas a actos de intimidación.

Sin embargo, el mayor obstáculo para el acceso a los documentos es mucho más mundano. Los archivos no contienen índices ni están catalogados. A diferencia de otros archivos oficiales de México y otras partes del mundo, los investigadores no reciben ninguna información sobre qué tipo de documentos pueden encontrar en ellos. (Por ejemplo, el archivo nacional de Estados Unidos, en Maryland, cuenta con un cuarto repleto de ayudas de investigación para guiar a los investigadores en su búsqueda de documentos). Como resultado de esto, los investigadores no tienen manera de saber dónde buscar la información relevante para su investigación --o de saber si el personal del archivo les está dando toda la información que debería. Como explicó un investigador experimentado, la publicación de los documentos sin ofrecer un índice es “casi como hacerlos inaccesibles”.<sup>52</sup>

Para compensar la falta de índices y catálogos, el centro de documentación de la Fiscalía Especial ha estado elaborando un índice propio --deduciendo poco a poco el contenido y la localización de los documentos en función de los que les facilita el personal del archivo. Esta tarea requiere un enorme esfuerzo y mucho tiempo. A pesar de que el archivo contiene millones de documentos (según la directora del centro de documentación, si se apilaran tendrían una altura de tres kilómetros), el centro sólo cuenta con cinco investigadores. Su directora dijo a Human Rights Watch que necesitaría el doble de investigadores para hacer un trabajo “serio e irrefutable”.<sup>53</sup> El académico mexicano, Sergio Aguayo, que ha publicado dos libros basados en la investigación que hizo en los archivos antes de su apertura al público, coincidió en esta estimación. Aguayo, que ha contado con más investigadores para cada uno de sus libros que la Fiscalía Especial en sus cientos de casos, dijo a Human Rights Watch que el centro de documentación de la Fiscalía Especial “definitivamente no tiene suficiente personal para hacer su trabajo”.<sup>54</sup>

Un año después de la “apertura” de estos archivos, está claro que hay que hacer algo para que sean realmente accesibles. En concreto, el gobierno debe asegurarse de que existan las ayudas básicas de investigación que todo archivo necesita para funcionar: un índice y un catálogo de sus contenidos. Esta tarea no debe dejarse en

---

<sup>50</sup> Darío Fritz, “El AGN cierra puertas,” *Revista Milenio*, 7 de octubre de 2002, p. 39.

<sup>51</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Vicente Capello, Ciudad de México, 25 de junio de 2003.

<sup>52</sup> Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Kate Doyle, Ciudad de México, junio de 2003.

<sup>53</sup> Entrevista de Human Rights Watch con María de los Ángeles Magdalena, Ciudad de México, 28 de mayo de 2003.

<sup>54</sup> Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Sergio Aguayo, Ciudad de México, junio de 2003.

manos de la Fiscalía Especial, que ya tiene trabajo más que suficiente con la investigación de cientos de casos, sino que debe encargarse a las secretarías que los generaron.

El gobierno debe también rediseñar el procedimiento mediante el cual los investigadores obtienen acceso a los documentos. Debe dejar de otorgar discreción absoluta a una sola persona sobre qué documentos se pueden consultar. Debe desarrollar una definición más precisa y lógica del tipo de “privacidad” que tiene que salvaguardarse (y promover la aprobación de leyes que normalicen esta definición). Debe desarrollar un sistema de revisión por el que los investigadores puedan apelar las decisiones sobre las negativas de acceso a documentos. Finalmente, debe esforzarse por evitar conflictos de intereses reales o aparentes, como en los casos en que funcionarios que toman decisiones sobre el acceso a documentos han tenido relaciones directas con las instituciones o las personas que puedan ser investigadas.

### **Cooperación limitada de las fuerzas armadas**

Otro acontecimiento reciente que parecía sumarse y posiblemente reforzar la misión de la Fiscalía Especial ha sido el respaldo público de las fuerzas armadas mexicanas a los enjuiciamientos de casos de derechos humanos. Los altos mandos de las fuerzas armadas han expresado en múltiples ocasiones su compromiso de asegurarse que los abusos cometidos por el ejército no queden sin castigo.<sup>55</sup> En septiembre de 2002, la Procuraduría General de Justicia Militar (PGJM) honró aparentemente este compromiso con la formulación de cargos contra tres oficiales acusados de participar en la muerte de 143 personas “desaparecidas” en manos del ejército en la década de los setenta.<sup>56</sup> Esta acusación fue el primer reconocimiento oficial de las fuerzas armadas de su participación en los abusos cometidos en esa época --y, en este sentido, representó un cambio importante con respecto a los años de silencio y negación oficiales.

La nueva actitud de las fuerzas armadas debería haber sido de gran ayuda para la Fiscalía Especial. Dado que hay oficiales militares involucrados en muchos --si no la mayoría-- de los crímenes que se están investigando, las fuerzas armadas mexicanas están en posición de realizar una contribución importante a las investigaciones de la Fiscalía Especial. Los oficiales activos o retirados podrían declarar y la propia institución armada podría facilitar pruebas documentales que ayudarían a los investigadores a determinar la responsabilidad por las violaciones y lo ocurrido con las víctimas. Sin llegar a esto, dichos documentos podrían acelerar la investigación de la fiscalía al poder identificar a posibles testigos y descubrir otras pistas. Es más, la documentación de las fuerzas armadas puede ser necesaria en el juicio para determinar qué testigos o sospechosos sirvieron realmente en el ejército (ya que, en los tribunales mexicanos, las identificaciones de los testigos presenciales son insuficientes para establecer si una persona era un militar).

Lamentablemente, sin embargo, el compromiso profesado por las fuerzas armadas con el rendimiento de cuentas no se ha traducido en un apoyo total y activo a la Fiscalía Especial. En el acuerdo ejecutivo para la creación de la Fiscalía Especial se instruyó a la Secretaría de la Defensa Nacional para que la PGJM proporcionara a los agentes del Ministerio Público la información necesaria para sus investigaciones.<sup>57</sup> Sin embargo, varios funcionarios de la Fiscalía Especial dijeron a Human Rights Watch que las fuerzas armadas no les habían facilitado toda la información solicitada. Cuando les pidieron información que podría ayudar a las investigaciones, los oficiales de la PGJM alegaron que no habían podido encontrar lo que les pedían. Cuando, por ejemplo, la Fiscalía Especial, solicitó información sobre el personal asignado a un retén militar de un pueblo específico de Guerrero, la PGJM respondió que “no se encontró información relacionada con los hechos que se citan”.<sup>58</sup> Cuando le pidieron los nombres de los oficiales destacados en la base militar de Atoyac en 1974, la

---

<sup>55</sup> “Defender los derechos humanos, prioridad para la Sedena: Macedo,” *La Jornada*, enero de 2000. Jesús Aranda, “Sedena se abre a la participación civil en pesquisas de abuso militar,” *La Jornada*, 11 de junio de 2001. Entrevista de Human Rights Watch con Procuraduría General de Justicia Militar, Brigadier General Jaime Antonio López Portillo Robles Gil, Coronel Rubén Palacios Vargas, Teniente Coronel Aníbal Trujillo Sánchez, Mayor Carlos Sergio Ruvalcaba, Mayor Jesús Rosario Aragón Valenzuela, Mayor Andrés Cortes Ríos, Ciudad de México, 13 de junio de 2001.

<sup>56</sup> Los oficiales son el Brigadier General Mario Arturo Acosta Chaparro, el General Francisco Quirós Hermosillo y el Mayor retirado Francisco Barquín.

<sup>57</sup> Acuerdo del Presidente de la República, México, 27 de noviembre de 2001, capítulo 1, artículo 3.

<sup>58</sup> Carta de la PGJM al fiscal especial, marzo del 2003.



PGJM respondió que la Fiscalía Especial tendría que darles los nombres ya que “es necesario que precise los nombres de los Generales y Jefes a que se refiere, en virtud de que por las constantes altas y bajas de personal en un Batallón y por el tiempo transcurrido desde 1974, no es factible proporcionar la documentación que obra en los archivos en los términos requeridos”.<sup>59</sup>

Incluso en los casos en que la Fiscalía Especial ha precisado los nombres de los oficiales, la PGJM ha alegado que no podía encontrar documentos sobre dichas personas. En uno de los casos, la Fiscalía Especial especificó no sólo el nombre y el rango del oficial, sino también la base militar en la que estaba destacado y en qué fechas --sin embargo, la PGJM afirmó que tampoco podía encontrar información sobre el oficial.<sup>60</sup>

La afirmación reiterada de la PGJM de que no puede encontrar información parece muy dudosa si se tiene en cuenta que, según algunas personas que han examinado ampliamente el Archivo General, las fuerzas armadas mantienen expedientes excepcionalmente detallados y bien organizados.

Desafortunadamente, en lugar de dedicar más tiempo y energía a apoyar las investigaciones de la Fiscalía Especial, la PGJM ha decidido llevar a cabo sus propios enjuiciamientos de algunos de los crímenes de la “guerra sucia”. En septiembre de 2002, la PGJM formuló cargos contra tres oficiales militares por su participación en algunos de los casos de “desapariciones” que estaba investigando la Fiscalía Especial. En febrero de 2003, la PGJM instaló una oficina en Atoyac de Alvarez, Guerrero—a poca distancia de las dependencias de la Fiscalía Especial—y empezó a citar a declarar a familiares de las víctimas en relación con las presuntas “desapariciones” cometidas por el ejército.

Aunque la acusación de tres oficiales representó un reconocimiento importante—y largamente esperado—del papel de las fuerzas armadas en los abusos cometidos en el pasado, este logro se vio mermado por el hecho de que estos casos no correspondían a la competencia militar. Los organismos internacionales de derechos humanos han argumentado repetidamente que los tribunales militares no deben juzgar los abusos contra los derechos humanos y han pedido a los Estados que transfieran la jurisdicción de estos casos a las autoridades civiles.<sup>61</sup> En el caso de México, el Relator Especial de la ONU sobre la Tortura concluyó que el personal militar mexicano que cometía abusos estaba “protegido en general por la justicia militar” y que “los delitos graves perpetrados por personal militar contra civiles, en particular la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, deben ser conocidos por la justicia civil, con independencia de que hayan ocurrido en acto de servicio”.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Carta de la PGJM al fiscal especial, febrero del 2003.

<sup>60</sup> Carta de la PGJM al fiscal especial, marzo del 2003.

<sup>61</sup> El Comité de Derechos Humanos de la ONU (CDH), que observa el cumplimiento del PIDCP por parte de los Estados, ha pedido repetidamente a los Estados Partes que sometan a la jurisdicción civil al personal militar acusado de haber cometido violaciones de los derechos humanos. Por ejemplo, en 1997, exhortó al gobierno colombiano a que “se tomen todas las medidas necesarias para conseguir que los integrantes de las fuerzas armadas y de la policía acusados de violaciones de los derechos humanos sean juzgados por tribunales civiles independientes”, recomendando específicamente “que la jurisdicción de los tribunales militares con respecto a las violaciones de derechos humanos se transfiera a los tribunales civiles”, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add. 76, 3 de mayo de 1997, párrafo 34. El Comité ha hecho recomendaciones similares a los gobierno de Chile y Perú, partiendo de que “la jurisdicción amplia de los tribunales militares para conocer de todos los casos relacionados con el enjuiciamiento de personal militar... contribuye a la impunidad de que goza dicho personal y que impide su castigo por violaciones graves de los derechos humanos”. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Chile, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add. 104, 30 de marzo de 1999, párrafo 9. Véase también U.N. Doc. CCPR/C/79/Add. 67, 25 de julio de 1996, párrafo 23. De manera similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha fallado que “en un Estado democrático de Derecho la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional... y sólo debe juzgar a militares por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar”. Corte Interamericana, Caso Durand y Ugarte, Sentencia del 16 de agosto de 2000, párrafo 117.

<sup>62</sup> Naciones Unidas, Cuestión de los derechos humanos de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, y en particular la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Informe del Relator Especial, Sr. Nigel S. Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, párrafos 86, 88[j].

A pesar de este consenso internacional, los oficiales de la justicia militar mexicana han continuado imponiendo su jurisdicción sobre los casos de abusos cometidos por el ejército. Señalan que la Constitución Mexicana dispone la jurisdicción militar para “los delitos y faltas contra la disciplina militar”,<sup>63</sup> y se basan en el hecho de que el Código de Justicia Militar ofrece una noción amplia de dichos delitos que incluye “los del orden común o federal que fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo”.<sup>64</sup> (Cuando ratificó la Convención sobre la Desaparición Forzada de Personas, México presentó una reserva sobre la prohibición de ejercer la jurisdicción militar sobre los casos de desapariciones forzadas.<sup>65</sup>)

En este caso particular, sin embargo, la aplicación de la jurisdicción militar vulnera también la Constitución Mexicana, la cual declara que “los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército”, y que “cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”.<sup>66</sup> De acuerdo con esto, cuando se sospeche tanto de militares como de civiles, el caso corresponde a los tribunales civiles.<sup>67</sup> En los casos de la “guerra sucia” que está enjuiciando, la PGJM ha reconocido la participación de civiles en la comisión de los crímenes y, sin embargo, ha proseguido con el proceso.<sup>68</sup>

Puede que la PGJM esté verdaderamente comprometida con el enjuiciamiento de estos crímenes, pero varios factores plantean dudas sobre la seriedad de este compromiso. Uno de ellos es el momento elegido: tras décadas de pasividad, la PGJM no decidió enjuiciar estos crímenes hasta que la Fiscalía Especial empezó a investigarlos. Otro es el propio auto de procesamiento: se acusaba inicialmente a los oficiales de la muerte de 143 personas, pero ha resultado que hasta siete de las víctimas mencionadas siguen con vida hoy en día.<sup>69</sup> El tercero es el hecho de que los oficiales acusados ya estaban en la cárcel por delitos de narcotráfico. El cuarto factor, mencionado anteriormente, es que la PGJM estaba violando la Constitución Mexicana al imponer su jurisdicción sobre el caso.

Independientemente de que la PGJM se plantee seriamente o no el enjuiciamiento de estos casos, su imposición de la jurisdicción militar presenta graves obstáculos para la Fiscalía Especial. El principal de ellos es la posibilidad de que, si los oficiales resultan absueltos por un tribunal militar, el principio de *non bis in idem*—el principio según el cual una persona no puede ser juzgada dos veces por el mismo delito—impediría su enjuiciamiento por la Fiscalía Especial.

---

<sup>63</sup> Artículo 13 de la Constitución de la República de México.

<sup>64</sup> Art. 57 (Mex.) del Código de Justicia Militar.

<sup>65</sup> El artículo IX de la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas estipula que los “Los hechos constitutivos de la desaparición forzada no podrán considerarse como cometidos en el ejercicio de las funciones militares”. También dispone que “Los presuntos responsables de los hechos constitutivos del delito de desaparición forzada de personas sólo podrán ser juzgados por las jurisdicciones de derecho común competentes en cada Estado, con exclusión de toda jurisdicción especial, en particular la militar”. México presentó una reserva a esta última disposición alegando que “el fuero de guerra no constituye jurisdicción especial en el sentido de la Convención”, y el sistema de justicia militar puede, por lo tanto, continuar ejerciendo su jurisdicción “cuando el militar haya cometido algún ilícito encontrándose en servicio”.

<sup>66</sup> Artículo 13 de la Constitución de la República de México.

<sup>67</sup> La Suprema Corte de Justicia ha descartado la posibilidad de que el mismo caso pueda ser juzgado simultáneamente por la jurisdicción militar y la civil: “...ni los antecedentes históricos del artículo 13 constitucional, ni las condiciones sociales reinantes cuando fue expedido, ni las ideas expuestas por los legisladores al expedirlo, ni la significación gramatical de las palabras de su texto, pueden autorizar la interpretación de que cuando en un delito militar estuviere complicado un paisano, las autoridades del fuero de guerra juzgarán a los miembros del Ejército y las autoridades civiles al paisano; y por tanto, son las autoridades civiles quienes deben de conocer de un proceso militar en el que se encuentren inmiscuidos militares y paisanos.” Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XL, p. 1393.

<sup>68</sup> En un documento presentado a la Fiscalía Especial, la PGJM escribió que había detectado “la participación en las conductas delictivas analizadas en la presente determinación, de otras personas que no tenían calidad de militar pero sí tenían carácter de autoridades ...”

<sup>69</sup> “Acusan a generales de matar 143 civiles,” *Reforma*, 29 de octubre de 2002. Human Rights Watch habló con una de las personas citadas, quién había sido detenida temporalmente por el ejército en 1974 y fue puesta finalmente en libertad. Entrevista de Human Rights Watch con Antonio Hernández, Ciudad de México, 8 de enero de 2003.

La probabilidad de que ocurra esto es aún mayor debido a que muy pocos de los familiares y las víctimas sobrevivientes, en Guerrero, han querido prestar declaración a la PGJM, negando de este modo las pruebas que pueden ser necesarias para que los oficiales sean condenados. Parece que la principal razón de esta negativa ha sido el miedo. Varios residentes de Atoyac dijeron a Human Rights Watch que desatendieron la citación de la PGJM porque tenían miedo del ejército. La única persona con la que habló Human Rights Watch que había testificado confirmó que la mayoría de los familiares de las víctimas estaban demasiado asustados para hacerlo.<sup>70</sup> Otra mujer que se negó a declarar explicó que no podía creer que el ejército tuviera intención alguna de realizar una investigación seria. “Nos ignoraron entonces”, dijo, “¿por qué iba a ser diferente ahora?”<sup>71</sup> Otros familiares de Atoyac de Alvarez, que todavía no habían sido citados a declarar, expresaron una desconfianza similar con la investigación de la PGJM. Una mujer dijo que no colaboraría con una investigación militar porque “son los mismos que se llevaron a mi esposo”.<sup>72</sup> Un hombre que dijo que lo habían torturado los soldados—y cuyo hijo había desaparecido—dijo que nunca acudiría a la PGJM porque el ejército le había maltratado.<sup>73</sup> Otra mujer se preguntaba retóricamente: “¿Cómo voy a ir a la PGJM cuando estoy denunciando a un general del ejército?”<sup>74</sup>

Como documentó Human Rights Watch en su informe de 2001, *Injusticia Militar: La reticencia de México para sancionar los abusos del Ejército*, este tipo de miedo y desconfianza del ejército es un fenómeno generalizado en Guerrero. Los civiles no suelen diferenciar entre los oficiales de la justicia militar y los funcionarios civiles. De hecho, cuando los civiles recibieron citaciones para declarar ante los agentes del Ministerio Público militar, percibieron que, lo que podría haber sido una iniciativa de buena fe por parte de la PGJM, era una forma acoso. Aunque la PGJM estuviera totalmente comprometida con combatir los abusos contra los derechos humanos cometidos por el ejército, sería difícil convencer a los civiles de que los agentes del Ministerio Público militar podrían actuar con independencia de los intereses de las fuerzas armadas.

La propia PGJM es aparentemente consciente del efecto que han surtido sus investigaciones entre los familiares de las víctimas en Guerrero. Una mujer que había desatendido una invitación para colaborar con la PGJM recibió una carta en la que uno de sus oficiales le decía que el ejército “entiende la inquietud que le pudo haber causado la invitación que se le hizo para acudir ante una autoridad militar, lo que probablemente haya sido la causa por la que pudo haber decidido no comparecer ante el suscrito, dado que usted le atribuye precisamente a personal militar la desaparición de su hijo”.<sup>75</sup>

Aunque el juicio militar no acabe en absolucón, es posible que la ansiedad provocada por la presencia de la PGJM en Atoyac de Alvarez ya haya afectado el trabajo de la Fiscalía Especial, exacerbando el clima de desconfianza hacia el gobierno reinante en la comunidad. Según un funcionario de la Fiscalía Especial, las familias citadas por la PGJM creían que la Fiscalía Especial había dado sus nombres a los militares, violando las normas de confidencialidad.<sup>76</sup> Según otro funcionario, el hecho de que la PGJM estableciera su oficina en Atoyac cerca de la Fiscalía Especial puede haber creado la impresión de que trabajaban en equipo, lo que ponía en compromiso su credibilidad frente a los familiares de las víctimas. Esta percepción, se quejaba el funcionario, se vio exacerbada cuando varios oficiales de la PGJM se instalaron un día en la oficina de la fiscalía para solicitar el testimonio de los familiares que se encontraban allí.<sup>77</sup>

La PGJM disolvió su oficina de Atoyac en febrero de 2003, después de que los grupos de derechos humanos se quejaron sobre ésta a la Secretaría de Gobernación. En junio, la PGJM anunció que podría expulsar del ejército a los oficiales acusados y ceder la jurisdicción del caso a las autoridades civiles. Estas dos medidas representaron un descanso positivo de las interferencias de la PGJM en el trabajo de la Fiscalía Especial. Sin embargo, las fuerzas armadas tienen que hacer mucho más para honrar su compromiso declarado con el

<sup>70</sup> Entrevista de Human Rights Watch con familiares de las víctimas, Atoyac de Alvarez, Guerrero, 24-25 de mayo de 2003.

<sup>71</sup> Entrevista de Human Rights Watch con familiar de una víctima, Atoyac de Alvarez, Guerrero, 24 de mayo de 2003.

<sup>72</sup> Entrevista de Human Rights Watch con familiar de una víctima, Atoyac de Alvarez, Guerrero, 24 de mayo de 2003.

<sup>73</sup> Entrevista de Human Rights Watch con víctima, Atoyac de Alvarez, Guerrero, 24 de mayo de 2003.

<sup>74</sup> Entrevista de Human Rights Watch con familiar de víctima, Atoyac de Alvarez, Guerrero, 24 de mayo de 2003.

<sup>75</sup> Carta de la PGJM a familiar de víctima, Atoyac de Alvarez, Guerrero, febrero de 2003.

<sup>76</sup> Entrevista de Human Rights Watch con funcionario de la Fiscalía Especial, Ciudad de México, 29 de mayo de 2003.

<sup>77</sup> Entrevista de Human Rights Watch con funcionario de la Fiscalía Especial, Atoyac de Alvarez, Guerrero, May 24, 2003.

rendimiento de cuentas. Por encima de todo, tiene que tomarse más en serio su obligación de apoyar a la Fiscalía Especial haciendo todo lo que sea necesario para facilitarle la información que le solicite.

### **Prescripción de los delitos**

Además de los males que plagan sus investigaciones, la Fiscalía Especial se enfrenta a serios problemas que podrían afectar sus enjuiciamientos. Los tribunales mexicanos pueden fallar que muchos, si no la mayoría, de los casos tienen que ser desestimados porque han prescrito los delitos. El propio Presidente lo señaló cuando dijo, en noviembre de 2002, que podría ser imposible enjuiciar la mayoría de los casos.<sup>78</sup> Esta predicción se vio confirmada en abril de 2003, cuando un juez bloqueó la primera petición de órdenes de aprehensión de la Fiscalía Especial, argumentando que el presunto crimen había prescrito.

Los juristas mexicanos están divididos sobre el hecho de que la prescripción de los crímenes suponga un obstáculo insalvable para el enjuiciamiento de estos casos.<sup>79</sup> Existe un acuerdo general, no obstante, en que para poder llevar a cabo los enjuiciamientos habrá que transitar un terreno legal inexplorado y desarrollar estrategias legales novedosas que sean aceptables por los tribunales mexicanos.

Un breve examen de los problemas legales que plantea esta cuestión demuestra que esta tarea puede suponer un desafío. La mayoría de los casos que se están investigando tuvieron lugar a finales de los sesenta y principios de los setenta. En los casos en los que está claro el asesinato de las víctimas, la prescripción de los crímenes parece inequívoca: el delito de asesinato prescribe a los 30 años de haber ocurrido y ese plazo ha transcurrido. (De acuerdo con la legislación mexicana, un fiscal tiene que abrir una investigación, no formular cargos, antes de que prescriba el delito. Por lo tanto, en principio, los casos de homicidio ocurridos antes de 1972 no podrían ser procesados por la Fiscalía Especial, que no empezó sus investigaciones hasta el 2002.) Los que podrían ser más complicados son los casos de desapariciones forzadas, en los que no está claro lo que le ocurrió exactamente a la víctima—y *cuando* se produjo el delito—y, por lo tanto, en qué momento se inicia el plazo de la prescripción.

### ***Desaparición forzada***

El crimen que define más adecuadamente lo ocurrido en la mayoría de los casos investigados por la Fiscalía Especial es el de la “desaparición forzada”.<sup>80</sup> En virtud del derecho internacional, la prescripción no debe plantear un problema en el enjuiciamiento de estos casos. Por el contrario, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas estipula que las acciones penales en relación con este crimen “no estarán sujetas a prescripción”.<sup>81</sup>

Sin embargo, México no tipificó el crimen de la desaparición forzada en su Código Penal hasta el 2001 y, cuando ratificó la Convención Interamericana en el 2002, incluyó una declaración interpretativa señalando que “se entenderá que las disposiciones de dicha Convención se aplicarán a los hechos que constituyan desaparición forzada de personas, se ordenen, ejecuten o cometan con posteridad a la entrada en vigor de la presente Convención”. En esta declaración interpretativa se hacía referencia al artículo 14 de la Constitución Mexicana, que declara que “a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.<sup>82</sup> Por lo tanto, de acuerdo con la legislación mexicana, es imposible acusar a alguien de un delito específico de desaparición forzada ocurrido antes del 2001.

---

<sup>78</sup> “Ve Fox difícil castigar a represores,” *Reforma*, 11 de noviembre de 2002.

<sup>79</sup> Human Rights Watch entrevistó a diez abogados y juristas sobre los asuntos legales a los que se enfrenta la Fiscalía Especial, Ciudad de México, mayo y junio de 2003.

<sup>80</sup> La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas entiende por desaparición forzada “la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a admitir tal privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado.” Artículo II, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

<sup>81</sup> Artículo VII, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

<sup>82</sup> Artículo 14 de la Constitución de la República de México.

Una manera de evitar el problema de la retroactividad podría ser tratar la desaparición forzada como un delito continuado. En virtud de la Convención Interamericana, “dicho delito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima”.<sup>83</sup> De manera similar, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la protección de las personas contra las desapariciones forzadas declara que “todo acto de desaparición forzada será considerado delito permanente mientras sus autores continúen ocultando la suerte y el paradero de la persona desaparecida y mientras no se hayan esclarecido los hechos”.<sup>84</sup>

En otras palabras, los agentes del Ministerio Público podrían argumentar que un crimen de desaparición forzada de la década de los setenta sigue ocurriendo hoy en día y supone una violación de la ley promulgada en México en el 2001.

Este argumento puede verse debilitado, sin embargo, por la definición de la desaparición forzada dentro del derecho mexicano, que atribuye el crimen al servidor público que propicie o mantenga el ocultamiento doloso de la víctima “bajo cualquier forma de detención”.<sup>85</sup> A diferencia de las definiciones internacionales—según las cuales el delito continúa mientras se oculte la información sobre la víctima—la definición mexicana limita aparentemente la comisión del delito al plazo en que la víctima está efectivamente detenida. En consecuencia, de acuerdo con la legislación mexicana, los agentes del Ministerio Público tendrían que demostrar probablemente que la persona desaparecida seguía bajo detención después de que se registrara el delito.

En principio, la definición internacional debería invalidar la nacional, ya que la Suprema Corte de México ha declarado que las obligaciones estatutarias internacionales de México anulan el derecho nacional. Sin embargo, dado que el Poder Judicial no está acostumbrado a aplicar normas jurídicas internacionales que difieran de las nacionales, persuadir a los tribunales de la validez de esta posición puede suponer un importante esfuerzo por parte de la Fiscalía Especial.

### ***Privación ilegal de la libertad***

Teniendo en cuenta el problema de la retroactividad, la Fiscalía ha decidido no formular cargos de desaparición forzada ahora, sino aplicar el delito de la privación ilegal de la libertad, tipificado en el Código Penal en la década de los setenta, cuando se produjeron la mayoría de las desapariciones.

Este tipo de delito prescribe a los 22 años y seis meses de su comisión. Sin embargo, la Fiscalía Especial está argumentando que este delito es continuo y permanente (los dos términos se utilizan aparentemente de manera intercambiable en el Código Penal<sup>86</sup>), y existe la presunción legal de que el crimen continúa mientras no se demuestre que la víctima ha sido liberada o entregada a las autoridades judiciales.

El fiscal especial ha sustentado su argumento de que la privación ilegal de la libertad es un delito permanente con dos fallos relacionados con los elementos que convierten a un crimen en “permanente”.<sup>87</sup> Sin embargo, ninguno de estos fallos abordó el problema específico que nos ocupa—en concreto, si existe una presunción de que el crimen continúa mientras no aparezca el cuerpo. Algunos juristas han rechazado de plano el argumento de que existe una presunción legal de que las personas siguen con vida o bajo detención. Por el contrario, creen que los agentes del Ministerio Público tendrán que demostrar la continuidad de la detención, lo que probablemente sería imposible.

---

<sup>83</sup> Artículo III, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

<sup>84</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre la protección de las personas contra las desapariciones forzadas, Resolución 47/133 de la Asamblea General, 18 de diciembre de 1992.

<sup>85</sup> Código Penal Federal, Libro Segundo, Capítulo III BIS, Desaparición Forzada de Personas, Artículo 215-A.

<sup>86</sup> El Código Penal de México define el crimen como “permanente o continuo, cuando la consumación se prolonga en el tiempo”. El plazo de la prescripción de un delito permanente se inicia “[d]esde la cesación de la consumación en el delito permanente”. Código Penal Federal, Libro Primero, Título Primero, Responsabilidad Penal, Capítulo I, Artículo 7.

<sup>87</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sexta Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Segunda Parte, LIX, p. 14, y Sexta Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Segunda Parte, III, p. 72.

En el caso presentado por la Fiscalía Especial a un juez federal—solicitando una orden de arresto—el juez se limitó a ignorar el argumento del fiscal especial de que el crimen continuaba y dictaminó que el delito había prescrito. El fiscal especial ha apelado el fallo.

### **Homicidio**

Varios juristas dijeron a Human Rights Watch que, en lugar de intentar basar un caso en la presunción de que las personas desaparecidas seguían con vida, sería más viable demostrar que las víctimas han sido realmente asesinadas. La prescripción ya no supondría un problema para los casos de desapariciones ocurridos menos de treinta años antes de que el fiscal especial iniciara su investigación (ya que este tipo de homicidios no prescriben hasta pasados 30 años de su comisión).

No debería ser difícil establecer la presunción de que las víctimas de desapariciones forzadas en los setenta fueron, de hecho, asesinadas. Es más, es posible que los agentes del Ministerio Público tengan que cambiar el enfoque de su investigación para reforzar este argumento. Un experimentado abogado penalista dijo a Human Rights Watch que sería necesario reunir pruebas que apuntaran a la muerte de la víctima. La exhumación de cementerios clandestinos podría convertirse en una prioridad (haciendo que sea aún más importante que la Fiscalía Especial adquiera el equipo y la experiencia forense que no tiene). Ya que es probable que no se encuentren los restos de muchas de las víctimas, podría ser necesario desarrollar líneas de investigación con el objetivo de sustentar, mediante pruebas circunstanciales, la presunción de que las víctimas han sido realmente asesinadas.

La Fiscalía Especial tiene que resolver la cuestión de si es más viable establecer una presunción de la muerte o una presunción de la detención continuada—y qué pruebas tendrá que presentar en el juicio en cada uno de los casos.

### **Tortura o maltrato**

Otra posible estrategia consistiría en considerar que la desaparición forzada es una forma de tortura continuada. Este es el argumento que utilizó el juez español Baltasar Garzón en el caso del ex dictador chileno Augusto Pinochet, y ha sido respaldado por el Comité de Derechos Humanos de la ONU, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y varios tribunales internacionales.

Una desaparición forzada puede producir dos clases de víctimas de tortura o maltrato: la persona “desaparecida”<sup>88</sup> y los familiares de esa persona.<sup>89</sup> En el primer caso, los agentes del Ministerio Público se encontrarán con las mismas dificultades que en la privación ilegal de la libertad—tendrán que establecer una presunción de que la víctima sigue con vida. En el segundo caso, los agentes del Ministerio Público no tendrán muchas dificultades para demostrar que los familiares de los desaparecidos han sufrido una angustia extrema—y continúan sufriendola.

Sin embargo, para enjuiciar a alguien por el sufrimiento infligido a los familiares de los “desaparecidos”, puede que los agentes del Ministerio Público tengan que superar la disposición del artículo 14 de la Constitución

---

<sup>88</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos falló en el caso *Velásquez Rodríguez* que “ el solo hecho del aislamiento prolongado y de la incomunicación coactiva, representa un tratamiento cruel e inhumano”. Corte Interamericana, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, Series C N° 4, párrafo187. Véase también *El-Megreisi v Libia*, citado en el Informe del Comité de Derechos Humanos, Vol. II, GAOR, 49ª Session, Suplemento 40 (1994), Anexo IX T, párrafos 2.1-2.5 (el detenido, “que es objeto de reclusión prolongada en condición de incomunicación y en un lugar secreto, es víctima de tortura y tratos crueles e inhumanos, en violación del artículo 7”); *Mojica v. República Dominicana*, Comité de Derechos Humanos, Jurisprudencia, Comunicación No. 449/1991, párrafo 5.7.

<sup>89</sup> En *Quinteros v Uruguay*, el Comité de Derechos Humanos de la ONU concluyó que la madre de una mujer desaparecida que había sufrido “angustia y el estrés... por la desaparición de su hija y la continua incertidumbre respecto a su destino y su paradero... es una víctima de las violaciones al Pacto sufridas por su hija” (107/1981, párrafo14). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha declarado que el dolor y el sufrimiento extremos infligidos a la madre de la persona desaparecida violaban el artículo del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. *Kurt v. Turquía*, Eur. Ct. Hum. Rts, Caso No.15/1997/799/1002, 25 de mayo de 1998, párrafo134.

de México, que prohíbe la imposición “por simple analogía y aún por mayoría de razón, de pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”.<sup>90</sup> Por lo tanto, los agentes del Ministerio Público tendrán que identificar el delito o los delitos tipificados en el Código Penal que sean exactamente aplicables a los casos de desapariciones forzadas.

### ***Crímenes contra la humanidad***

Dado que los agentes del Estado llevaron a cabo la tortura, las ejecuciones y las desapariciones forzadas de manera generalizada y sistemática, se puede decir con casi total seguridad que constituyen crímenes contra la humanidad, de acuerdo con la definición del derecho internacional.

El concepto de crímenes contra la humanidad dentro del derecho internacional se refiere a los actos de violencia, incluidos el asesinato, la tortura y la desaparición forzada, llevados a cabo de manera generalizada y sistemática contra un grupo identificable de personas. Los crímenes contra la humanidad están proscritos por varios tratados ratificados por México y están reconocidos en el derecho internacional consuetudinario desde hace más de medio siglo—mucho antes de la “guerra sucia” de México. Es más, se considera que forman parte del *ius cogens*—el nivel máximo dentro de las normas legales internacionales—y constituyen, por lo tanto, una regla inderogable e imprescriptible del derecho internacional.<sup>91</sup>

Además, los agentes del Ministerio Público podrían referirse específicamente a la obligación contraída por México con la ratificación de la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad para argumentar que los delitos que están enjuiciando son imprescriptibles. El artículo 1 de la Convención declara que los crímenes contra la humanidad son imprescriptibles “cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido”.<sup>92</sup> Es más, la Convención obliga a México a “adoptar, con arreglo a sus respectivos procedimientos constitucionales, las medidas legislativas o de otra índole que fueran necesarias para que la prescripción de la acción penal o de la pena, establecida por ley o de otro modo, no se aplique a los crímenes mencionados... y, en caso de que exista, sea abolida”.<sup>93</sup>

Sin embargo, cuando ratificó la Convención, México incluyó una declaración interpretativa señalando que “entenderá que únicamente considera imprescriptibles los crímenes que consagra la Convención, cometidos con posterioridad a su entrada en vigor para México” --es decir, después de que México la ratificó en 2002. Según esta declaración, la obligación de México de respetar la imprescriptibilidad de estos crímenes no se aplicaría a los casos que están siendo investigados por la Fiscalía Especial.

Sin embargo, los agentes del Ministerio Público pueden señalar que esta declaración no afecta a las obligaciones de México con respecto a la Convención.<sup>94</sup> Representa, en cambio, una interpretación errónea de

---

<sup>90</sup> Artículo 14 de la Constitución de la República de México.

<sup>91</sup> Véase Cherif Bassiouni, “Crimes Against Humanity,” en Roy Gutman y David Rieff, eds., *Crimes of War* (New York: W.W. Norton & Company, 1999), p. 107.

<sup>92</sup> Artículo 1 de la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad. La convención se refiere a los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, cometidos en tiempo de guerra o de paz, definidos en la Carta del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, y reafirmados por la Asamblea General de las Naciones Unidas (en la resolución 95 (I) del 11 de diciembre de 1946).

<sup>93</sup> Artículo 4 de la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad. En el preámbulo de la convención se explican las razones para esta disposición: “la aplicación a los crímenes de guerra y a los crímenes de lesa humanidad de las normas de derecho interno relativas a la prescripción de los delitos ordinarios suscita grave preocupación en la opinión pública mundial, pues impide el enjuiciamiento y castigo de las personas responsables de esos crímenes”, y “es necesario y oportuno afirmar en derecho internacional, por medio de la presente Convención, el principio de la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad y asegurar su aplicación universal”.

<sup>94</sup> En el Manual de Tratados de las Naciones Unidas (sec. 3.6.1) se explica la diferencia entre una reserva y una declaración interpretativa: “Un Estado puede hacer una declaración acerca de su entendimiento de una cuestión que figura en una disposición particular de un tratado o de su interpretación de ella. Las declaraciones interpretativas de este tipo, a diferencia de las reservas, no tienen por objeto excluir o modificar los efectos jurídicos de un tratado. El objeto de una declaración interpretativa es aclarar el significado de ciertas disposiciones o de todo el tratado”.

dichas obligaciones, ya que contradice directamente el texto del artículo 1, que prohíbe la prescripción de estos crímenes “cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido”. Lo que es más importante, es una interpretación errónea porque la prohibición es también una norma inderogable del derecho internacional consuetudinario.

Para que los tribunales mexicanos acepten este argumento, es posible que el fiscal especial tenga que convencerlos también de que una decisión excepcional sobre la imprescriptibilidad de estos delitos no vulnera el principio constitucional de no retroactividad.<sup>95</sup> Esto se debe a que la imprescriptibilidad de los crímenes contra la humanidad ya estaba recogida en el derecho internacional consuetudinario cuando se produjeron los delitos que se están enjuiciando. En cualquier caso, el Poder Legislativo facilitaría considerablemente la labor de los agentes del Ministerio Público si reconociera la obligación contraída por México retirando la declaración interpretativa.

### ***Suspensión de la prescripción***

Varios juristas mexicanos dijeron a Human Rights Watch que, en virtud de la legislación mexicana, la prescripción de los delitos podría suspenderse en casos en que los funcionarios del gobierno hubieran impedido procesar a los agentes del Ministerio Público. Si por ejemplo, se hubiera impedido a los agentes del Ministerio Público procesar casos durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), se podría alegar que el plazo de la prescripción no se inició hasta 1976.

Este argumento requeriría probablemente que se demuestre que, durante los gobiernos anteriores, se impidió que los agentes del Ministerio Público procesaran los casos. Los juristas reconocen que, aunque se pudiera demostrar este hecho, el argumento legal conllevaría una aplicación novedosa de la legislación vigente en México.

No obstante, los agentes del Ministerio Público pueden respaldar este argumento recurriendo a las normas internacionales de derechos humanos. La Declaración de las Naciones Unidas sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, por ejemplo, declara que cuando los recursos previstos por el PIDCP “ya no sean eficaces, se suspenderá la prescripción relativa a los actos de desaparición forzada hasta que se restablezcan esos recursos”.<sup>96</sup> El Comité de Derechos Humanos ha declarado que las violaciones de los derechos humanos “deben ser perseguibles durante todo el tiempo necesario y con toda la retroactividad necesaria para lograr el enjuiciamiento de sus autores”.<sup>97</sup> Asimismo, la Corte Interamericana ha fallado que “son inadmisibles... 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, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”.<sup>98</sup>

### ***Desarrollo de una estrategia legal viable***

Puede ser que el enjuiciamiento de los crímenes de la “guerra sucia” no sea una tarea fácil, pero tampoco debe ser imposible. El reto para la Fiscalía Especial consiste en encontrar la estrategia legal más viable—y hacerla funcionar.

La búsqueda de una estrategia viable conlleva explorar un terreno legal complejo. Cabe reconocer que la Fiscalía Especial ha demostrado una voluntad de creatividad en el desarrollo de sus argumentos legales. Sin

---

<sup>95</sup> El enjuiciamiento de crímenes en virtud del derecho internacional consuetudinario es totalmente compatible con el derecho internacional y los tratados ratificados por México, aunque dichos crímenes no estuvieran tipificados en la legislación nacional en el momento de cometerse. El artículo 15.2 del PIDCP (que contiene en el primer párrafo la prohibición de la retroactividad de las leyes penales) declara: “Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.” México no presentó ninguna reserva a esta disposición del PIDCP.

<sup>96</sup> Artículo 17 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

<sup>97</sup> Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Argentina, 3 de noviembre de 2000, documento de las Naciones Unidas CCPR/CO/70/ARG, párrafo 9.

<sup>98</sup> Corte Interamericana, [Caso Barrios Altos](#), Sentencia del 14 de marzo de 2001, párrafo 41.



embargo, estos argumentos todavía no se han puesto seriamente a prueba y es probable que se encuentren con la resistencia de tribunales recelosos de las ideas innovadoras, especialmente de las relacionadas con las normas internacionales de derechos humanos.

Cuando llegue el momento de poner en práctica su estrategia legal, la Fiscalía Especial no sólo tendrá que ser creativa, también tendrá que ser persuasiva. Tendrá que convencer a los jueces de que sus argumentos novedosos son compatibles con la legislación mexicana. También tendrá que inculcarles la importancia de la obligación de México de enjuiciar las violaciones de los derechos humanos.

Una manera segura de reforzar los argumentos de los agentes del Ministerio Público es hacer que los juristas más experimentados y entendidos en el tema del país los analicen, depuren y respalden públicamente. Idealmente, cuando los casos vayan a juicio, debería estar claro que estos argumentos legales no sólo reflejan la opinión del fiscal especial, sino también la del gobierno de Fox y de la comunidad jurídica en general.

La tarea de diseñar una estrategia legal viable para estos casos es simplemente demasiado compleja para dejarla totalmente en manos de la Fiscalía Especial. Lo que hace falta, en cambio, es un esfuerzo colectivo por parte de los principales expertos legales del gobierno y los juristas más experimentados e influyentes del país.

Con esta finalidad, el Presidente debería convocar un grupo de trabajo o comisión encargada de examinar el asunto de la prescripción de los delitos y cualquier otro impedimento legal que pudiera limitar el enjuiciamiento de los abusos cometidos en el pasado. Este grupo debe estar integrado por juristas distinguidos y los representantes legales de las instituciones privadas y oficiales relevantes, entre ellas las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación, la PGR, la PGJM, la CNDH y, por supuesto, la Fiscalía Especial. El objetivo de este grupo debe ser generar una mayor claridad y consenso sobre la naturaleza de los obstáculos legales, y evaluar—en vista del derecho nacional e internacional—las ventajas y desventajas de las diferentes estrategias procesales que podría adoptar la Fiscalía Especial para vencerlos.

Meses antes de crear la Fiscalía Especial, el gobierno de Fox insistió en que no perseguiría ninguna iniciativa para abordar los abusos cometidos en el pasado que pudiera debilitar las instituciones oficiales existentes. Sin embargo, al permitir que el fiscal especial dude o se equivoque solo, el gobierno corre el riesgo de perpetuar el problema fundamental que creó la necesidad inicial de una medida especial: el hecho de que estas instituciones no asumieran su responsabilidad de promover el rendimiento de cuentas en los casos de derechos humanos. En otras palabras, corre el riesgo de reafirmar las peores prácticas de un sistema de administración de justicia que permitió durante décadas que las más graves violaciones de los derechos humanos quedaran sin castigo.

Por lo tanto, además de poner en común la experiencia jurídica, esta comisión ofrecerá a las diversas instituciones del estado mexicano una oportunidad de asumir su responsabilidad por—y de esta manera empezar a resolver—un problema que no es, en última instancia, del fiscal especial, sino suyo propio. Al unir fuerzas para reforzar a la Fiscalía Especial, estas instituciones oficiales pueden fortalecer todo el sistema de administración de justicia.

### **Falta de medidas de apoyo**

A pesar de la falta de resultados concretos en las investigaciones y el escepticismo que han expresado el Presidente Fox y otros con respecto a la viabilidad de los enjuiciamientos, el gobierno parece no haber explorado ninguna nueva medida destinada a reforzar el trabajo del fiscal especial.

Human Rights Watch cree que las investigaciones en curso pueden arrojar importantes resultados, siempre que la Fiscalía Especial reciba recursos adecuados, acceso a los documentos oficiales y cuente con la cooperación de las fuerzas armadas. Sin embargo, puede ser necesario considerar medidas adicionales que fortalecerían la capacidad del fiscal especial para obtener información.

Una de estas medidas sería la creación de incentivos para que los sospechosos declaren ante el fiscal especial. Estas medidas podrían tomar la forma de una nueva ley que permitiera que los agentes del Ministerio Público ofrecieran reducciones de las condenas a las personas que faciliten información sobre los crímenes contra los derechos humanos que se están investigando. Los fiscales estadounidenses cuentan con dicha autoridad y la emplean habitualmente (un acuerdo entre el fiscal y la defensa, *plea bargaining*). Recientemente, ha resultado efectiva—aunque con resultados desiguales—en Perú, donde el fiscal especial encargado de investigar los abusos cometidos durante el régimen de Alberto Fujimori contó con dicha autoridad.<sup>99</sup> Se podría elaborar una ley para otorgársela a los agentes del Ministerio Público de casos de derechos humanos partiendo del modelo de la legislación sobre el crimen organizado, resolviendo cualquier deficiencia que haya limitado su eficacia hasta la fecha. Tendría que diseñar con mucho cuidado para prevenir los abusos—por parte de los sospechosos o de los agentes del Ministerio Público. No sería aplicable a los principales responsables de las violaciones de los derechos humanos, sino más bien a los delincuentes menores que tuvieron una pequeña participación en los crímenes concebidos por otras personas.

Además de fortalecer la capacidad del fiscal especial para obtener información, el gobierno también debería intentar asegurarse de que se le dé un buen uso a esta información—por encima y más allá de que sirva como prueba para el enjuiciamiento de criminales individuales. Cuando creó la Fiscalía Especial, el gobierno de Fox presentó la iniciativa como una alternativa a la comisión de la verdad, argumentando que un fiscal especial podría “ir más allá de lo que podría lograrse con una Comisión de la Verdad, ya que no solamente se busca esclarecer los hechos sino deslindar responsabilidades y, en su caso, sancionar conforme al derecho a los responsables”.<sup>100</sup> La insistencia en el enjuiciamiento no se presentó como una alternativa al trabajo de documentación asociado con una comisión de la verdad --sino más bien como una adición importante al mismo.

Actualmente, sin embargo, no existe una estrategia clara para que la Fiscalía Especial cumpla su papel de relator de la verdad. El centro de documentación de la Fiscalía Especial ha estado desarrollando planes para la creación de una “biblioteca”, donde el público en general podrá consultar los documentos recopilados por la oficina durante sus investigaciones. Sin embargo, todavía no está claro donde se ubicará esta biblioteca y como se mantendrá cuando la Fiscalía ya no sea operativa.<sup>101</sup> Aunque esta iniciativa puede ser una fuente importante de información para las víctimas, los familiares y los investigadores independientes, es improbable que beneficie a las muchas personas que tendrán dificultades para acceder a la biblioteca.

Claramente habrá que hacer mucho más para asegurar que la información reunida por la Fiscalía Especial se divulgue a las víctimas, sus familiares y el público en general. Puede ser necesario adoptar medidas para garantizar que la Fiscalía Especial --o posiblemente su Comité de Apoyo-- cuente con los recursos, el personal y la formación necesarios para elaborar un informe autorizado sobre los abusos que se están investigando. También puede implicar que se reconsidere la decisión de crear una comisión de la verdad.<sup>102</sup>

En este sentido, es importante tener en cuenta que la obligación de México de acuerdo con el derecho internacional no consiste solamente en *enjuiciar* los abusos, sino también en *informar* al público—y especialmente las víctimas—sobre lo que ocurrió exactamente. Cuando Human Rights Watch le preguntó a los familiares de los “desaparecidos” en Guerrero qué esperaban obtener de la Fiscalía Especial, la gran mayoría respondió simplemente: la verdad sobre lo que pasó y el paradero de sus seres queridos.

---

<sup>99</sup> Ley Federal contra el Crimen Organizado, capítulo 7, artículo 35-9.

<sup>100</sup> Acuerdo del Presidente de la República, México, 27 de noviembre de 2001.

<sup>101</sup> Entrevista de Human Rights Watch con María de los Ángeles Magdalena, Ciudad de México, 28 de mayo de 2003.

<sup>102</sup> Otra razón esgrimida por el gobierno de Fox para no hacerlo es que, de acuerdo con la legislación mexicana, el Presidente no tiene autoridad para crear “instancias extrainstitucionales” y “calificar una conducta como violatoria de los derechos humanos o como delito.” Sin embargo, una comisión de la verdad podría aportar información sobre la historia de la violencia política y el paradero de las víctimas sin intentar determinar la responsabilidad penal.

## VI. RECOMENDACIONES

El Presidente debe ordenar al procurador general que adopte medidas para fortalecer la capacidad de la Fiscalía Especial para manejar los numerosos y complejos casos que tiene a su cargo. Específicamente, el procurador general debe:

- Asignar más agentes del Ministerio Público, investigadores y personal administrativo a la Fiscalía Especial;
- Asignarle un equipo especial de expertos forenses y facilitarle equipo forense;
- Designar un equipo especial de investigadores policiales que trabaje exclusivamente con la oficina y esté bajo la órdenes directas del fiscal especial;
- Ofrecer una formación más amplia a los agentes del Ministerio Público y los investigadores, así como a los investigadores policiales asignados a la Fiscalía Especial;
- Realizar una auditoria y una evaluación exhaustiva de la asignación de recursos dentro de la Fiscalía Especial.

El Presidente debe ordenar al secretario de gobernación que adopte medidas para promover un mayor acceso a los archivos que contengan información sobre los abusos cometidos en el pasado. Específicamente, la Secretaría de Gobernación debe:

- Facilitar índices y catálogos del contenido de los archivos relevantes a la Fiscalía Especial y a los investigadores independientes;
- Desarrollar una definición más precisa y limitada de lo que constituye información “privada” fuera del alcance de los investigadores independientes;
- Rediseñar el procedimiento para la obtención de documentos archivados para que la responsabilidad de la entrega de información no resida en una sola persona (o en un pequeño número de personas).

El Presidente debe ordenar al secretario de defensa que adopte medidas para garantizar que la PGJM respalde plenamente a la Fiscalía Especial. Específicamente, la Secretaría de la Defensa Nacional debe:

- Ordenar a la PGJM que haga todo lo que esté a su alcance para localizar los documentos y la información solicitados por el fiscal especial;
- Ordenar a la PGJM que ceda la jurisdicción sobre los casos que están siendo investigados por el fiscal especial.

El Presidente debe adoptar medidas para ayudar al fiscal especial a salvar las barreras legales con las que se enfrenta en el enjuiciamiento de los casos que está investigando. Específicamente, debe:

- Convocar un grupo de trabajo o comisión integrada por juristas distinguidos y representantes legales de las instituciones privadas y oficiales relevantes, encargada de generar una mayor claridad y consenso sobre la naturaleza de los obstáculos legales, y evaluar las ventajas y desventajas de las diferentes estrategias procesales que podría adoptar la Fiscalía Especial para vencerlos.

El gobierno debe considerar la adopción de medidas adicionales para reforzar el trabajo de la Fiscalía Especial. Específicamente, debe:

- Considerar medidas legislativas que fortalezcan la autoridad para investigar del fiscal especial—permitiendo, por ejemplo, que los agentes del Ministerio Público reduzcan las sentencias de los delincuentes menores que faciliten información que avance sustancialmente la investigación y el enjuiciamiento de crímenes contra los derechos humanos.
- Desarrollar un programa para sistematizar y divulgar las conclusiones de las investigaciones a las víctimas, los familiares de las víctimas y el público mexicano en general—lo que incluye la publicación de un informe general sobre la historia de los abusos cometidos durante la “guerra sucia”, elaborado por la Fiscalía Especial, su Comité de Apoyo y una “comisión de la verdad” independiente.

## **AGRADECIMIENTOS**

Daniel Wilkinson, experto en México de la División de las Americas de Human Rights Watch escribió este informe. El informe fue editado por Joanne Mariner, subdirectora de la división; Wilder Tayler, director jurídico de Human Rights Watch y Joseph Saunders, director de la división de programas. Marijke Conklin, Ximena Casas, Jon Balcom, y Tania Uriarte de la División de las Americas contribuyeron de manera incalculable a la producción. Juan Luis Guillén hizo la traducción.

Human Rights Watch agradece a las numerosas organizaciones, funcionarios del gobierno e individuos que prestaron su colaboración durante la investigación de este informe. En particular, debemos nuestro reconocimiento a los miembros del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y también a la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. por su invaluable asesoría y apoyo en el proceso de elaboración de este informe.

Estamos sumamente agradecidos con la Fundación Overbrook por aportar financiamiento para apoyar nuestras actividades de investigación en América Latina.