



# **MÉXICO: MEMORÁNDUM PARA EL PRESIDENTE ELECTO**

RECOMENDACIONES DE DERECHOS HUMANOS PARA EL PRÓXIMO GOBIERNO

**AMNISTÍA  
INTERNACIONAL**



**Amnistía Internacional es un movimiento global de más de 7 millones de personas que trabajan en favor del respeto y la protección de los derechos humanos.**

**Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales.**

**Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.**

© Amnesty International 2018

Salvo cuando se indique lo contrario, el contenido de este documento está protegido por una licencia 4.0 de Creative Commons (atribución, no comercial, sin obra derivada, internacional).  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Para más información, visiten la página *Permisos* de nuestro sitio web:  
<https://www.amnesty.org/es/about-us/permissions/>.

El material atribuido a titulares de derechos de autor distintos de Amnistía Internacional no está sujeto a la licencia Creative Commons.

Publicado por primera vez en 2018  
por Amnesty International Ltd.  
Peter Benenson House, 1 Easton Street  
London WC1X 0DW, Reino Unido

Índice: AMR 41/8911/2018  
Idioma original: Español

**amnesty.org**



*Foto de portada: Amnesty International ©*

**AMNISTÍA  
INTERNACIONAL** 

En los últimos años, México ha enfrentado una de las más serias crisis en materia de derechos humanos, con constantes y complejos desafíos para garantizar el ejercicio de derechos humanos para todas las personas en territorio nacional. A pesar de algunos avances legislativos e institucionales puntuales, subsisten serios obstáculos en relación con cuestiones tales como el acceso a la justicia, las desapariciones forzadas, los derechos de los pueblos indígenas, la situación de violencia en contra de personas defensoras de los derechos humanos y periodistas, la violencia de género tanto contra mujeres y niñas como contra personas LGBTI, los abusos sufridos por personas migrantes y refugiadas, la fallida estrategia de seguridad pública, y el uso generalizado de la tortura y otros malos tratos, entre otras muchas.

Amnistía Internacional considera que la nueva administración bajo la presidencia de Andrés Manuel López Obrador podría impulsar cambios sustanciales en el país si colocare de forma inmediata la agenda de los derechos humanos como el eje central de las políticas públicas y de las decisiones gubernamentales. Además, si garantizare que los avances –sobre todo legislativos– registrados en años recientes se volvieran una realidad palpable para todas las personas, sería ello una contribución histórica de las nuevas autoridades para mejorar la vida de millones de personas.

En este sentido, Amnistía Internacional presenta en este documento, de forma resumida, algunas de sus principales observaciones y preocupaciones sobre la situación de derechos humanos en el país y formula recomendaciones puntuales sobre las mismas, esperando puedan constituir una herramienta para los planes del nuevo gobierno.

## SOCIEDAD SEGURA Y ESTADO DE DERECHO

Han pasado ya más de diez años desde que México encomendara a las fuerzas armadas aspectos esenciales de la seguridad pública en todo el país como una respuesta a la delincuencia organizada y al tráfico de drogas ilícitas, autorizándoles a actuar como agentes encargados de hacer cumplir la ley, en clara contradicción con el derecho internacional. En todos estos años, las fuerzas armadas han podido actuar con gran autonomía y sin necesidad de coordinación ni subordinación directa a la autoridad civil.<sup>1</sup>

Esta política pública, desde la perspectiva de Amnistía Internacional, no ha logrado reducir la delincuencia ni la violencia en el país. De hecho, al contrario, se ha registrado un aumento en los principales indicadores de violencia, y ha sido ese precisamente el marco en el que se han cometido crímenes de derecho internacional y graves violaciones a los derechos humanos, entre ellos: tortura y otros malos tratos, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales.<sup>2</sup>

Asimismo, Amnistía Internacional ha concluido que en México los cuerpos de policía carecen en general de elementos técnicos y recursos suficientes para llevar a cabo sus funciones de forma adecuada. Además, las detenciones arbitrarias son generalizadas y es común la violación de las garantías del debido proceso en el tratamiento de las personas y de la evidencia por parte de la policía. Para resumirlo, numerosos integrantes de los cuerpos de policías en el país han sido responsables de crímenes de derecho internacional y graves violaciones de derechos humanos.<sup>3</sup> La consecuencia de ello ha sido, como norma, la impunidad de tales conductas.

Por lo anterior, Amnistía Internacional recomienda a las nuevas autoridades:

*En relación a la política de control de drogas ilícitas:*

- Reorientar la política de control de drogas en México de un enfoque de militarización y uso de la fuerza pública a uno basado en la protección de los derechos humanos de las personas, incluido el derecho a la salud, tomando en cuenta el devastador coste que en los derechos humanos tienen los métodos actuales de control de drogas.

<sup>1</sup> Amnistía Internacional. *México: escrito de amicus curiae en el caso Alvarado Espinoza ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 11 mayo 2018 (Índice: AMR 41/8371/2018).

<sup>2</sup> Amnistía Internacional. *Fuera de control: Tortura y otros malos tratos en México*, 4 de septiembre de 2014 (Índice: AMR 41/020/2014); *Un trato de indolencia: La respuesta del Estado frente a la desaparición de personas en México*, enero de 2016 (Índice: AMR 41/3150/2016) y; *Sobrevivir a la muerte: Tortura de mujeres por policías y fuerzas armadas en México*, 28 de junio de 2016 (Índice: AMR 41/4237/2016).

<sup>3</sup> Amnistía Internacional. *Falsas sospechas: Detenciones arbitrarias por la policía en México*, 13 de julio de 2017, (Índice: AMR 41/5340/2017).

*En relación a las fuerzas armadas:*

- Presentar al Congreso de la Unión una iniciativa para abrogar la Ley de Seguridad Interior.
- Poner fin al papel de las fuerzas armadas en el desempeño de funciones de seguridad pública a través de su retiro ordenado, y del fortalecimiento, la capacitación y la supervisión adecuados de las policías civiles.
- Solicitar al Congreso de la Unión modificar el marco legal para garantizar que todas las denuncias de violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional perpetrados por miembros de las fuerzas armadas, independientemente del carácter civil o militar de la víctima, sean investigadas, procesadas y juzgadas adecuada y exclusivamente por las autoridades judiciales civiles.

*En relación a la policía:*

- Someter al Congreso de la Unión una iniciativa para adoptar una ley sobre el uso de la fuerza conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.
- Establecer un registro de detenciones de ámbito nacional, unificado y consistente, con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, con el objetivo de reducir las detenciones arbitrarias.
- Reconocer la labor de la policía, y garantizar la vigencia de todos sus derechos laborales y, en consecuencia, presentar una iniciativa para la reforma del artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política, que impide que policías indebidamente separados de su cargo puedan ser reincorporados al servicio.
- Fortalecer las capacidades técnicas de los cuerpos de policía de todo el país, dotándoles de recursos financieros adecuados, herramientas, capacitación y condiciones laborales que garanticen el ejercicio de sus funciones.

*En relación a los crímenes de derecho internacional y las graves violaciones de derechos humanos:*

- Proveer, sin demora, la suspensión con respeto a estándares internacionales de cualquier agente del estado —con independencia de su rango— sospechoso de estar implicado en graves violaciones a los derechos humanos, hasta que se realice una investigación imparcial e independiente.
- Garantizar que ningún funcionario público que sea hallado responsable de dichas violaciones sea empleado en otras instituciones de seguridad pública o de justicia.
- Adoptar un registro de desapariciones con información pertinente y suficiente, que registre todos los incidentes tanto de desaparición forzada como de desaparición perpetrada por agentes no estatales —incluidos los de décadas pasadas— y que sirva como instrumento de supervisión, evaluación y diseño de estrategias y políticas públicas en materia de desaparición de personas.
- Garantizar en la práctica la aplicación adecuada de las leyes generales sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y sobre desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares.
- Avanzar con diligencia en el diseño del Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y del Registro Nacional del Delito de Tortura previstos en la ley de la materia, teniendo en consideración el parecer de las organizaciones de la sociedad civil.

## **FORTALECIMIENTO DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA**

Amnistía Internacional ha observado las importantes reformas del sistema de procesamiento penal que permitieron la instauración de un sistema penal acusatorio en México. Sin embargo, las frecuentes falencias en la investigación de los delitos, en especial de los crímenes de derecho internacional y las violaciones de derechos humanos, y la casi absoluta impunidad que persiste en el país, ponen en riesgo la capacidad de tales reformas de impactar positivamente en el disfrute de los derechos humanos de la población.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Amnistía Internacional. *México: reformas legislativas sin cambios reales*, 25 mayo 2018 (Índice: AMR 41/8372/2018).

Para revertir esta situación, la organización recomienda a las nuevas autoridades:

*En relación a la lucha contra la impunidad:*

- Asegurar que cualquier ley de amnistía que llegue a adoptarse, si fuera el caso, se adecue al derecho internacional y, en particular, que no beneficie a las personas sospechosas de responsabilidad penal por crímenes de derecho internacional –incluyendo crímenes de lesa humanidad– o graves violaciones de derechos humanos.
- Tipificar internamente todos los crímenes de derecho internacional que el estado mexicano se ha comprometido a reprimir a través de los instrumentos internacionales en los que es un estado parte, a saber: genocidio, crímenes de lesa humanidad, y crímenes de guerra, los que deben ser juzgados siempre por tribunales ordinarios, con exclusión de los tribunales militares.
- Presentar al Congreso de la Unión una iniciativa para derogar el párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política, que pretende limitar indebidamente la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

*En relación al fortalecimiento de las instituciones:*

- Crear un mecanismo internacional contra la impunidad para investigar de forma independiente delitos de derecho internacional y violaciones de derechos humanos cometidos en México.
- Asegurar que la nueva Fiscalía General de la República sea verdaderamente independiente, y que cuente con facultades legales, personal idóneo, capacidades y recursos suficientes para llevar a cabo sus labores de forma adecuada.
- Asegurar que los servicios forenses oficiales sean independientes de las fiscalías o procuradurías, y que cuenten con los recursos materiales, financieros y operativos para realizar su labor.

*En relación a las detenciones arbitrarias:*

- Pedir al Congreso de la Unión que elimine de la Constitución y de las leyes las figuras de arraigo y de prisión preventiva oficiosa, dejando la decisión sobre la adopción de ésta última medida cautelar en cada caso al arbitrio de las autoridades judiciales.
- Eliminar del Código Nacional de Procedimientos Penales la figura de flagrancia por señalamiento, que permite a la policía detener a personas, después de que se ha cometido un delito, solamente sobre la base de testimonios, sin que medie una orden judicial, ya que se presta a numerosos abusos.

*En relación a la investigación de graves violaciones de derechos humanos:*

- Proveer la investigación pronta, imparcial, independiente y efectiva de los casos de crímenes de derecho internacional y violaciones y abusos de derechos humanos, incluyendo la tortura y otros malos tratos, la desaparición forzada, las ejecuciones extrajudiciales, e incluyendo también a las personas con responsabilidad de mando que pudieran tener que responder penalmente de conformidad con las obligaciones internacionales en la materia.
- Admitir sin ambages la participación de familiares de las personas desaparecidas en las investigaciones, proporcionándoles información actual y veraz sobre las mismas y permitiéndoles que aporten información, sugieran líneas de investigación y pidan probanzas. En ningún caso debe permitirse que las autoridades trasladen a la familia la carga de la investigación del caso.
- Garantizar la independencia técnica y de gestión de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, y proporcionarle suficientes recursos humanos y materiales para el cumplimiento de sus objetivos.
- Revisar el Protocolo Homologado para la Investigación de Tortura para garantizar que cumpla con el derecho y los estándares internacionales de derechos humanos y que no sea más un obstáculo en las investigaciones sobre tortura y malos tratos.

# VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS

En México, la violencia de género contra mujeres y niñas es generalizada. La investigación de estos casos es deficiente y estos actos de violencia suelen quedar impunes. Esta violencia incluye a los asesinatos por razones de género llamados “feminicidios” en el derecho penal del país. El personal de las fiscalías del país no cuenta con la formación adecuada para identificar si el delito puede estar vinculado con razones de género, y con frecuencia las investigaciones se ven afectadas por prejuicios y estereotipos de género.

Como respuesta a la violencia de género contra las mujeres y niñas, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres activó en doce estados el mecanismo de Alerta de Violencia de Género (AVG) previsto en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Sin embargo, la implementación de la AVG ha evidenciado los desafíos que enfrentan las autoridades para adoptar medidas coordinadas y efectivas para cumplir su obligación de debida diligencia debida en la prevención, atención, investigación, sanción y reparación de la violencia de género contra las mujeres. Entre dichos obstáculos se encuentran: el diseño de intervenciones generales y casi homogéneas sin tomar en cuenta los contextos locales, la ausencia de un plan de trabajo detallado de la intervención, la falta de capacidades institucionales a nivel estatal y municipal y la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas.<sup>5</sup>

Por lo tanto, la organización recomienda a las nuevas autoridades:

- Diseñar e implementar una política pública orientada en la prevención de la violencia contra mujeres y niñas incluyendo cualquier forma de discriminación.
- Realizar investigaciones exhaustivas, independientes e imparciales sobre los asesinatos de mujeres y niñas por razón de género, asegurando que se lleve a las personas sospechosas de responsabilidad penal ante la justicia, en juicios justos, y se garantice la reparación integral del daño a las víctimas y sus familias.
- Llevar a cabo una evaluación del impacto que ha tenido el mecanismo de Alertas de Violencia de Género y usar las conclusiones de dicha evaluación para eliminar los obstáculos que dificultan la eficacia de las AVG, estableciendo plazos específicos y razonables para el cumplimiento de cada fase, procedimientos claros para realizar el seguimiento y evaluación de las medidas y, la participación de las víctimas y de las organizaciones de la sociedad civil en todo el procedimiento.

## PERSONAS DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

Amnistía Internacional ha documentado la situación que enfrentan las personas defensoras de los derechos humanos en México. Con frecuencia estas personas sufren amenazas, vigilancia ilegal y ataques por sus actividades dirigidas a promover y defender los derechos humanos. En los casos más extremos, pero cada vez en aumento, personas defensoras de derechos humanos han sido asesinadas por el trabajo que realizan.<sup>6</sup>

Amnistía Internacional está particularmente preocupada por la situación de personas defensoras del territorio, del medio ambiente y de aquellos derechos humanos vinculados con el acceso a la tierra, ya que estas personas forman uno de los grupos en una particular situación de riesgo por su actividad.

En ese sentido, la organización recomienda:

- Implementar en consulta con las personas defensoras una política pública integral de protección a defensoras y defensores de derechos, de tal modo que se tomen medidas para combatir las causas estructurales que incrementan los riesgos y ataques contra estas personas, tales como la impunidad, la estigmatización y la discriminación. En ese sentido, se debe adoptar campañas de reconocimiento desde los más altos niveles; tomar medidas urgentes para acabar con la impunidad de los ataques y amenazas

<sup>5</sup> Amnistía Internacional. *México: Informe al Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2018*, 28 June 2018, (Índice: AMR 41/8465/2018).

<sup>6</sup> Amnistía Internacional. *Informe 2017/08 de Amnistía Internacional - La situación de los derechos humanos en el mundo: México*, 22 de febrero de 2018 (Índice: POL 10/6700/2018).

contra las personas defensoras de los derechos humanos, e iniciar investigaciones prontas, independientes e imparciales para traer ante la justicia a todas las personas responsables.

- Fortalecer el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para que brinde una protección oportuna y efectiva, asegurando que tenga los recursos necesarios y la colaboración y cooperación de autoridades federales, estatales y municipales.
- Asegurar que no se efectúa vigilancia ilegítima alguna sobre las personas defensoras de derechos humanos, sus organizaciones o sus familias, y que cualquier vigilancia de tal índole es debidamente suprimida y sancionada conforme a derecho.

## MIGRACIÓN Y REFUGIO

México tiene una historia importante como país de origen y tránsito de personas migrantes, y en los últimos años se ha convertido también en un país de destino para personas que huyen de violencia generalizada o persecución en sus países de origen, sobre todo Honduras, El Salvador, Venezuela y Guatemala. No obstante miles de personas son devueltas ilegalmente a países donde su vida corre peligro, sin que se les permita gozar de su derecho de solicitar asilo en México.<sup>7</sup>

Por lo tanto, la organización recomienda:

- De conformidad con la ley mexicana, garantizar que ningún niño o niña sea separado de sus familias o sea detenido por motivos de migración.
- Garantizar los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, incluida la prohibición de la devolución (*refoulement*) e investigar los informes de prácticas que violan dichos derechos y, si se confirman, garantizar que son objeto de la sanción correspondiente.
- Reorientar las respuestas hacia la migración irregular, caracterizadas por una limitada visión de seguridad que fomenta la represión y la disuasión, por un enfoque basado en derechos humanos, reconociendo que las personas migrantes no son criminales.
- Garantizar que la implementación de la política migratoria no esté a cargo de cuerpos policiales de ninguna índole, sino de oficiales capaces de identificar las necesidades de cada persona y de garantizar su acceso al procedimiento de asilo cuando haya necesidad de protección internacional.

## DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Muchos pueblos indígenas en México siguen sufriendo los efectos de procesos históricos de discriminación múltiple. Subsisten los problemas de acceso limitado a la justicia, a la salud, a la educación, a la vivienda y a la tierra y otros bienes naturales. El aumento de procesos de extracción y otras empresas económicas impactan directamente los derechos de los pueblos indígenas, en especial en relación con la tierra, el territorio y el medio ambiente.

Ante esta situación, Amnistía Internacional recomienda:

- Reconocer y garantizar los derechos humanos de los pueblos indígenas, en particular su derecho al territorio, los derechos económicos, sociales y culturales –incluido el derecho a un medio ambiente sano, y el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado.
- Asegurarse que los proyectos extractivos y de desarrollo económico, así como todas las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, cumplan con las obligaciones de México bajo la Convención de la OIT No. 169 y de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

---

<sup>7</sup> Amnistía Internacional, *Ignoradas y sin protección: La mortal devolución de personas centroamericanas solicitantes de asilo desde México*. AMR 41/7602/2018).

- Asegurar que las empresas respeten los derechos humanos a través del establecimiento de un marco normativo que les obligue a tomar medidas para evitar la vulneración de derechos humanos causada por sus actividades y a rendir cuentas y remediar cualquier abuso en los derechos humanos.

## **POLÍTICA EXTERIOR EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**

Amnistía Internacional valora la participación de México en diversos mecanismos regionales y universales de derechos humanos y la aportación que dicha colaboración puede tener en la situación de derechos humanos en el país; ante ello, la organización considera que México puede beneficiarse de la adhesión a diversas iniciativas y mecanismos.

Por lo tanto, Amnistía Internacional recomienda a las nuevas autoridades:

- Posicionar la agenda de los derechos humanos como base de la política exterior y, en consecuencia, emprender esfuerzos diplomáticos para promover el respeto de los derechos humanos en el mundo y, en especial, en las Américas.
- Establecer la apertura de México al escrutinio internacional sobre la situación de derechos humanos, en especial a través de la cooperación con los mecanismos y procedimientos de la ONU y la OEA.
- Dar cabal y pleno cumplimiento a las sentencias de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos y a las determinaciones vinculantes de otros mecanismos internacionales sobre derechos humanos, como así también a las recomendaciones que se le formulen.
- Adherirse al Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en asuntos Ambientales en América Latina y Caribe (Acuerdo de Escazú) e implementarlo internamente.
- Adherirse prontamente y sin formular reservas al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, e implementarlo internamente.
- Ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones sin formular reservas, e implementarlo internamente.
- Adherirse prontamente y sin formular reservas al Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (1977), e implementarlo internamente.
- Ratificar el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, e implementarlo internamente.
- Adherirse a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores sin formular reservas, e implementarla internamente.
- Denunciar la 'declaración interpretativa' que formulara México al tiempo de ratificar la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de lesa humanidad, relativa al alcance temporal del citado instrumento.
- Reconocer la competencia del Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas que se encuentren bajo su jurisdicción o en nombre de ellas, que alegaren ser víctimas en casos de desaparición, o por otros estados parte, en virtud de los artículos 31 y 32 de la Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

**AMNISTÍA INTERNACIONAL  
ES UN MOVIMIENTO GLOBAL  
DE DERECHOS HUMANOS.  
LAS INJUSTICIAS QUE  
AFECTAN A UNA SOLA  
PERSONA NOS AFECTAN  
A TODAS LAS DEMÁS.**

#### CONTÁCTANOS



[info@amnesty.org](mailto:info@amnesty.org)



+44 (0)20 7413 5500

#### ÚNETE A LA CONVERSACIÓN



[www.facebook.com/AmnistiaAmericas](http://www.facebook.com/AmnistiaAmericas)



[@AmnistiaOnline](https://twitter.com/AmnistiaOnline)

# MÉXICO: MEMORÁNDUM PARA EL PRESIDENTE ELECTO

## RECOMENDACIONES DE DERECHOS HUMANOS PARA EL PRÓXIMO GOBIERNO

Este memorándum dirigido a Andrés Manuel López Obrador, presidente electo de México, tiene como objetivo presentar las principales observaciones, preocupaciones y recomendaciones de Amnistía Internacional para hacer frente a la seria crisis en materia de derechos humanos en la que se encuentra el país. Considerando los constantes y complejos desafíos que esto conlleva, Amnistía Internacional considera que la nueva administración podría impulsar cambios sustanciales si coloca de forma inmediata la agenda de los derechos humanos como el eje central de las políticas públicas y de las decisiones gubernamentales.