

Derechos Humanos en México

Misión de la CIJ

1999



© Comisión Internacional de Juristas (CIJ, 1999)

Impreso en Francia
Abrax F-21300 Chenôve

INDICE

Introducción	7
Derechos Humanos en México. Misión de la CIJ, 1999	9
I. El debate de los derechos humanos en México	16
II. El marco regulatorio del Estado	19
III. El derecho a ser juzgado por un tribunal idóneo, independiente e imparcial	23
IV. Situación de los derechos humanos en particular	27
V. Situación en el Estado de CHIAPAS	41
VI. Situación en el Estado de GUERRERO	55
VII. Situación en el Estado de OAXACA	61
Conclusiones	65
Recomendaciones	70

INTRODUCCIÓN

Frente a informes de diversas organizaciones mexicanas e intergubernamentales de derechos humanos, la Comisión Internacional de Juristas dispuso en marzo de 1999 el envío de una Misión a México. La Misión tuvo como objetivo recopilar información sobre la situación de los derechos humanos, y más especialmente en el Distrito Federal de México y los Estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca y al mismo tiempo dar seguimiento a la anterior misión llevada a cabo por la CIJ en febrero de 1994, y sobre la cual ya hemos publicado un informe.¹

La CIJ desea agradecer al Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos su buena voluntad y colaboración durante esta misión y lo felicita por los esfuerzos desplegados a fin de mejorar situaciones que violan los derechos humanos. Cabe también felicitar a la Comisión Nacional Mexicana de Derechos Humanos por su labor didáctica de promoción y sus tareas de protección de los derechos humanos.

Lamentablemente, la Misión pudo también verificar múltiples violaciones a derechos humanos que afectan al derecho a la vida, a la libertad, a la integridad física y a la seguridad de las personas, especialmente detenciones ilegales, tortura de los detenidos y desapariciones forzadas. Por otra parte, el aseguramiento del debido proceso legal y una correcta administración de justicia se ven a menudo afectados por ingerencias y presiones de los poderes públicos.

La presencia activa en Chiapas de grupos paramilitares es altamente preocupante. Estos operan en particular en torno a las comunidades indígenas de las zonas conflictivas donde la población simpatiza con el movimiento Zapatista. Tales grupos hostigan y ejercen represalias contra civiles con toda impunidad.

En el presente informe de la Misión de la CIJ, se hace un llamamiento para que cesen inmediatamente las torturas y las detenciones ilegales. Rápidamente deberá ponerse un término final a la impunidad. Los

1 *México, Rebelión Indígena en Chiapas*, CIJ, febrero de 1994.

indígenas deberán poder participar en la vida de la nación mexicana como sujetos activos y en pie de igualdad con los demás sectores en el marco de su desenvolvimiento económico autónomo que preserve sus costumbres, cultura y formas de organizaciones tradicionales. En cuanto a la situación existente en el Estado de Chiapas este informe de la CIJ insta a todas las partes a retomar el diálogo y avanzar el proceso de paz, tomando como base de los acuerdos de San Andrés Larráinzar de febrero de 1996.

La Misión a México tuvo lugar del 9 al 19 de marzo de 1999. Fue integrada por el Sr. Eduardo Duhalde Huber (Argentina), Magistrado y Presidente de un Tribunal Penal de Argentina, Profesor de Derecho Internacional y Consultor de las Naciones Unidas en derechos humanos; el Sr. Roberto Garretón Merino (Chile), miembro del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria y Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en la República Democrática del Congo; y el Sr. Alejandro Artucio, Asesor Jurídico principal de la Comisión Internacional de Juristas, responsable de los trabajos de esta organización en América Latina y el Caribe y ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en la República de Guinea Ecuatorial.

Las conclusiones y recomendaciones de la Misión fueron presentadas el 31 de marzo a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En julio de 1999, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas se reunió en Ginebra y antes de examinar el informe periódico sometido por el Gobierno mexicano, debatió con el Asesor Jurídico principal de la CIJ responsable de los trabajos en América Latina, así como con otras seis organizaciones no gubernamentales de derechos humanos mexicanas. Se distribuyeron copias de las conclusiones y recomendaciones de la misión de la CIJ de marzo de 1999. Al formular el Comité sus conclusiones expresó gran preocupación por la situación de los derechos humanos en México. El informe fue también distribuido a varios miembros de la Subcomisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su reunión de agosto de 1999.

Adama Dieng
Secretario General

DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

MISION DE LA CIJ

1999

La Comisión Internacional de Juristas, en consonancia con sus objetivos centrales: promover el respeto al Imperio del Derecho y promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, y su particular preocupación por la situación de los pueblos indígenas en todo el mundo, dispuso en febrero de 1994 el envío de una Misión a México, frente al conflicto armado suscitado en el Estado de Chiapas, misión que dio cuenta de sus observaciones y recomendaciones en el informe publicado bajo el título *"México: Rebelión indígena en Chiapas"*.

En los cinco años transcurridos, la CIJ ha seguido con especial atención el desarrollo de aquel conflicto y los esfuerzos hechos para el diálogo y la pacificación entre el Estado mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y al mismo tiempo ha observado con preocupación la situación general de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todo el territorio de aquella nación. La CIJ ha tomado conocimiento de una serie de pronunciamientos y recomendaciones habidos especialmente en los últimos tiempos, provenientes de órganos del sistema de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, así como de Organizaciones No Gubernamentales, y las denuncias efectuadas por presuntas víctimas y personas afectadas en sus derechos fundamentales.

La preocupación internacional

En efecto, lo expresado por los órganos de tratados, grupos de trabajo y mecanismos de los procedimientos especiales del sistema de las Naciones Unidas, así como por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Organización de Estados Americanos, avalan

y justifican la creciente preocupación internacional por el deterioro en el aseguramiento de los derechos humanos en general y en particular, los que afectan a los derechos a la vida, a la integridad física, a la libertad y a la seguridad de las personas.

Entre otros, cabe mencionar los siguientes antecedentes:

- a) Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura (ONU) formuladas en 1997, al término del examen del informe periódico de México. En ellas el Comité, luego de elogiar los esfuerzos emprendidos por las autoridades mexicanas para desterrar la tortura, reconoce con preocupación que ésta ha continuado practicándose en México, especialmente por las policías judiciales, tanto federales como locales, y también por efectivos de las Fuerzas Armadas bajo el pretexto de la lucha antisubversiva, lamentando "la impunidad en que permanecen los torturadores".
- b) A parecidas conclusiones llegó el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, sobre la cuestión de la tortura, en su informe de 1997 (E/CN/ 1998/38/Add.2), señalando sin embargo que presentándose reiteradamente la tortura, no puede decir que se trate de una «práctica sistemática».
- c) Conclusiones y recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (ONU) de 1997, al examinar el informe periódico de México. El Comité expresó su preocupación por la situación de extrema pobreza y marginalidad de la mayoría de las poblaciones indígenas de México y la seria discriminación y trato no equitativo que reciben.
- d) Conclusiones y recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que al examinar el informe periódico de México, manifestó su preocupación por el disfrute y el respeto de algunos de los derechos cuya vigencia le toca supervisar.
- e) Conclusiones y recomendaciones del Comité de Derechos Humanos, adoptadas en julio de 1999 -con posterioridad a la Misión de la CIJ. En ellas el Comité expresa satisfacción por una serie de medidas adoptadas por las autoridades para mejorar el respeto de los derechos civiles y políticos. No obstante, expresa

diversos motivos de preocupación; entre ellos el valor de la confesión del acusado, cuando éste sostiene que la confesión le ha sido arrancada por torturas; la intervención de fuerzas militares en tareas policiales en comunidades indígenas de Chiapas y Guerrero; la impunidad de que benefician los miembros de las fuerzas de seguridad en casos de violaciones a derechos humanos; la violencia contra la mujer. Recomendó la modificación de algunas leyes y sobre todo de prácticas e insta al Gobierno a “garantizar a las comunidades indígenas el respeto a los derechos y libertades que les corresponde individualmente y como grupo, erradicar los abusos a que se les somete, respetar sus costumbres y cultura...”

- f) Conclusiones y observaciones del Comité de los Derechos del Niño (ONU) del año 1994, en el que se indica su preocupación por los “niños de la calle”, expuestos a la violencia y prácticas de tráfico sexual.
- g) Resolución de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías del 20 de agosto de 1988 (E/CN.4/Sub.2/1998/L.11) en la que este importante órgano de las Naciones Unidas toma nota “de las informaciones procedentes de fuentes concordantes que indican que la evolución de la situación de los derechos humanos en México se hace cada vez más preocupante, en particular en lo que concierne a las poblaciones indígenas”.
- h) El último informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA), de octubre de 1998, sobre la situación de los derechos humanos en México, en particular sus Conclusiones y Recomendaciones finales (Cap. XI), formuladas ante la constatación de graves violaciones a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.
- i) Informe de la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos de NU sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (E/CN/ 4/1998/ 101/Add.2), luego de su visita a México, dando numerosos ejemplos de situaciones que le preocuparon.
- j) Informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de NU sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, de diciembre de 1997, después de la visita que efectuara al país. El

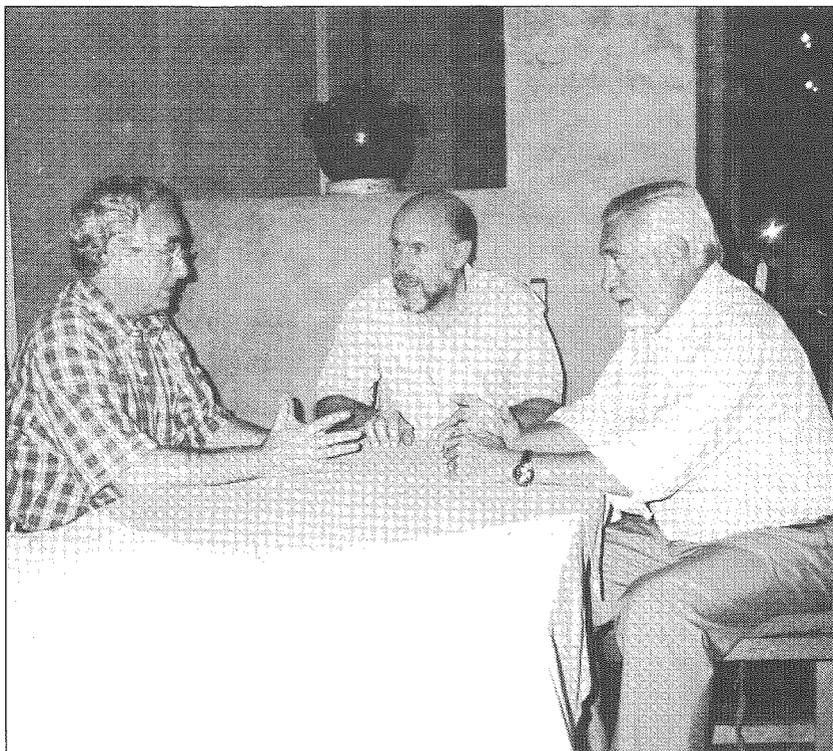
Relator da cuenta de ataques, hostigamientos y actos violentos, comprendidos los asesinatos de defensores de derechos humanos y activistas sociales, periodistas, dirigentes de organizaciones campesinas e indígenas, de partidos políticos y miembros de diferentes comunidades religiosas. Señala la falta de acción adecuada de las autoridades para impedir tales hechos.

- k) Diversos informes del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, dando cuenta de reiteradas y comprobadas denuncias recibidas sobre desapariciones forzadas y definitivas - y nunca aclaradas- de personas.
- l) Informes de numerosas ONG internacionales, entre las cuales: Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Federación Internacional de Ligas de Derechos Humanos, Organización Mundial contra la Tortura, Pax Christi Internacional, Federación Internacional Acción de Cristianos para la Abolición de la Tortura, Familia Franciscana Internacional, así como los de numerosas Organizaciones No Gubernamentales mexicanas, señalando un grave deterioro de la situación de los derechos humanos en México.

La Misión

Frente a este cuadro informativo, proveniente de tan jerarquizadas fuentes, la Comisión Internacional de Juristas dispuso el envío de una Misión a México integrada por los abogados expertos en derecho internacional, Sres. Alejandro Artucio, Eduardo Luis Duhalde Hubert y Roberto Garretón Merino¹, con el fin de recopilar informaciones sobre

1 **Alejandro Artucio**, de Uruguay, Asesor Jurídico principal de la Comisión Internacional de Juristas, responsable de los trabajos de esta organización en América Latina y El Caribe y ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en la República de Guinea Ecuatorial; **Eduardo Luis Duhalde Hubert**, de Argentina, Magistrado y Presidente de un Tribunal Penal de la Capital Federal, Buenos Aires, Profesor de Derecho Internacional y Consultor de las Naciones Unidas en derechos humanos; **Roberto Garretón Merino**, de Chile, miembro del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria y Relator Especial de las NU sobre la situación de los derechos humanos en la República Democrática del Congo.



*de izqda. a dcha.:
Roberto Garretón Merino, Alejandro Artucio Rodríguez, Eduardo Luis Duhalde Hubert*

el terreno, de fuentes gubernamentales y no gubernamentales, sobre la situación de los derechos humanos en México y más especialmente en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. La Misión ajustó su cometido a la "Normatividad para visitantes de ONGs interesados en conocer in-situ la condición de los derechos humanos en México" dispuesta por el gobierno mexicano con fecha 27 de mayo de 1998.

Realizada la visita entre los días 9 al 19 de marzo de 1999, la Misión presenta el siguiente informe.

Informe de la verificación “in situ”

La CIJ desea antes que nada, agradecer la buena voluntad y la colaboración prestada por el gobierno de México y por las autoridades federales y locales, así como por otras instituciones del Estado, proporcionando la información que se les solicitó, explicando sus puntos de vistas y las políticas implementadas y facilitando las verificaciones en el terreno, respetando la libertad de movimientos y autonomía de los integrantes de la Misión de la CIJ.

Entre las actividades relacionadas con el gobierno de México, cabe destacar que la Misión se entrevistó con diversas autoridades: la Secretaria² de Relaciones Exteriores, Dra. Rosario Green; con la Subsecretaria de Relaciones Exteriores encargada de organismos internacionales, Lic. Carmen Moreno; con el Subsecretario de la Secretaría de Gobernación, Lic. Diodoro Carrasco Altamirano; con el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Genaro Góngora Pimentel, quien estuvo acompañado por el Ministro Jesús Gudiño Pelayo y uno de los Presidentes de Sala; con el Procurador General de Justicia Militar, General Rafael Macedo de la Concha; con el Subsecretario de Población y Servicios Migratorios, Lic. Fernando Solís Cámara; con el Coordinador para el Diálogo y la Negociación en Chiapas, Lic. Emilio Rabasa, acompañado por el Subcoordinador Sr. Alan Arias Marín; con la presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Dra. Mireille Roccatti Velázquez y su equipo; con el Subprocurador de Asuntos Institucionales de la Procuraduría General de la República Lic. Eduardo Ibarrola, acompañado por el Director de Protección de Derechos Humanos, Joaquín González Casanova; con el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal Dr. Luis de la Barreda; con el Subprocurador de Justicia del Distrito Federal Lic. Víctor Carrasco Bourget; con el Procurador General de Justicia del Estado de Chiapas, Lic. Eduardo Montoya Liévano; con el Secretario de Gobernación del Estado de Guerrero, Lic Humberto Salgado Gómez; con el Procurador General de Justicia del Estado de Guerrero Lic. Servando Alanís Santos.

2 Los Secretarios/as y Subsecretarios/as corresponden a lo que en otros países se llaman Ministros y Vice-Ministros.

Igualmente la Misión destaca y agradece la colaboración prestada por las organizaciones no gubernamentales que coadyuvaron al éxito de la visita, poniendo a su disposición toda la información solicitada, y desea subrayar en particular, la asistencia prestada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos que preside la Lic. Mariclaire Acosta Urquidi.

En el curso de la Misión, se mantuvieron múltiples entrevistas con organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y asociaciones civiles de distinta índole; miembros de partidos políticos; profesores universitarios; periodistas; abogados ejercientes en distintas zonas del país; dirigentes de organizaciones campesinas de diferentes regiones; víctimas de violaciones de derechos humanos y representantes de diversas comunidades indígenas. También fue entrevistado el Vicario General de la Diócesis de San Cristóbal de las Casas, en el Estado de Chiapas.

Tanto el tenor de las entrevistas gubernamentales, como las ya mencionadas con miembros de la sociedad civil, así como la información y documentación escrita que le fuera proporcionada en gran número, y el estudio de la legislación vigente en el orden constitucional, federal y local, han permitido a la Misión contar con elementos de juicio suficientes para arribar a razonadas conclusiones y poder formular sus recomendaciones.

I. El debate de los derechos humanos en México

La Misión subraya en primer lugar, dentro de la compleja situación política, social y económica mexicana, la importancia que ocupa el debate en torno a la vigencia de los derechos humanos, tanto por parte del Estado como de la sociedad civil, siendo objeto de análisis y propuestas constantes, lo que permite mirar con esperanza la posibilidad de superar el irrespeto y las violaciones a aquellos derechos y libertades.

Al mismo tiempo, el proceso dinámico de la sociedad civil en la ampliación de su esfera de actuación en el ejercicio de sus derechos políticos, en la democratización de la actividad pública y en el resguardo de los derechos humanos, han acelerado la consolidación de un entremado social y su red de organizaciones no gubernamentales, dando nacimiento a nuevos e importantes actores sociales.

De 15 años a esta parte han surgido en forma cada vez más creciente las organizaciones no gubernamentales (ONGs), en especial aquellas dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos. Este proceso de la sociedad civil mexicana, encuentra puntos de referencia concretos y dinamizadores, como lo han sido: la respuesta ciudadana a las consecuencias del desastre sísmico de 1985; la quiebra del carácter cuasi unipartidario del sistema político del país; y la eclosión de rebeliones campesinas en las zonas más postergadas. Todo ello ha actuado como profundizador de la conciencia colectiva en todos los planos.

La respuesta de las más altas autoridades mexicanas ha sido positiva y existe un importante esfuerzo por lograr el mejoramiento de la situación a través del "Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos". Sin embargo, frente a casos concretos de violaciones de derechos fundamentales, en muchos de ellos algunas autoridades han tratado de minimizar la cuestión, cuando no desmintiendo los hechos, y se ha buscado diluir las responsabilidades y ocultar la participación de agentes públicos, dándole al problema un tratamiento político y retórico.

Este tratamiento equivocado, lleva a una situación entendida por los sectores vinculados a la defensa de los derechos humanos como de

tolerancia oficial a esos abusos y a la existencia de un generalizado estado de impunidad. Esta percepción social sólo se modificará cuando se advierta por parte del Estado una decisión en todas sus instancias, de combatir las violaciones con una enérgica aplicación de las leyes vigentes, cualesquiera fueren los autores, y modificando la estructura institucional para poner fin a la actual ineficacia en la protección de las garantías individuales dentro del sistema de procuración e impartición de justicia.

II. El marco regulatorio del Estado

En el mismo lapso en que se instaló el debate sobre los derechos humanos en México, el marco regulatorio del Estado ha ido ampliándose mediante la incorporación del corpus jurídico elaborado en el plano internacional. La Misión destaca que hasta la fecha México ha ratificado o adherido, a los siguientes instrumentos sobre derechos humanos:

- Los cuatro Convenios de Ginebra sobre derecho internacional humanitario del 12 de agosto de 1949;
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial;
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes;
- Convención sobre los Derechos del Niño;
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer;
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer;
- Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes;
- Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura;
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador";
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y de sus familias;
- Otros tratados multilaterales y declaraciones (de la Asamblea General de las NU y de la Asamblea General de la OEA).

Estos instrumentos internacionales de derechos humanos de los que México es parte, generan una natural actividad de los órganos

intergubernamentales encargados de supervisar su cumplimiento, en tanto su inobservancia genera responsabilidades al Estado de que se trate. De allí que las medidas y pronunciamientos de aquellos órganos, de ninguna manera pueden ser considerados - como algunas voces pretenden - un menoscabo a la soberanía de México y una indebida ingerencia en sus asuntos internos. Ello, sin entrar a considerar el carácter universal de los derechos protegidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el legítimo interés de la comunidad internacional en prevenir su lesión.

En este aspecto, debe señalarse positivamente: a) la reciente aceptación de México de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; b) su apoyo a la aprobación por consenso el 10 de diciembre de 1998 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la "Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos" .

Respecto a la aceptación de la competencia de la Corte Interamericana - órgano en el que uno de los jueces, el Dr. Sergio García Ramírez es nacional de México- es de lamentar la reserva efectuada, tendiente a excluir de aquella competencia, los casos derivados de la aplicación del art. 33 de la Constitución mexicana que otorga al Ejecutivo "...la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente...." Claro está que la limitación al reconocimiento de la jurisdicción del órgano encargado de su interpretación y vigilancia, no libera al Estado de su responsabilidad derivada del eventual incumplimiento de obligaciones internacionales contraídas.

En el marco normativo interno, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya reforma fue promulgada el 5 de febrero de 1997, establece en su art. 4º inciso 1 que "La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedi-

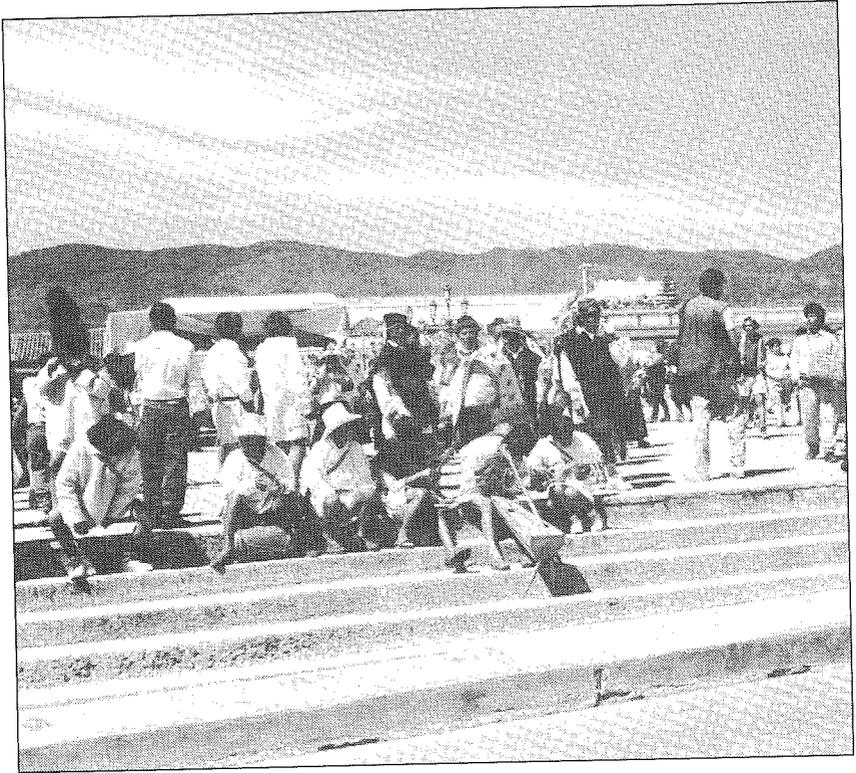
mientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”.

A su vez, de acuerdo a lo prescripto por el art. 133 de la Constitución, los tratados que cumplen con los requisitos que la misma norma establece, son “Ley Suprema de toda la Unión” y producen por lo tanto, la modificación de la legislación interna federal. Sin embargo esta adición o derogación, es aconsejable que se explicita en la adecuación de la legislación pertinente, superando toda posible interpretación en contrario, como la Misión ha advertido en diversos casos. Igualmente, no se han dictado las leyes que hagan efectiva la observancia de aquellos tratados, reglamentando la protección de los derechos protegidos.

También se observan colisiones con normas del derecho interno que no han sido adecuadas a los compromisos internacionales contraídos. En líneas generales, la Misión ha podido constatar que las prescripciones de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte, no se han reflejado en los pronunciamientos judiciales, pese a que el citado art. 133 Constitucional establece en su última parte que “Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

Pese a los esfuerzos importantes que México ha realizado para reformar sus instituciones, la situación descrita sigue siendo compleja y crea incertidumbre e inseguridad jurídica, cuando no vuelve ilusorios los derechos humanos protegidos.

En este sentido, resulta alentador la tipificación en el Código Penal de los delitos de violación de los deberes de humanidad y de genocidio (arts. 149 y 149 bis), así como la tipificación de la tortura como delito autónomo.



Mercado en OCOSINGO

III. El derecho a ser juzgado por un tribunal idóneo, independiente e imparcial

La Misión desea iniciar sus comentarios sobre la situación de la globalidad de los derechos humanos en México, refiriéndose al derecho humano a la Justicia reconocido tanto en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que su conculcación posibilita la violación de otros derechos consagrados en éstos y en otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos, y además, hace imposible la reparación a las víctimas de tales abusos.

Respecto al campo normativo y a su aplicación práctica, pese a la voluntad manifiesta de realizar los cambios necesarios, hay aspectos cuya supervivencia conspira contra el sistema de protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. En primer lugar, las deficiencias legales en el aseguramiento de la independencia del Poder Judicial, que generan dependencia política y financiera.

La histórica consustanciación de la administración del Estado con el partido gobernante (Partido Revolucionario Institucional, PRI) y el carácter presidencialista del sistema político, han impedido que el Poder Judicial, más allá de las estructuras formales, pudiera crecer con independencia y autonomía. Pese a la voluntad política y a mayores esfuerzos advertibles por cambiar tal estado de cosas, esta situación persiste.

En este aspecto debe destacarse el exceso de facultades en la materia acordadas al Poder Ejecutivo, tales como la facultad de proponer discrecionalmente al Senado ternas para llenar las vacantes de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (el Senado elegirá al candidato de entre la terna propuesta), así como promover su remoción. Ello trae como consecuencia la preferente elección de magistrados consustanciados y afines con el poder político. También la facultad del Ejecutivo de proponer a la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial, e iniciar el proceso legislativo para reformar o sustituir la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Resulta grave igualmente, en cuanto a asegurar la independencia del poder judicial, la falta de garantías de amovilidad de los jueces, aún en el caso de la Suprema Corte de Justicia cuyos miembros tienen una duración en el cargo de 15 años. Debe recordarse que en 1995 se produjo la cesación transitoria del más alto tribunal por la jubilación forzada de todos sus Ministros. Ejemplo de esa ausencia de garantía de permanencia en el cargo, es que los Magistrados de los Tribunales de Circuito y los Jueces de Distrito son nombrados a prueba por un período sexenal y sujetos a ratificación posterior y no gozan del fuero constitucional. Ello ha llevado a que la magistratura evite enfrentamientos con quienes deben decidir luego su permanencia en los cargos.

También deben subrayarse las amplísimas facultades que tiene el Consejo de la Judicatura en cuyo seno gravitan decididamente los consejeros de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

En el señalamiento de las deficiencias más notorias en el sistema judicial mexicano referido a la protección de las garantías individuales, cabe consignar aquellas que conciernen al funcionamiento del juicio (o recurso) de amparo. El amparo, poderoso mecanismo para la defensa de las garantías individuales, proviene del siglo XIX en México. Con el transcurso del tiempo, se ha convertido en un procedimiento excesivamente técnico y al mismo tiempo costoso que exige la intervención de profesionales del derecho especializados en el tema.

Según el ex Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y actual miembro de la Subcomisión de NU para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, el jurista y profesor mexicano Héctor Fiz Zamudio, entre 1974 y 1994, el 90% de las demandas en amparo fueron desechadas por improcedentes, y en otro 7% de los casos se negó el amparo por considerar los actos impugnados como constitucionales. Sólo el 3% fue protegido. Este exiguo porcentual, se minimiza aún más, si consideramos que el sistema normativo vigente reduce los efectos de la resolución judicial al caso singular del que conocen los tribunales federales, sin que afecte la validez del acto impugnado respecto a terceros que no han sido parte agraviada en la instancia respectiva.

Otro de los problemas más notorios que dificultan una correcta administración de justicia, es el de las excesivas facultades que se han otorgado normativamente al Ministerio Público, y el uso que éste ha

hecho de las mismas. El Ministerio Público tiene encomendada la investigación del delito y su persecución ante los tribunales, ejerciendo la acción penal como acusador. Los artículos 20, 21 y 102 de la Constitución, fijan el marco general de sus atribuciones, que se han acrecentado en los últimos años, restando facultades a los Jueces. En efecto, los Jueces que conocen en los procesos penales carecen de potestad para allegar elementos de prueba de un delito o de la responsabilidad del acusado, como también están impedidos de iniciar el juicio sin el previo ejercicio de la acción por el representante del Ministerio Público, ni continuar el procedimiento si éste ha decidido desistir.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (10 de mayo de 1996) ubica a esta institución "en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal", con lo que queda en duda la autonomía del Ministerio Público en el ejercicio de sus atribuciones. Para el cumplimiento de sus funciones se auxilia con una policía propia que actúa bajo su autoridad y mando inmediato.

En la fase de investigación previa el Ministerio Público está facultado para:

- a) retener al indiciado por un plazo de 48 horas para investigar, el que puede duplicarse cuando se trate de delincuencia organizada;
- b) conceder la libertad provisional bajo caución;
- c) tomar declaraciones al indiciado y a los testigos.

Una idea del porqué de las preocupaciones de la Misión en este ámbito, la da que del total de 1054 recomendaciones que la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió desde su creación en 1990 hasta 1996, 505, es decir, el 47,9 % se refirieron a transgresiones en la procuración de justicia. En el 36% de estas 505 recomendaciones (156 de ellas), se comprobaron detenciones arbitrarias. Y por regla general, la detención arbitraria suele dar origen a la comisión de otras violaciones de derechos humanos, en especial a la incomunicación ilegal y a la coacción física o psíquica.

Esta situación se ha agravado en los últimos años. Existen múltiples denuncias por violación de derechos humanos causadas por negligencia o abandono en la función persecutoria del delito. Las

omisiones y deficiencias son tan frecuentes como los excesos en su actuación. Las más graves están referidas a la carencia de actuaciones en casos de desaparición de personas, dilación en las investigaciones y omisión de diligencias en casos de homicidios.

Particular importancia revisten las decisiones de archivo o de reserva de las averiguaciones previas. En la práctica la averiguación previa se ha convertido en la parte predominante y decisiva en el procedimiento penal. De todas las denuncias y querellas un porcentaje muy elevado, superior al 50 %, no llega a los Jueces de lo penal pues el Ministerio Público los resuelve a través de la denominada reserva o del no ejercicio de la acción penal, disponiendo su archivo. De acuerdo a lo establecido por el art 21 Constitucional, las resoluciones del Ministerio Público sobre "no ejercicio" y "desestimiento de la acción penal", sólo "podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional", con la consiguiente dilación temporal y el costo de estas acciones, que escapan a las posibilidades de las personas con recursos financieros limitados.

El sistema de procuración e impartición de justicia en México con relación a pruebas que hubieren podido obtenerse ilegalmente, es deficiente y ambiguo tanto en el derecho vigente, como en su aplicación. Esto es así en cuanto a que son frecuentes la obtención de pruebas mediante detenciones y cateos ilegales, mediante la indebida prolongación de la detención y en ciertos casos, por torturas u otras formas de coacción. La ley no es suficientemente explícita para negarles validez y los tribunales muchas veces fallan a favor de la aceptación de evidencias, que han sido seriamente cuestionadas por su ilegal forma de obtención.

Las situaciones someramente descritas en torno al Poder Judicial y al Ministerio Público en el ámbito federal, se agravan en relación a las instituciones similares de los Estados que componen la Unión Mexicana y a sus regímenes interiores. Allí se hace más palpable la falta de equilibrio de los poderes y las dificultades para lograr tribunales independientes e imparciales, y también, agentes del Ministerio Público que garanticen plenamente los derechos de los habitantes.

IV. Situación de los derechos humanos en particular

1. Derecho a la vida

Este derecho se encuentra garantizado, además de por las convenciones y pactos internacionales que ha ratificado o a los que ha adherido el Estado mexicano, por el art. 14 de la Constitución que señala que nadie podrá ser privado de la vida. A su vez, el art. 22 Constitucional prohíbe la pena de muerte por delitos políticos y limita su aplicación a los casos de traición a la patria en guerra extranjera, al parricidio, al homicidio con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagio, al salteador de caminos, a la piratería y a los delitos graves del orden militar.

Pese a la señalada protección, las más graves violaciones a los derechos humanos en México, comprometen este derecho por medio de las prácticas de desaparición forzada y de ejecuciones extrajudiciales (o extralegales).

Desapariciones forzadas

Esta aberrante práctica, viene siendo denunciada en México desde hace más de tres décadas. En la actualidad, pese a los esfuerzos del Gobierno mexicano, siguen produciéndose desapariciones forzadas, ocurridas en el marco y bajo el pretexto de la lucha contra la guerrilla, el narcotráfico y la delincuencia común. En las denuncias se señalan como presuntos responsables a las Procuradurías Estatales de Justicia, a miembros del Ejército y de las distintas Policías y a la Procuraduría General de la República. Las regiones más castigadas por este flagelo, corresponden a las zonas rurales de los Estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas y al Distrito Federal, aunque existen denuncias similares en otros varios Estados (Morelos, Baja California, Tamaulipas, etc).

A la ineficacia del sistema de protección, se suman las actitudes permisivas de las autoridades y la falta de persecución de este tipo de delito, que por otra parte no está tipificado como figura autónoma en la legislación penal mexicana. Ejemplo de lo expuesto es que las

procuradorías de justicia exigen al denunciante de la desaparición forzada que proporcione los elementos de prueba acreditativos de la responsabilidad de agentes y funcionarios públicos en su comisión, lo que generalmente resulta imposible de lograr sin la previa actividad investigatoria del propio Estado respecto a los posibles responsables, lo que suele conducir al archivo de las denuncias.

El recurso idóneo para poner fin a esta situación de desaparición forzada, debiera ser el juicio (o recurso) de amparo, el que sin embargo carece de eficacia práctica pues basta que no se localice a la víctima mediante los pedidos de informes, para que el mismo no prospere.

La "Asociación de Familiares de Desaparecidos y Detenidos" entregó a la Misión un listado de cerca de 200 víctimas desaparecidas en los últimos cuatro años, expresando su reclamo por la falta de actividad oficial en torno a dichos casos. Por su parte, la ONG, "Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos" tuvo conocimiento directo de 65 presuntas desapariciones durante el año 1997, y de otros 19 casos en el primer semestre de 1998.

La modalidad de la desaparición forzada de personas, guarda igualmente relación con la actividad de los grupos paramilitares o parastatales, a la que se referirá este mismo informe.

Ejecuciones extrajudiciales o extralegales

Las ejecuciones extralegales han sido una constante en México. No sólo han tenido como víctimas personas vinculadas al accionar guerrillero o a otras formas de actividad política, sino también a personas relacionadas a conflictos sociales, a la delincuencia común y al narcotráfico.

En los últimos años han crecido preocupantemente los homicidios imputados al accionar de agentes que forman parte de la autoridad pública o que están indirectamente ligados a la actividad del Estado, quienes deliberadamente y en forma arbitraria han quitado la vida de seres humanos en circunstancias que no corresponden al uso legítimo de la fuerza.

Habitualmente sus responsables tratan de disfrazar estos hechos, pretextando enfrentamientos armados, suicidios, etc., o atribuyéndolos

a acciones de particulares ajenos al Estado. Hay múltiples denuncias que han sido corroboradas tanto por parte del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias - y consignadas en su informe del 19 de diciembre de 1997 - como por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que las incluyó en su informe de octubre de 1998, tras su visita in loco a este país. También estos hechos han merecido particular atención de "Human Right Watch" en su reciente informe de enero de 1999: "Abuso y Desamparo: tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial en México".

La situación señalada no ha encontrado en todos los casos una respuesta contundente de las instituciones estatales, aunque es de señalar positivamente, que se observan por parte de las autoridades señales claras de sus deseos de poner fin a esta situación de impunidad.

Resulta particularmente alarmante una nueva modalidad observada: a los crímenes individuales y selectivos vinieron a agregarse los crímenes indiferenciados y colectivos, sin cesar la primera práctica indicada. Estos sucesos tienen un claro sentido represivo e intimidatorio que excede al propio crimen y debe ser analizado como picos de la violencia implementada por las estrategias contrainsurgentes en las zonas rurales e indígenas de México, en la perspectiva de la llamada "guerra de baja intensidad".

Los serios sucesos de Acteal y El Bosque, en Chiapas, y de El Charco, en Guerrero, dan cuenta de esa modalidad de violación múltiple del derecho a la vida.

El 22 de diciembre de 1997, un grupo de hombres que portaban armas de alto calibre atacó a un grupo de desplazados internos pertenecientes a la asociación "Las Abejas", que se encontraban en el paraje de Acteal, municipio de Chenalhó, Estado de Chiapas. El ataque duró aproximadamente 8 horas y resultaron muertos 45 indígenas - entre ellos 21 mujeres y 15 niños - que se habían refugiado en un templo religioso. El gobierno de Chiapas había sido oportunamente advertido sobre la posibilidad de que el grupo paramilitar denominado "Máscara Roja" efectuara una incursión de esta naturaleza, y fue también avisado cuando comenzó la agresión. A pesar de que en las cercanías se localiza una base militar y un cuartel de la Policía Judicial del Estado, ninguna autoridad se presentó en el lugar donde estaban produciéndose los

violentos hechos. Existen testimonios de que agentes de la policía estatal presenciaron los sucesos sin tomar medida alguna para ponerles término.

La Procuraduría General de la República llegó a la conclusión de que existió apoyo de la Dirección General de Seguridad Pública del Estado para proteger a los atacantes y para transportar la armas. En el mes de julio de 1998 se dictó orden de aprehensión contra varios ex funcionarios por su presunta responsabilidad en la masacre, entre ellos contra el ex Procurador de Justicia Estatal, el ex titular del Consejo Estatal de Seguridad y el Coordinador General de la Policía de Seguridad Pública. Aún cuando la reacción de las autoridades ante la barbarie, fue oportuna y eficaz, se restó a los hechos intencionalidad política, concluyendo que el móvil de la masacre había sido una venganza colectiva ante agravios anteriores. No prosperó la investigación sobre la existencia de grupos paramilitares apoyados por cuerpos de seguridad y militares, a pesar de las evidencias proporcionadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y por varias organizaciones de la sociedad civil.

En junio de 1998, un supuesto enfrentamiento ocurrido en la localidad de El Charco del municipio de Ayutla, en el Estado de Guerrero, entre elementos del Ejército y miembros de la organización insurgente "Ejército Popular Revolucionario" dejó un saldo de 11 muertos, 5 heridos y 22 detenidos, entre los integrantes de este grupo. Versiones de testigos señalaron que los presuntos miembros del grupo insurgente dormían en una escuela cuando fueron rodeados y atacados. Los milicianos respondieron con disparos esporádicos hasta que finalmente se rindieron. Según los testigos, se escuchó - aún en el ámbito de la escuela - a uno de los guerrilleros pedir perdón, antes de ser ejecutado de varios disparos. Al resto, los condujeron a la cancha de fútbol, donde los soldados los tendieron boca abajo y dispararon. Después los pusieron boca arriba y volvieron a disparar. La versión oficial fue que los soldados habían sido atacados al realizar un patrullaje. Indagaciones realizadas por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de México, confirmaron las denuncias de que se había tratado de una masacre y no de un enfrentamiento, como lo había demostrado ya la prolija investigación llevada a cabo por el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro".

En ese mismo mes se realizó un operativo de las fuerzas de seguridad en el municipio de El Bosque, Estado de Chiapas, donde murieron 8 indígenas y un agente policial, 9 personas fueron heridas y se detuvo a 57 más. Representantes de dos comunidades indígenas denunciaron que 7 de las 8 personas muertas - simpatizantes del EZLN - habían sido capturadas vivas.

La Misión recibió denuncias de otros diversos hechos referentes a ejecuciones extrajudiciales, ratificadorias de las denuncias públicamente conocidas e indicativas del aumento de esta modalidad criminal. Siguen aún sin un esclarecimiento pleno los homicidios de importantes figuras públicas, como los casos del Cardenal, Juan de Jesús Posadas (1993); del candidato presidencial Luis Donald Colosio Murrieta (1994); y del Secretario General del Partido Revolucionario Institucional, PRI, Francisco Ruiz Massieu, pese al tiempo transcurrido.

Tampoco han sido esclarecidos los casos que integran la lista de víctimas de este tipo de delito, incluidas por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias en su informe de diciembre de 1997. Entre estos casos, revisten particular gravedad el asesinato de la defensora de derechos humanos, la maestra Norma Corona Sapién quien estaba investigando torturas y asesinatos cometidos por policías judiciales; el homicidio de la familia Quijano presuntamente víctimas del abuso de agentes de la policía judicial federal; el caso del Sr. Celerino Jiménez Almaraz muerto el 24 de abril de 1997 en San Mateo Río Hondo, luego de detenido por policías judiciales de Oaxaca; el caso de Erick Cárdenas Esqueda de 16 años, muerto en 1997 en las celdas de la policía municipal de Laredo, Tamaulipas. Existen otras denuncias ya no sobre agentes policiales, sino que responsabilizan a miembros de las fuerzas armadas. Tal el caso del Sr. Marcial Oribe Zarco, asesinado el 7 de noviembre de 1996 en Agua Fría, por seis hombres con uniformes e insignias del Ejército mexicano, que portaban armas del tipo AK-47.

De la información recibida, surge que los asesinatos por motivos políticos continuaron perpetrándose sin que se determinara responsabilidad alguna por los crímenes: en enero de 1998 fue asesinado el Sr. Rubicel Ruiz, dirigente de la Asamblea Estatal Democrática del Pueblo Chiapaneco; en abril de 1998, al Sr. Oscar Rivera Leyva, dirigente del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en Atoyac, le

quitaron la vida dos individuos, uno de ellos, un militar en actividad. Un dirigente de la Organización Campesina de la Sierra Sur (OCSS) en el Estado de Guerrero, el Sr. Eusebio Vázquez Juárez, fue ejecutado el 19 de julio de 1998 en la comunidad de Tepetitla, municipio de Coyuca de Benítez. Había sido amenazado de muerte en varias ocasiones por miembros de la Policía Judicial Estatal y por militantes del PRI, el partido en el gobierno. Fue emboscado de noche a metros de su casa, por un grupo integrado por siete hombres armados, vestidos de negro y con el rostro cubierto. Esta organización, la OCSS, denunció ante la CIDH que 34 de sus integrantes habían sido asesinados desde mayo de 1995. Otro caso que refleja la vulnerabilidad del derecho a la vida es el del Sr. Pedro Romero Macedo, miembro fundador del Frente Cívico Anti-Corrupción de Tlalchapa, en la comunidad de la Cacamicua, Estado de Guerrero. Había desaparecido el 22 de julio de 1998 y su cadáver fue encontrado el día 3 de agosto. Romero Macedo, diez días antes de su desaparición, hizo público ante la Procuraduría General de la República en Coyuca de Catalán, que estaba amenazado de muerte por miembros del PRI - cuyos nombres dio - y por un presunto grupo paramilitar, por haber denunciado en nombre de la organización a la que pertenecía, la vinculación de las autoridades locales con el narcotráfico.

Por su parte, continuaron sucediendo los linchamientos contra presuntos delincuentes. En marzo de 1998, civiles desconfiados de la acción de la justicia, asesinaron a dos supuestos secuestradores en Huejutla, Hidalgo.

Algunas corporaciones policiales e instancias de procuración de justicia siguieron protegiendo a homicidas, especialmente cuando los crímenes tenían connotaciones políticas: en marzo de 1998, avisados por la Policía de Seguridad Pública de Chiapas, se escaparon 6 miembros de la organización paramilitar "Paz y Justicia", señalados como presuntos asesinos del dirigente zapatista Sr. José Tila López.

En Chihuahua, 127 mujeres fueron asesinadas en distintas circunstancias, sin que las autoridades pudieran dar con los responsables de tales crímenes. Ello generó una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a la que el gobierno del Estado respondió con evasivas que atribuían parcialmente a las víctimas la responsabilidad de lo ocurrido.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió en marzo de 1998 un informe definitivo sobre el caso de Aguas Blancas, en el Estado de Guerrero, donde fueron asesinados 17 campesinos en 1995. La Comisión concluyó que el gobierno mexicano no ha cumplido con sus obligaciones de hacer respetar los derechos humanos, consagradas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el informe anual del Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria", dependiente de la orden religiosa de los Dominicos, se indica respecto a los conculcamientos del derecho a la vida: "Pero no sólo las fuerzas gubernamentales o pro gubernamentales han conculcado este derecho. También conocimos sobre casos en donde militantes del Partido Revolucionario Institucional fueron asesinados, especialmente en el Estado de Chiapas e incluso agentes gubernamentales de algunos municipios. Ello hace evidente la violencia que impera en el país, especialmente en las zonas sur y centro, donde la existencia de grupos armados de oposición y las álgidas discrepancias entre el PRI y partidos opositores han ocasionado la muerte de varias personas que, en la abrumadora mayoría de los casos, no han sido aclaradas adecuadamente".

La reiterada violación al derecho a la vida, ha sido objeto de análisis nuevamente por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Organización de Estados Americanos), quien en su informe de octubre de 1998, manifestó su preocupación e instó al gobierno de México a actuar de manera seria, rápida y eficaz para asegurar que las denuncias sobre violación del derecho a la vida cometidas por miembros de la policía o del ejército sean investigadas inmediata y exhaustivamente, los reponsables sancionados, y los familiares de las víctimas convenientemente indemnizados.

En este sentido, deben valorarse positivamente los avances registrados para poner fin a este estado de impunidad. A los procesamientos dispuestos con motivo de la masacre de Acteal debe sumarse otro no menos importante: por el asesinato de seis jóvenes víctimas de ejecución extralegal en octubre de 1997 en la Colonia Buenos Aires de la ciudad de México, se dictó orden de aprehensión y auto de formal prisión contra el General Enrique Tello Quiñones, entonces Director General de Agrupamientos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Asimismo, se otorgaron indemnizaciones a los deudos

de la masacre de Acteal y a los familiares de los jóvenes asesinados en la colonia Buenos Aires.

2. Derecho a la libertad: privaciones de libertad ilegales o arbitrarias

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 1 prescribe que "...todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Las violaciones más comunes a estos derechos y que involucran a las policías judiciales, están dadas por las detenciones ilegales que son sumamente frecuentes, a tenor de las denuncias recibidas y de las constataciones efectuadas por la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos. Detenciones ilegales que suelen adquirir la modalidad de desapariciones temporarias, generalmente con motivo de actividades contrainsurgentes y de la lucha contra el narcotráfico, en ocasión de operativos combinados de las fuerzas de seguridad y el Ejército.

Resultan frecuentes las detenciones arbitrarias por motivos o causas políticas. La ya señalada identificación del Estado y el partido en el gobierno, el caciquismo y la falta de independencia del poder judicial, ayudan a explicar estas violaciones. Un ejemplo de lo anterior es el operativo realizado en abril de 1998 en Taniperlas, Chiapas, con el objetivo de dismantelar el "Municipio Autónomo"³ de Flores Magón, donde se arrestó a 18 personas, entre ellas 11 observadores extranjeros. Las detenciones se efectuaron sin orden de aprehensión y sin que mediara flagrancia o urgencia.

Características similares tuvo el operativo realizado en San Francisco Ixhuatlan, Oaxaca, donde policías de Seguridad Pública del Estado y elementos militares detuvieron a 51 habitantes de las comunidades indígenas huaves y zapotecos.

3 El EZLN promovió la creación de "municipios autónomos", dirigidos por "Consejos Municipales Autónomos" que naturalmente vienen a disputar las competencias de los Ayuntamientos Constitucionales. Según el EZLN, tales municipios autónomos fueron creados en base a los acuerdos de San Andrés, firmados entre el Gobierno de México y el EZLN.

3. Derecho a la integridad personal: torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes

Numerosas denuncias de torturas fueron expuestas a la Misión, corroborando las constataciones efectuadas por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura y por los distintos informes concordantes que sustentan la preocupación internacional sobre esta práctica, tanto en los casos de detenciones ilegales, como en el marco de detenciones legales, que tienen lugar en el curso de investigaciones judiciales.

La Constitución mexicana establece en sus artículos 20 y 22 que queda prohibida toda incomunicación, intimidación o tortura, así como las penas de mutilación y de infamia, las marcas, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie y otras penas inusitadas y trascendentales.

Pese al amplio marco jurídico tendiente a erradicar la tortura y los malos tratos, éstos siguen teniendo rasgos de habitualidad. La mayoría de los incidentes de torturas y de tratos crueles y degradantes ocurren en el ámbito de la procuración de justicia, tanto federal como estatal, especialmente en la etapa de investigación previa de los delitos con el fin de obtener confesiones o información.

El Ministerio Público, dentro de las excesivas facultades ya descritas, se encuentra habilitado en casos urgentes, para disponer detenciones sin orden judicial (art. 16 de la Constitución), retención que puede prolongarse hasta 48 ó 96 horas según el caso. La amplitud interpretativa de las razones de urgencia, en la práctica otorgan al Ministerio Público facultades que en muchos casos afectan a los derechos de los investigados, en particular con referencia a la protección contra la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes. Coadyuva a facilitar estas aberrantes prácticas la fuerza que el sistema judicial otorga a la primera declaración del presunto inculpado, so pretexto de la intermediación procesal.

La protección de la ley federal para "Prevenir y Sancionar la Tortura" que señala que "ninguna confesión o información obtenida a través de la tortura puede ser usada como evidencia" se convierte en ilusoria, en tanto se pone de cargo de la víctima - si quiere invalidar su "confesión" - probar que fue torturado, lo que resulta harto dificultoso

por la falta de voluntad investigadora de los órganos estatales responsables.

Para tratar de disminuir la habitualidad de la tortura, una reforma constitucional estableció que se considerará en el proceso sólo aquella confesión prestada ante el Ministerio Público o Juez de la causa y en presencia de abogado defensor (20,II). Pese a la reforma, la Comisión Nacional de Derechos Humanos constató en el año 1997/8 un aumento de las quejas, y emitió 16 recomendaciones sobre el tema, la mayoría de las cuales dirigidas a la Procuraduría de Justicia Militar.

Hubo sin embargo algunos avances en la materia: en julio de 1998 se dictó sentencia por torturas contra ex-funcionarios que participaron en la investigación del homicidio del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, ocurrido en septiembre de 1994. Entre ellos, el entonces director de la Policía Judicial Federal fue condenado a 4 años de prisión por delito de torturas.

4. Derechos económicos, sociales y culturales

Aun cuando por razones de tiempo no le ha sido posible a la Misión ocuparse a fondo de estos derechos, sí puede señalar - como ya lo ha hecho en otras partes de este informe - que en México no se encuentra asegurado el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales para importantes sectores de la población, que presentan situaciones generalizadas de pobreza extrema.

Ello es particularmente impactante y reviste especial gravedad en lo que se refiere a parte considerable de quienes integran las comunidades indígenas. En tales casos, a las condiciones de desigualdad social, viene a agregarse la discriminación que padecen por el hecho de ser indígenas. En este contexto, las mujeres y los niños indígenas son todavía los más perjudicados y los más indefensos.

Ejemplo de lo que se dice más arriba es la situación de los llamados "niños de la calle" - indígenas y no indígenas - que carentes de apoyo y cuidados familiares, quedan permanentemente sometidos a la violencia, al ataque o abuso sexual y al tráfico sexual.

5. Derechos de la mujer

Poco más de la mitad de la población total de México está constituida por mujeres.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo cuarto establece claramente una norma antidiscriminatoria, al reafirmar que "El varón y la mujer son iguales ante la ley". Añadiendo al cuerpo normativo destinado a erradicar la discriminación, en septiembre de 1981 entró en vigor en México la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Sin embargo, al haber sido ratificada con una declaración interpretativa que establece que su aplicación se hará en la medida en que los presupuestos financieros estatal y federal lo permitan, ello en cierto modo ha atenuado su efectividad.

La protección normativa ha resultado insuficiente, del mismo modo que los esfuerzos concretos realizados por el gobierno federal para poner remedio a una situación de postergación y discriminación, que tiene origen en hábitos y costumbres profundamente anclados en la sociedad mexicana, y que resultan difíciles de modificar.

En 1996 se inició un Programa Nacional de la Mujer (PRONAM), y en 1998 se aprobó una Ley contra la Violencia Familiar. Pese a ello, la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha reconocido que México posee un atraso de por lo menos 25 años en la legislación protectora de la mujer, sobre todo en lo que respecta a la normativa propia de cada uno de los Estados de la Unión (por ejemplo, la legislación del Estado de Chiapas sanciona el robo de ganado con una pena mayor a la que corresponde por violación sexual).

En el plano laboral, las mujeres están principalmente empleadas en el sector informal como trabajadoras domésticas. De acuerdo a la información a que ha tenido acceso la Misión, a las causas estructurales familiares que llevan a una notoria desjerarquización de la mujer respecto al hombre, debe sumarse el marcado incremento de la explotación de su fuerza laboral. A su vez, la pérdida de ingresos y de oportunidades de trabajo propios del modelo económico imperante se hace más notoria entre las mujeres que entre los hombres, pudiendo hablarse de "una feminización de la pobreza extrema". Autoridades del

Programa Nacional de la Mujer han señalado en 1997 que: "una mujer rural trabaja más de cien horas a la semana entre tareas domésticas, agrícolas y extra-agrícolas sin recibir salario alguno".

Esta discriminación se ve con claridad en lo que respecta a la educación y la formación y capacitación para la vida profesional. El analfabetismo afecta en mayor medida a las mujeres: 15 de cada 100 mujeres de 15 años de edad o más son analfabetas. Proporción que se agrava respecto a la población indígena; si bien dos de cada tres niñas de 6 a 14 años asisten a la escuela, la mitad de las mujeres indígenas mayores de 15 años no saben leer.

Son también preocupantes los niveles de violencia contra la mujer, tanto aquella que tiene lugar en el seno de la familia, como la que proviene de fuera de ella. En las zonas rurales de mayor conflictividad política y social (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Hidalgo), la mujer indígena ha sufrido particularmente las consecuencias de la militarización de la vida civil, siendo víctima preferente de violación sexual, hostigamiento e inducción a la prostitución por parte de elementos militares, "alentados" por la casi total impunidad de la que benefician.

En un informe preparado por Organizaciones No Gubernamentales de derechos humanos, se consignan datos claramente reveladores de la situación discriminada de la mujer en México: "Los homicidios de mujeres han aumentado; las cifras para la Ciudad de México muestran que la tasa de homicidios femenino ha crecido de 6% en 1930 a 20% aproximadamente en 1995 y que la impunidad para este crimen favorece claramente a los asesinos de mujeres. Las cifras oficiales muestran que los agresores tienen menos probabilidad de ser sentenciados cuando la víctima es mujer. Las cifras de 1989 a 1994 muestran que por cada mil víctimas masculinas fueron sentenciados doscientos veinticinco criminales, en tanto que en el caso de víctimas femeninas, sólo ciento veintiseis agresores fueron sentenciados, una diferencia de cincuenta por ciento. En 1995 esa desproporción fue aún mayor: de un total de mil homicidios de varones, ciento sesenta perpetradores fueron sentenciados, mientras que sólo setenta y un victimarios de mil mujeres asesinadas recibieron castigo.(...) Un estudio reciente sobre homicidio femenino concluyó que las mujeres que cometen un homicidio reciben

una sentencia 25% más rigurosa en promedio, que la de los hombres por el mismo delito.”

Debe recordarse igualmente, que existen más de 100 casos irresueltos de asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez a partir de 1994, todas las cuales fueron previamente violadas y mutiladas. También recordar que de las 45 víctimas de la masacre de Acteal de diciembre de 1997 (Referido en el Capítulo 1, Derecho a la vida), 21 de ellas eran mujeres y 15 niños.

6. Pueblos indígenas

El aumento de las demandas de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas de México, y la fuerza con que se han instalado las exigencias de una mayor autonomía en múltiples ámbitos, teniendo como base el reconocimiento de la pluralidad étnico-cultural, no hacen más que resaltar la histórica situación de marginación y sometimiento de las comunidades indígenas en este país.

Tan grave situación de ninguna manera se reduce a algunos municipios del Estado de Chiapas, ni tampoco posee un simple carácter de exclusión cultural, sino que tiene razones estructurales más profundas, que pueden encontrarse en la discriminación económica y social, en el régimen de tenencia de la tierra y en la utilización de indígenas como mano de obra barata.

Esta subestimación y disvalor de la vida del indígena, hace que por un lado se los margine de la toma de decisiones y por otro, que se busque acallar sus reclamos con acciones violentas colectivas e individuales. La masacre de Acteal no es más que una muy trágica verificación de la violencia sobre las comunidades indígenas y campesinas, que tiene características permanentes.

Como bien señala en un informe *Human Rights Watch/ Americas*, “la violencia rural no consiste únicamente en actos brutales y sangrientos, como los que ya han tenido lugar, como por ejemplo: la expulsión violenta de la comunidad de miembros despreciados por esa comunidad, en Chiapas; asesinatos a sangre fría en Guerrero; desapariciones forzadas en Sinaloa. Se trata de un fenómeno general, una

práctica generalizada, que puede describirse como la imposición de la arbitrariedad sobre el imperio de la ley en el ámbito rural. Sus causas están vinculadas a conflictos locales, regionales y nacionales de carácter político, económico y religioso, que tienen como centro la cuestión indígena”.

Ya hemos dicho que en sus Recomendaciones, el Comité de Derechos Humanos (Naciones Unidas), integrado por 18 expertos de distintas nacionalidades, instó en julio de 1999 al Gobierno de México a “garantizar a las comunidades indígenas el respeto a los derechos y libertades que les corresponde individualmente y como grupo, erradicar los abusos a que se les somete, respetar sus costumbres y cultura...”

Debe tenerse en cuenta que la población indígena en México está estimada en unos 10 millones de personas (cifra en la que no se incluyen los mestizos), es decir algo más del 10 % de la población total. De ellos, unos 6,5 millones hablan algunas de las 59 diferentes lenguas autóctonas, se caracterizan por sus fuertes vínculos comunitarios, conservan sus valores culturales, sus formas de vincularse con la naturaleza, de administrar justicia, de organizarse para la producción, y se identifican a sí mismos como indígenas (Según el Instituto Nacional Indigenista, México cuenta con 73 grupos o pueblos indígenas). En todo el territorio, existen alrededor de 13.200 localidades eminentemente indígenas (con más del 70 % de sus habitantes con tal condición) y otras 4.300 localidades donde la población indígena oscila entre el 30 y el 69 %. Las estadísticas prueban que estas poblaciones tienen una clara situación de desigualdad y de empobrecimiento en cuanto al goce de servicios que presta el Estado, y de acceso a servicios sociales, de salud y de higiene.

Los municipios indígenas componen el tercio del total de municipios del país, pero concentran el 82 % de los calificados como de “muy alta marginación” y el 48 % de los de “alta marginación”.

V. Situación en el Estado de CHIAPAS

Datos generales

El Estado de Chiapas, situado al sureste de México, en el istmo de Tehuantepec, limita con el Estado mexicano de Tabasco al norte, con la República de Guatemala al este, el océano Pacífico al sur y sureste, y los Estados mexicanos de Veracruz y Oaxaca al oeste. Ocupa el 8º lugar en el país por su extensión territorial. Su población supera los 3.000.000 de habitantes, de los cuales casi la tercera parte es indígena y habla en su mayoría lenguas de origen maya. Sus principales grupos étnicos son: Tzotzil, Tzeltal, Chol, Tojolabal, Zoque y Lacandón.

De los 111 municipios que lo componen, 94 arrojan niveles de alta marginalidad, que colocan al Estado de Chiapas en el primer lugar nacional de pobreza. Es uno de los estados mexicanos con mayor desigualdad en la propiedad agraria y al mismo tiempo, con una mayor fragmentación de la propiedad. Ocupa el primer lugar en el índice de mortalidad infantil, mientras que los indicadores de la atención de la salud muestran que es ésta la más carenciada de la nación.

En 1998, la sequía y 226 incendios que devastaron más de 39 mil hectáreas hicieron que fuera declarada zona de desastre por el gobierno. Asimismo, la disminución del precio del petróleo crudo mexicano limitó el gasto público, lo que llevó a que se redujeran los recursos asignados al fomento de la producción de café en el presupuesto de egresos para 1998, en más de 100 millones de pesos. Los Estados más afectados fueron Chiapas (32,6 %) y Guerrero (72,9 %). Igualmente, las catástrofes naturales (huracanes), ocasionaron daños y pérdidas cuantiosos.

Los Poderes del Estado son ejercidos por un Gobernador a cargo del Ejecutivo, un Poder Legislativo cuyo número de representantes es proporcional al número de habitantes y el Judicial, a cargo de los tribunales que establece la Constitución política del Estado.

Continúa siendo inquietante la situación política, social y económica, por la latencia del conflicto armado y la falta de una solución

pacífica y concertada, así como por las notorias condiciones de atraso y marginalidad. A ello se agrega que en Chiapas se enfrentan numerosas contradicciones sociales, religiosas y culturales, que hacen que el problema no sea solamente de tipo económico, distanciando a ricos y pobres, sino que puede hablarse de dos proyectos civilizatorios. Podría afirmarse que en Chiapas se ha dado, usando las categorías del desaparecido sociólogo Guillermo Bonfil, un enfrentamiento entre el *México imaginario* (que forman las elites políticas e intelectuales que encarnan el proyecto dominante) y el *México profundo* (de quienes se encuentran arraigados en formas de vida de estirpe mesopotámica, que no comparten el proyecto occidental o lo asumen desde una perspectiva cultural diferente).

La inestabilidad general que prevalece comienza por la propia situación institucional: en los últimos once años, Chiapas ha tenido once Gobernadores, es decir un promedio de un gobernador por año, lo que muestra hasta que punto está en entredicho la legitimidad del poder del Estado.

A fin de examinar en profundidad la situación en Chiapas, la Misión se entrevistó - como ya se dijo - con numerosas autoridades federales, que incluyeron aquellas particularmente relacionadas con dicha situación, como el Coordinador para el Diálogo y la Negociación en Chiapas, Lic. Emilio Rabasa y el Subcoordinador Sr. Alan Arias Marín. Localmente se entrevistó con el Procurador General de Justicia del Estado de Chiapas, Lic. Eduardo Montoya Liévano y con autoridades carcelarias. Además con numerosas ONGs, representantes de iglesias de distintas confesiones, personas individuales y familiares de víctimas, representantes de asociaciones de la sociedad civil.

Violencia y conflicto armado

El conflicto armado que estalló el 1º de enero de 1994, a la par que colocó a Chiapas bajo la mirada universal y puso en la mesa de las urgencias inmediatas una situación social de antigua data, llevó también a que nuevos actores se incorporaran a la de por sí compleja realidad chiapaneca: el insurgente Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y las fuerzas de la contrainsurgencia. Entre estas últimas: las

legalmente constituídas como el Ejército y la Policía, y las ilegales, como los grupos paramilitares (o de civiles armados, como los llama el gobierno).

Aquel 1° de enero de 1994, los indígenas del desconocido EZLN irrumpieron por sorpresa y tomaron siete poblaciones cabeceras de municipio (San Cristóbal, Las Margaritas, Altamirano, Oxchuc, Huixtán, Chanal y Ocosingo)⁴. Ello motivó el inmediato desplazamiento del Ejército Federal para enfrentar al movimiento insurgente, quedando trabado el conflicto bélico. Hasta el 12 de enero se sucedieron las acciones militares represivas, hasta que el reclamo nacional e internacional llevó a que se detuviera la guerra, por decisión unilateral del gobierno federal de México, en una muy loable actitud.

Desde entonces, la falta de concreción definitiva del proceso de paz ha llevado a la latencia del conflicto, con altos picos de tensión y con gravísimos episodios de sangre, desarrollándose una sorda actividad estatal para minar el apoyo indígena al EZLN, que muchos analistas denuncian como una estrategia de "guerra de baja intensidad". El saldo ha sido un alarmante crecimiento de las violaciones a los derechos humanos (desde las trabas a la libertad de tránsito, hasta las detenciones ilegales y los asesinatos) y la reiterada violación de los derechos colectivos de comunidades indígenas. Esto sumado al conflicto armado, ha provocado el desplazamiento forzado de un número que oscila entre 8.000 y 10.000 personas, que por la situación política imperante se han visto forzadas o han preferido abandonar sus hogares y lugares de residencia habitual por temor a sus vidas, su integridad física, o a perder sus muy precarios bienes. Otros informes dan cifras muy superiores de desplazados, aunque esas estimaciones superiores parecen incluir a quienes se desplazaron originariamente, sin tener en cuenta que luego se produjo un paulatino retorno; con estos últimos se llega a la cifra señalada. La Misión pudo visitar algún campamento de desplazados internos.

En comunidades indígenas y campesinas de diversas zonas, sus habitantes son objeto de hostigamientos frecuentes, a veces por parte

4 (Ver al respecto, *México, rebelión indígena en Chiapas*, Informe de la misión de la Comisión Internacional de Juristas, febrero de 1994).

de fuerzas militares, otras de los grupos llamados "paramilitares", que dificultan sus labores productivas agravando su pobreza e impidiendo el normal desenvolvimiento de la vida comunitaria.

Ello ha agravado la situación general del Estado de Chiapas, donde, con independencia del conflicto y siendo raíz del mismo, no se encuentra asegurado el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales de la población, en especial los de las comunidades indígenas, sometidas a condiciones de notorio desequilibrio y desigualdad social, y aún de discriminación, alcanzando situaciones generalizadas de pobreza extrema.

Cinco años después del pronunciamiento del 1° de enero de 1994 y de su primer informe, esta Misión ha constatado que las señaladas causas estructurales que subyacen tras la rebelión indígena y que dieron lugar al pronunciamiento armado, siguen mayoritariamente sin solución, y en algunos casos se han agravado.

Si bien el Gobierno Federal ha volcado importantes recursos en estos años, su no equilibrada y en parte arbitraria distribución de los mismos, hace que buena parte de ellos sean utilizados como política de "premio y castigo", en función de la actitud asumida por las poblaciones indígenas en relación al pronunciamiento zapatista. Para estos planes (entre ellos el "Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)") se ha privilegiado a las regiones fuera del conflicto. En las zonas de influencia del EZLN la ayuda se ha concentrado en las comunidades y personas desafectas a los insurgentes, ahondando el enfrentamiento intercomunitario.

La endémica violencia rural, que no encuentra razón en la contrainsurgencia, sino en las raíces históricas del sistema de explotación social, no ha cesado en Chiapas, especialmente en las subregiones fuera de la zona de operación del EZLN, ya que este tipo de violencia ha sido menos intensa en la zona del conflicto militar, sometida a la acción planificada de la contrainsurgencia.

Cabe destacar también, la supervivencia de estructuras políticas anticuadas, en las que subsisten con fuerza los fenómenos de caciquismo y clientelismo políticos, estrechamente ligados al partido gobernante (PRI), lo que trae como consecuencia la falta de transparencia en los

procesos electorales, afectando la credibilidad ciudadana y aún la plena vigencia del Estado de Derecho.

Administración de Justicia

La procuración y la impartición de justicia en el Estado carecen de independencia, y son frecuentemente utilizadas por el poder político para resolver a su favor los conflictos políticos y sociales. En el caso de los operativos de desmantelamiento de los municipios declarados "autónomos" por las bases de apoyo al EZLN, y con el anunciado propósito de "restablecer el Estado de Derecho", el gobierno Estatal ha realizado decenas de detenciones y cateos ilegales con el concurso del Ejército y fuerzas de seguridad federales. En esta tarea - denunciada como de objetivo intimidatorio - el uso de la fuerza ha sido excesivo y desproporcionado. Como ejemplo baste recordar el caso del Ejido Taniperla, en abril de 1998, en donde se emplearon más de mil elementos del Ejército Nacional y Seguridad Pública estatal, para irrumpir con violencia en dicha comunidad y arrestar a nueve personas sin orden legal de aprehensión.

Situación carcelaria

Los centros penitenciarios de Chiapas (Centros de Readaptación Social, CERESO), se caracterizan por su superpoblación. La Misión visitó el penal de Cerro Hueco, el más grande del Estado, en Tuxtla Gutiérrez, donde verificó que se hacían más de mil internos cuando su capacidad es de sólo 300. La Misión desea dejar expresa constancia de la cooperación de las autoridades quienes le facilitaron el ingreso al penal y la autorizaron a moverse libremente y sin trabas en el interior y entrevistarse en privado con todos aquellos internos que le pareció oportuno.

Los sentenciados, los procesados y los sometidos a prisión preventiva, conviven en los mismos espacios. No existe separación entre los que presuntamente han incurrido en delitos graves y los que han cometido delitos menores; ni entre los que cometieron delitos del

orden federal o del estadual . Y lo que es riesgoso, tampoco existe una separación entre los internos detenidos por su presunta vinculación con el EZLN, y aquellos detenidos por ejemplo, por su participación en la matanza de Acteal y acusados de pertenecer al grupo paramilitar "Máscara Roja".

Las condiciones de vida de los internos son más que precarias. Los 18 integrantes de "La Voz de Cerro Hueco" (simpatizantes zapatistas), duermen en un espacio de 4 por 6 metros, los baños son colectivos y el servicio de agua es irregular. Todos duermen en el piso. El servicio médico es insuficiente y no se proporcionan los medicamentos necesarios a los enfermos.

En el curso de su visita, la Misión fue informada de la decisión de un grupo de internos imputados de diversos delitos del orden común, que se hallaban cumpliendo una huelga de hambre, de prenderse fuego como trágica protesta a la falta de respuesta a sus peticiones, relacionadas con la lentitud en la tramitación de sus procesos. El mismo día, la Misión informó de esta situación al Gobernador del Estado y al Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Dos días después los internos dieron cumplimiento a su amenaza, la que fue afortunadamente impedida por las autoridades; no obstante , tres de ellos resultaron con lesiones de distinta entidad, por quemaduras.

Acuerdos de paz y su no cumplimiento

El marco legal para las negociaciones entre el EZLN y el Gobierno Federal fue la "Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas" aprobada por el Congreso de la Unión, ley que entró en vigor el 11 de marzo de 1995.

Poco tiempo después, el 9 de abril de 1995 los zapatistas y el gobierno acordaron en el ejido San Miguel en Chiapas el protocolo que sanciona los principios básicos de la negociación. El diálogo de San Andrés Sacamanch' en de los Pobres tuvo un doble propósito: alcanzar la paz en Chiapas y poner fin a la desigualdad, la discriminación, la explotación y la exclusión política de los pueblos indígenas.

El 16 de febrero de 1996 el EZLN y el Gobierno Federal suscribieron en San Andrés los primeros acuerdos sustantivos, materializados en cuatro documentos. El primero, consistente en un pronunciamiento conjunto sobre la necesidad de establecer un nuevo pacto entre los pueblos indígenas y el Estado y las características que debe tener. El segundo, conteniendo una serie de propuestas conjuntas de alcance nacional, que el EZLN y el Gobierno debían enviar al Congreso de la Unión. El tercero, estableciendo un conjunto de reformas especiales para Chiapas. El cuarto y último, un texto firmado por las partes, en el que añaden algunos puntos no incorporados en los otros tres documentos.

Paralelamente, funcionó en San Cristóbal de Las Casas en enero de 1996 un Foro Nacional Indígena convocado por el EZLN, como parte de la Mesa Uno del Diálogo (Derechos y Cultura Indígena) que contó con la participación de dirigentes indígenas de todas las regiones del país, así como con la presencia de asesores e investigadores pertenecientes a distintas ONGs, representantes de instituciones de investigación y una delegación oficial.

La firma de los acuerdos de San Andrés fue un logro de relevancia y abrió un camino muy esperanzador sobre la paz definitiva y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, cinco meses después de aquella firma, precisamente el 2 de septiembre de 1996, el EZLN suspendió su participación en las negociaciones de San Andrés, argumentando el incumplimiento por el Gobierno de lo acordado y exigiendo las siguientes condiciones para proseguirlas: 1) desarme de los grupos paramilitares y cese de las hostilidades en la zona norte del Estado de Chiapas; 2) Instalación de la Comisión de Seguimiento y Verificación; 3) liberación de los presuntos zapatistas presos; 4) nombramiento de una delegación gubernamental con capacidad de decisión y dispuesta al diálogo; 5) reforma Constitucional que reconozca los derechos de los pueblos indígenas de acuerdo a lo pactado en San Andrés.

Dentro de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas de marzo de 1995 se reconocía, además de los dos actores principales, a otros tres: la Comisión para la Conciliación y la Paz (COCOPA), la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI) y la Comisión de Seguimiento y Verificación (COSEVER). La COCOPA está

integrada por miembros del Congreso de la Unión, más un representante del Congreso local y otro del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas. La CONAI, encabezada por el obispo Monseñor Samuel Ruiz se disolvió en junio de 1998.

Tras el retiro del EZLN de la mesa de negociaciones, la COCOPA adquirió un fuerte protagonismo como instancia paralela de negociación. La Comisión legislativa se propuso no reabrir la negociación sobre los acuerdos de San Andrés, y redactar un texto definitivo sobre la base de un último documento elaborado por cada una de las partes, quienes aceptaron aprobar o rechazar ese texto definitivo, sin modificaciones.

El 29 de noviembre de 1996, la COCOPA entregó al EZLN y al Gobierno Federal el texto final de la "Propuesta de Reformas Constitucionales en materia de Derechos y Cultura Indígena", el que como dijimos, sólo podía ser aceptado o rechazado, sin modificaciones. Los zapatistas, pese a considerar que tenía omisiones importantes, lo aceptaron. El gobierno expresó que no estaba de acuerdo con el documento y presentó una serie de observaciones y propuestas de cambio, que no fueron admitidas por el EZLN, lo que llevó al fin de las negociaciones tripartitas.

Al momento de redactar este informe, no se vislumbra una salida posible negociada que traiga la paz definitiva, que no sea retomar la propuesta de la COCOPA. Así lo recomienda esta Misión sumándose a las múltiples voces en el mismo sentido.

La actuación del Ejército

En su visita a Chiapas y en las entrevistas realizadas con distintos sectores sociales, políticos, religiosos y de las organizaciones campesinas e indígenas, la mayoría de ellos centraron como tema de mayor preocupación la militarización del territorio rural chiapaneco. Denunciaron que la omnipresencia militar y policial en el Estado, afecta en todos los aspectos la vida cotidiana.

Las cifras de efectivos militares desplegados por el Ejército varían según las fuentes. De acuerdo a datos recogidos por la Misión de los

representantes del Gobierno, aquellos llegarían a 30.000 hombres. Por su parte, las organizaciones mencionadas más arriba, estiman en 70.000 el número de efectivos - lo que representa casi un tercio del Ejército nacional - de los cuales la mitad estarían asentados en la zona de selva. Esta cifra de 70.000 está en consonancia con algunos datos consignados en marzo de 1998 por la Comisión Nacional de Intermediación.

En base a los datos recogidos y a las constataciones efectuadas en la visita in situ, puede decirse que en los últimos cinco años, los soldados han establecido sus bases y campamentos por muchas zonas del Estado, manteniendo una presencia muy importante. El 9 de febrero de 1995 una ofensiva militar extendió el control del Ejército a todos los caminos de la selva Lacandona, los Altos y la zona Norte. Desde entonces las comunidades indígenas han sufrido los excesos de ciertos componentes de las "Bases de Operaciones Mixtas" (BOM) integradas por el Ejército Federal, las corporaciones de Seguridad Pública del Estado, las Policías Judiciales Federal y Estatal, además de la policía migratoria, en toda la región calificada como de influencia del EZLN. Las denuncias recibidas estiman en 209 los puntos con presencia militar y policial en el Estado, ubicados en 63 municipios (56% del total), especialmente en Altamirano, Amatán, El Bosque, San Andrés, Las Margaritas, Venustiano Carranza, Tila, Ocosingo y Chenalhó.

La Misión ha recibido testimonios indicativos de esa presencia militar en escuelas y centros de salud, y de las consecuencias de esa acción de ocupación territorial. Por ejemplo en el municipio de Chenalhó, fue denunciado que miembros del Ejército Nacional se posesionaron ilegalmente de diversos predios para edificar sus nuevas guarniciones sin consentimiento de los pobladores. La prostitución y la drogadicción, prácticamente inexistentes antes del conflicto bélico, se han convertido en flagelos crecientes dentro de las comunidades indígenas cercanas a campamentos militares. Enfermedades casi desconocidas entre los campesinos - como el SIDA - se han extendido con la presencia de los soldados. Ha sido frecuente la violación de mujeres indígenas de las comunidades y su hostigamiento sexual.

Los campesinos viven bajo el terror de una guerra silenciosa, visualizada en los retenes, cuarteles y bases temporales, convoys militares y en la ocupación de comunidades, allanamientos de moradas sin orden

judicial, amenazas e intimidaciones, lesiones, robos y malos tratos. En gran parte de los operativos se han registrado saqueos de viviendas. Este clima opresivo lleva a los campesinos a limitar la realización de sus actividades cotidianas y de subsistencia, temerosos de ir al campo a cuidar sus cultivos (*milpa*), recolectar agua y leña o desplazarse a las ciudades, por temor de lo que les ocurra a las mujeres durante su ausencia y prefieren no salir de sus poblados.

También resulta altamente preocupante la actuación del Ejército cuando ejerce funciones de policía en comunidades indígenas, funciones que exceden la aplicación de la ley de Armas de Fuego y Explosivos, así como en otras tareas de aseguramiento del orden interno, que si bien no están expresamente prohibidas por prescripciones constitucionales, sino incluso autorizadas por la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, resultan inconvenientes en tanto contribuyen a acentuar en la sociedad civil una sensación de vivir en un contexto militarizado.

No menos peligrosa es la sustitución de quienes cumplen actividades educativas, de salud, de asistencia social o de infraestructuras públicas, por personal del Ejército Nacional, en desmedro de los organismos civiles específicos. Esta militarización de la actividad gubernamental - y como consecuencia de la sociedad - incompatible con un sistema democrático republicano, es aconsejada en los cursos sobre Seguridad Nacional con que se sigue formando a los militares latinoamericanos en las escuelas norteamericanas, como acción propagandística dentro de la concepción de guerra de baja intensidad. Debe señalarse al respecto que en la Escuela de las Américas, en USA, se ha incrementado la asistencia de alumnos mexicanos: si en el año 1996 estudiaron 149 militares mexicanos, en 1997 lo hicieron 305 (33.4 % del total).

La Misión recibió diversos informes y testimonios sobre el aumento de acciones represivas en las zonas de influencia del EZLN. En ellos se indica que tras la masacre de Acteal y El Bosque se ha hecho mas presente la violencia de la "guerra de baja intensidad", buscando enfocar la estrategia contrainsurgente con las manifestaciones y el debate municipal contra los llamados "municipios autónomos" rebeldes.

Los grupos "paramilitares"

También es particularmente inquietante la proliferación de grupos conocidos como "paramilitares", conformados por civiles armados que actúan generalmente en torno a las comunidades indígenas de las zonas conflictivas, en las que se asientan largamente sectores de población que simpatizan con el movimiento Zapatista. Tales grupos que hostigan y ejercen represalias contra quienes expresan su disenso o reclaman sus derechos, y muy particularmente contra los Zapatistas, son - de acuerdo a numerosos testimonios e indicios concordantes - por lo menos tolerados o cuentan con la aquiescencia de las autoridades locales y de seguridad de la zona donde actúan, y aun a veces con su complicidad y apoyo activo, suministrándoles armas y adiestramiento militar. Los asesinatos y secuestros por ellos cometidos no han sido adecuadamente investigados, ni sus autores castigados por las autoridades competentes, con alguna excepción notable como la de la masacre de Acteal, en que fueron asesinados 45 indígenas, a que ya se ha hecho mención en este informe. En este caso la reacción de las autoridades fue rápida y ejemplar, poniendo en prisión e iniciando proceso a más de un centenar de los responsables de tal masacre.

En uno de los informes recibidos por la Misión, preparado por el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" (PRODH) se señala: "Con el alzamiento zapatista un buen número de las famosas guardias blancas evolucionarían hasta convertirse en pieza nodal del ajedrez contrainsurgente. Su función en la guerra sucia rebasa el ámbito de la finca y con un mayor suministro de armas, adiestramiento militar, con impunidad y el apoyo abierto de funcionarios del gobierno estatal, de los cuerpos de Seguridad Pública, de autoridades municipales, de militantes y ex-militares, y del propio sistema de procuración e impartición de justicia chiapaneco, han sido convertidas en fuerzas de contención de las bases sociales del EZLN, y de quienes consideran que son sus apoyos políticos. Los grupos paramilitares utilizan un modus operandi común: hostigan o expulsan a gente "opositora" de su comunidad; intimidan a la población priísta o no priísta; asesinan en los caminos a mansalva; presionan para reclutar más miembros; difunden rumores y denuncias falsas; impiden el libre tránsito; y amenazan a quienes denuncian sus agresiones o planes" (Chiapas, La guerra en curso, pág.20).

Por otra parte, en ocasiones frecuentes la actividad paramilitar aparece como apoyatura de acciones del Ejército. El Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas ha señalado al respecto que "Los operativos militares-policíacos invariablemente han sido desarrollados con un número enorme de elementos de todas las corporaciones del "orden". Existe una gran desproporción entre lo que jurídicamente se pretende con la presencia de quienes quieren aplicar el orden (...) En todos los operativos en cuestión se ha registrado a civiles uniformados quienes son campesinos de las localidades vecinas o del propio lugar, acompañando al Ejército nacional mexicano, haciendo denuncias y señalando compañeros y casas. Este tipo de prácticas ha generado tensiones, pues con frecuencia son identificados estos sujetos a pesar de usar uniforme y capuchas (documentos en poder de este Centro manifiestan hasta los nombres de estos campesinos). De igual manera ello pone en riesgo la vida o la integridad física de los denunciantes, una vez que termina el operativo; y es del todo ilegal, pues el uso del uniforme oficial de esta manera es falta a los reglamentos de las corporaciones y un delito" (La legalidad de la injusticia, pág. 16).

Para formarse una idea de la amplitud y la peligrosidad del fenómeno de los grupos paramilitares, pueden señalarse en el Estado de Chiapas los siguientes, que han sido identificados como activos.

"Paz y Justicia". Es el grupo paramilitar con mayor presencia pública. Su conducción es atribuida a un conocido dirigente del PRI de Yajaló. Está dirigido por la élite de comisariados ejidales de Tila y Tumbalá. Actúa en la zona Norte de la Selva, en los municipios de Tila, Sabanilla, Tumbalá, Salto de Agua, Palenque, Yajalón y Chilón. Se le imputan más de 50 asesinatos de simpatizantes zapatistas y acciones que llevaron al desplazamiento de unas 5.000 personas. Oculta su accionar paramilitar en supuestas "actividades agroproductivas", y ha recibido abierto apoyo oficial de la Gobernación y de la Comandancia militar de la VII Región Militar. Han publicado un libelo titulado "Ni derechos ni humanos". Está estructurado en base a un estado mayor e integra a oficiales en sus mandos. Durante meses ha obstaculizado la libertad de circulación en los caminos de los poblados que domina y realizado acciones violentas contra quienes se le oponen (asesinatos, privación de libertad, golpizas a hombres y mujeres, violación de menores, saqueos, expulsiones de poblados, etc).

"*Máscara Roja*", que perpetró la masacre de Acteal. Grupo organizado en comandos, que emplea armas de uso exclusivo del Ejército y que tiene presencia y se le atribuyen hechos violentos en la zona de Los Altos, en los municipios de Chenalhó, Larráinzar, Chamula y Pantheló. Hizo su aparición pública en noviembre de 1996.

"*Los Chinchulines*", aunque aparentemente disuelto, según informes recibidos por la Misión, por parte de afectados y organizaciones campesinas, estaría en vías de reorganización en la localidad de Joibé. Este grupo aparece como tal en 1988. En 1995 contaba con 250 integrantes organizados en comandos, empleando armas de uso exclusivo del Ejército y uniformes de Seguridad Pública. Tuvieron adiestramiento militar. Su actuación se concentró en la Zona Norte de la Selva, en los municipios de Chilón, Yajalón, Ocosingo, y Venustiano Carranza. Hasta 1997 se le detectaron acciones en Ocosingo y Bachajón. Su principal acción criminal fue el ataque de los días 5 y 6 de mayo de 1996 con apoyo de la Seguridad Pública, en San Jerónimo Bachajón, municipio de Chilón, dejando un saldo de 6 muertos, 24 casas incendiadas, 42 viviendas saqueadas y daños en el templo y convento de las Hermanas Mínimas de María Inmaculada. Su aparente desaparición está motivada en que la presión nacional e internacional obligó al encarcelamiento de 26 de sus miembros por este episodio criminal, los que se encuentran actualmente en la prisión de Cerro Hueco, en Chiapas.

"*Alianza San Bartolomé de los Llanos*", que actúa coordinadamente con otro grupo paramilitar: "*Fuerzas Armadas del Pueblo*". Tienen su centro de actividad en la zona de los Valles Centrales, en el municipio de Venustiano Carranza. Han recibido intenso entrenamiento militar y enfrentan violentamente a organizaciones sociales en el marco de la lucha por la tierra y el poder político en su zona de actuación, dirigiendo especialmente sus ataques a la organización comunitaria "OCEZ-Casa del Pueblo". Se los estima sumados de pleno a la estrategia contrainsurgente.

"*Primera Fuerza*". Estaría compuesto por algo más de 50 hombres adiestrados militarmente y equipados con armas largas. Tiene su zona de actuación en Los Altos, en el municipio de Chenalhó. Originariamente se conformó como guardia blanca de filiación priísta. A este grupo se le atribuye el asesinato, el 19 de agosto de 1996, de

seis jóvenes en San Pedro Chenalhó, a los que arrojaron al vacío desde la cima del cerro Chixiltón por sus simpatías zapatistas. Entre otras acciones violentas, en noviembre de 1997 quemaron varias viviendas y mataron a 6 personas en la comunidad Aurora Chica. En 1998 se le atribuyen diversas acciones.

“Movimiento Indígena Revolucionario Antizapatista” (MIRA). Relativamente nuevo, cuenta con comandos con alto entrenamiento y poder de fuego. Actúa en: Los Altos, Selva Lacandona, Las Cañadas y norte de La Selva, en los municipios de Las Margaritas, Huixtán, Altamirano, Ocosingo, Sitalá, y San Juan Cancuc, encontrándose su centro de operaciones en Oxchuc. Se le atribuyen diversos secuestros y asesinatos, entre ellos el del maestro Emilio López Gómez. Se presume que su objetivo es exacerbar los conflictos agrarios y políticos en la región.

A la lista anterior puede agregarse: la actuación de la banda armada *“Los Degolladores”* en las zonas de Chamula y Los Altos. La banda nace en san Juan Chamula y se le atribuyen cruentas expulsiones de indígenas Evangelistas. Actualmente dirige sus acciones contra zapatistas en los municipios de Chenalhó y Pantelhó. Corresponde también agregar a la lista al grupo paramilitar *“Primer Agrarista Tomás Munzer”*, con actuación en la zona de La Selva en los municipios de Oxchuc, Ocosingo y Altamirano. El grupo cuenta con armas de alto poder y ha sido militarmente adiestrado; se los identifica por vestir de negro.

Por último se ha denunciado la presencia de otras organizaciones paramilitares que actúan en el Estado, especialmente en Los Altos, Las Cañadas y La Selva. Entre los más recientes aparece la actuación de *“Los Puñales”*, en la región de Amatenango del Valle y en las cercanías de Comitán.

VI. Situación en el Estado de GUERRERO

Datos generales

Guerrero tiene una población de aproximadamente 3.000.000 de habitantes, de los cuales el 10 % es indígena y que conforma 76 Municipios. Integra con Chiapas y Oaxaca, "el corredor de la pobreza». Se trata de un Estado en el que prevalece una precariedad generalizada, que además se ha venido agravando continuamente. Los indicadores de salud, vivienda y educación, lo ubican en el penúltimo lugar nacional. El Estado de Guerrero ocupa el segundo lugar de mortalidad infantil mas elevada. Un 38% de la población gana menos de un salario mínimo. La actividad predominante es la cosecha del maíz y el frijol, con suelos pobres y de bajo rendimiento. El 98% de sus 5.000 localidades de menos de 2.500 habitantes (que componen el 47% de la población total del Estado) se encuentran en el medio rural.

La región de La Montaña (Metlatónoc) que incluye los municipios más marginados del país, y donde la población indígena representa el 80%, es considerada la mayor zona de rezago económico y social del Estado y la segunda a nivel nacional.

En general en las zonas indígenas, la falta de tierra para el cultivo ha sido la causa de la migración y la disgregación de las comunidades; a ella se suma en el caso de algunas comunidades, la represión política y militar.

A fin de mejor comprender la situación en Guerrero, la Misión se entrevistó - como ya se dijo - con numerosas autoridades federales, que incluyeron aquellas particularmente relacionadas con dicha situación. Localmente se entrevistó con el Secretario de Gobernación del Estado de Guerrero, Lic Humberto Salgado Gómez y con el Procurador General de Justicia del Estado de Guerrero Lic. Servando Alanís Santos. Además con numerosas ONGs, representantes de iglesias de distintas confesiones, personas individuales y familiares de víctimas, representantes de asociaciones de la sociedad civil.

Violencia represiva y conflictividad política y social

Guerrero se encuentra bajo el control político del Partido de la Revolución Institucional (PRI) y de los caciques locales, y es dominado por una minoría constituída por un número reducido de familias. Durante su visita al Estado, la Misión asistió al pasaje de la marcha llamada "Exodo por la Democracia", que constituyó una masiva manifestación de miles de personas que partieron de Guerrero llegando hasta el Distrito Federal, para protestar contra los resultados electorales del 7 de febrero de 1999, calificados por la oposición política como de "fraude escandaloso" contra sus candidatos, y organizado por el partido gobernante, el PRI.

Guerrero posee un fuerte movimiento campesino independiente surgido inicialmente en las regiones cafetaleras de la Costa Grande, actualmente extendido a todo el Estado a través de numerosas organizaciones sociales, que al igual que la oposición política, sufren el hostigamiento y la violencia como respuesta, con constantes violaciones de derechos humanos.

En uno de los informes recibidos por la Misión, se señala que en Guerrero "Se observa una violencia institucionalizada que afecta los derechos a la vida, la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, el empleo, la tenencia de la tierra, la seguridad personal, los servicios públicos, la libertad, la democracia. A esta situación se añaden los atentados continuos a la integridad física y moral por parte de los cuerpos policíacos, los elementos del ejército mexicano y las autoridades públicas.(...) Las violaciones más frecuentes son la detención arbitraria y la privación ilegal de libertad, denegación de justicia, violaciones de domicilio, exacción ilegal y fabricación de delitos. Siendo los principales agentes de violación: la Policía Judicial del estado, la Policía Motorizada, los Ministerios Públicos y el Ejército mexicano" (Informe del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, PRODH).

En el Estado de Guerrero se suman los problemas que genera la fuerte presencia del narcotráfico, lo que ha servido de justificación a la represión política y social so pretexto de la lucha antinarcótico. Desde 1993, se ha incrementado en fuerte proporción la presencia militar en las principales zonas conflictivas de la Costa Grande, Costa Chica,

Tierra Caliente y La Montaña, oficialmente como parte de la campaña contra el narcotráfico.

La Misión en su visita al Estado, pudo verificar la situación precedentemente descrita, a través del testimonio de víctimas y de familiares, y de las denuncias que le presentaron numerosas organizaciones de derechos humanos, sociales, religiosas y políticas, con las que se reunió.

El arraigo de la violencia gubernamental contra el movimiento social tiene antigua data en Guerrero, aunque los abusos contra los derechos humanos se han multiplicado en la última década hasta volverse una práctica usual de violencia social y política. La Misión recibió reiteradas denuncias calificando la situación como de "ausencia del Estado de Derecho", calificación que se fundamentó en el autoritarismo gubernamental, la represión persistente, la ilegalidad, la impunidad que permite el quehacer judicial, y la inseguridad urbana y rural. El ejército mexicano desempeña con habitualidad funciones de policía, a menudo sin presencia policial y sin coordinación con las autoridades civiles locales.

Las ONG de la región señalan como las violaciones más graves, las desapariciones forzadas y los homicidios; calculan que entre 1989 y 1996 la nómina de desaparecidos y asesinados supera las 150 personas. Desde entonces (1996) han sido asesinados más de 30 miembros de la Unión de Organizaciones de la Sierra del Sur, formada después de esta masacre de Aguas Blancas. También ha sido frecuente objeto de hostigamiento y represión la Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación de Guerrero (CETEG).

La fuerte inconformidad social, el accionar de trabajadores y campesinos, han llevado a la polarización de la lucha política y social. Esto ha sido respondido a su vez con un notable incremento de la represión, a veces legal y otras ilegal.

La violencia político-electoral ha sido constante en el Estado de Guerrero en los últimos años, habiendo sido las principales víctimas, militantes del opositor Partido de la Revolución Democrática (PRD). Es alto el número de ellos asesinados en Cutzamala, Tierra Caliente y en la Costa Chica, en San Marcos, Cuajinicuilapa, Ometepepec, Azoyú y Marquelia. En la Costa Grande, fue asesinada la Dra. Martha Morales

Vásquez, candidata del PRD a la alcaldía de Tecpan en Galeana. El 19 de abril de 1998 en Atoyac, el profesor Oscar Rivera Leyva, dirigente del PRD en aquel municipio. El 5 de junio del mismo año, fue asesinado en Chichihualco el miembro del PRD, Sr. Raúl Valente Catalán, Secretario General de la Unión de Transportistas Democráticos (UTD), organización a la que ya le han matado 6 de sus dirigentes.

Administración de Justicia - La guerrilla

La inexistencia de una justicia pronta e imparcial, la corrupción y la ineficiencia de los órganos de procuración y administración de justicia, han sido preocupación también de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como lo pone en evidencia su Recomendación 104/95, que adoptó con motivo de los sucesos de Aguas Blancas. Sin embargo, dicha recomendación no ha tenido un cabal cumplimiento. El crimen de Aguas Blancas ocurrió el 28 de junio de 1995, cuando miembros de la sección motorizada de la Policía del Estado, fueron los autores presuntos de la matanza de 17 campesinos desarmados, en el municipio de Coyuca de Benítez en la región de la Costa Grande, cuando éstos se dirigían a la localidad de Atoyac de Alvarez para sumarse a una manifestación de protesta, por la desaparición forzada del dirigente Sr. Gilberto Romero Vázquez.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en resolución de abril de 1996 dictada a propósito de aquella matanza, ha imputado a la administración estatal de aquel entonces, "un afán desmedido de encubrir, engañar y proteger". A pesar de que la Suprema Corte también concluyó que la policía había obedecido órdenes de las autoridades Estatales y que el propio Gobernador estaría implicado en el incidente, hasta la fecha no se ha llevado a cabo una investigación completa e independiente acerca de la presunta intervención de estas personas.

En el Estado de Guerrero se ha mostrado activo desde su creación hace algunos años, la organización guerrillera llamada "*Ejército Popular Revolucionario*", que combate al gobierno. De ella ha salido como escisión, otra organización de lucha armada llamada "*Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente*" (ERPI). En junio de 1998 un supuesto enfrentamiento armado ocurrido en la localidad de El Charco,

Municipio de Ayutla de los Libres, en el Estado de Guerrero, entre elementos del Ejército y miembros de la organización Ejército Popular Revolucionario, dejó un saldo de 11 muertos, 5 heridos y 22 detenidos, entre los integrantes de este grupo. Este incidente, que ya ha sido relatado en la parte general de este informe⁵, parece reunir todas las características de una ejecución extrajudicial, confirmada aún por la investigación llevada a cabo por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de México .

Pese a ello, al momento de la visita de esta Misión, las investigaciones oficiales a cargo de la Procuraduría General de Justicia Militar no habían llegado al fin de la investigación. Igualmente grave , es que dos de los detenidos en El Charco : la Sra. Erika Zamora Pardo y el Sr. Efrén Cortés Chávez, acusados de pertenecer al "Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI)" que denunciaron que el ejército los torturó mediante la aplicación de corriente eléctrica en sus cuerpos para obtener falsas confesiones antes de entregarlos para su juzgamiento, fueron condenados a varios años de prisión. El Sr. Efrén Cortés , de 27 años era dirigente del Partido de la Revolución Democrática en el municipio Cruz Grande en la Costa Chica de Guerrero y la Sra. Erika Zamora, de 21 años de edad era estudiante del Colegio de Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ella fue condenada por portar un fusil AK-47, pese a que según manifestara su defensa, los propios militares intervinientes en El Charco, reconocieron en los careos que ella estaba desarmada.

La persistente represión por una parte y la polarización de la lucha social y política que muestra gran efervescencia, reclaman la adopción de urgentes medidas en el estado de Guerrero - que también incluyan el funcionamiento del aparato judicial - para poner fin a las violaciones de los derechos humanos, sin lo cual, no resulta arriesgado pronosticar nuevas y lamentables jornadas futuras.

5 (Ver 1- Derecho a la vida - Ejecuciones extrajudiciales o extralegales).

VII. Situación en el Estado de OAXACA

Datos generales

No muy distinta es la situación en el Estado de Oaxaca, donde existe una situación social equivalente a la de Guerrero y Chiapas, con cuadros de extrema pobreza campesina e indígena. Oaxaca se caracteriza por una flagrante desigualdad e irritante injusticia social, ya que reúne el 75% de los municipios marginados de México. Se estima que el 76% de la población del Estado vive en condiciones de miseria. El 53% de la población ocupada gana menos de un salario mínimo. Los índices de analfabetismo y de mortalidad infantil son muy altos. La esperanza de vida es de 62 años, mientras que la media nacional es de 73 años.

El campo no aparece como una de las prioridades de los planes de gobierno. Pero además, tras la crisis financiera de 1995, agravada por la grave sequía de 1997 en la región de la Mixteca, Sierra Sur y Costa, y por los efectos del huracán Paulina, la producción agraria ha disminuído en más de un 20%, lo que se ha traducido en una acentuación del desempleo, desnutrición, insalubridad, de la pobreza en general, y como consecuencia final, emigración. El cultivo del café se ha convertido en la principal fuente de obtención de recursos.

La grave situación social que se vive, ha aparejado un incremento en la violación de derechos humanos, con hechos atribuibles básicamente a la acción u omisión de las autoridades estatales, locales y federales de seguridad.

Violencia represiva y conflictividad política y social

La violencia política, incrementada en los períodos electorales, sigue siendo una constante en este Estado. Los hechos mas graves, como asesinatos políticos han ocurrido particular y mayoritariamente en las poblaciones donde el Partido de la Revolución Democrática (PRD) tiene el mayor número de simpatizantes. Las poblaciones más

afectadas han sido las de Juquila, San Lucas Atoyacuillo, San Pedro Tututepec, Jamiltepec y otras situadas en la Costa y en las estribaciones de la Sierra Sur. Allí, la violencia policial y militar, el caquismo y el despliegue del PRI (Partido de la Revolución Institucional), forman una amalgama. La ayuda financiera gubernamental a los municipios se ha utilizado políticamente, discriminando a aquellos regidos por la oposición.

Organizaciones sociales y políticas como el Comité de Defensa de los Intereses del Pueblo (CDIP), el Frente Amplio de Lucha Popular (FALP), el Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo (CODEP), el Centro de Desarrollo Regional Indígena (CEDRI), la Unión de Pueblos contra la Represión de la región Loxicha, el magisterio oaxaqueño nucleado en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la organización indígena Consejo Indígena Popular Oaxaqueño Flores Magón, y la red oaxaqueña Derechos Humanos de Oaxaca, han sido víctimas de ataques, detenciones ilegales de sus dirigentes y otras formas de violencia y coacción.

Uno de los problemas estructurales de Oaxaca está relacionado con los conflictos agrarios y de límites de tierras, generando situaciones de grave tensión, principalmente en los municipios de la Sierra Sur (San Jacinto Tlacopetec, San Lorenzo Texmelucán, Santo Domingo Teojomulco y Santa María Zaniza).

Han sido especialmente víctimas de persecución los indígenas Zapotecos de la región de Los Loxichas. Ellos han denunciado detenciones ilegales, violaciones de moradas, malos tratos, lesiones, privaciones de libertad, torturas y ejecuciones extralegales. En 1997 denunciaron las violaciones en distintos incidentes, de al menos 36 mujeres indígenas en aquella región, culpando de ellas a militares, policías, judiciales y guardias blancas⁶.

Entre las ejecuciones extralegales (o extrajudiciales) y asesinatos por motivos políticos, señalaremos tan solo dos casos de gran repercusión: el del profesor Hilario Santiago Santiago en la comunidad de San José

6 Grupos de civiles armados, organizados y financiados por grandes propietarios de tierras, para combatir las invasiones de tierras y el robo de ganado.

la Unión Loxicha, ocurrido el 5 de febrero de 1998. La víctima era un importante activista político en su comunidad, y había denunciado hostigamientos por parte de la autoridad municipal de San Agustín Loxicha. El otro caso ocurrió el 6 de mayo de 1998 cuando fue asesinado de un tiro en la cabeza, en la ciudad de Oaxaca, el sacerdote católico Mauro Ortiz Carrera, párroco de la iglesia de San Juan Ozolotepec. Con su defensa de los recursos naturales del pueblo, el sacerdote estaba afectando fuertes intereses locales.

En uno de los informes entregados a la Misión, la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos (Limeddh), señala: "Sólo en registros de la Limeddh en el período 1996-1998 se conocieron: 225 detenciones ilegales a integrantes de organizaciones sociales; 151 detenciones ilegales de indígenas con la finalidad de vincularlos a grupos armados; 331 personas denunciaron tortura física o psicológica; 57 detenciones prolongadas sin orden de aprehensión, de mujeres, niños y niñas; y 26 irregularidades en los procedimientos de procuración y administración de justicia".

Son altamente preocupantes las denuncias recibidas y testimonios recogidos sobre desapariciones forzadas, que la mayor parte de las veces son temporales (algunas han durado 10 meses), aun cuando también han resultado definitivas. En su transcurso se practica al secuestro, en centros clandestinos, torturas y tratos crueles e inhumanos. En la totalidad de casos denunciados las víctimas han responsabilizado a agentes judiciales, de inteligencia militar y grupos paramilitares que actúan fuera de la legalidad. Desde septiembre de 1996 a julio de 1998, fueron denunciados 26 casos de desaparición temporal, cuyas víctimas fueron niños, líderes sociales, periodistas, maestros, estudiantes, campesinos, indígenas, artistas y ciudadanos sin ningún tipo de participación social o política.

También la situación de las cárceles del Estado es deplorable y ello ha dado lugar a sucesivos motines de reclusos reclamando mejores condiciones de vida en la prisión. El más grave de estos hechos ocurrió en marzo de 1997 en el CERESO (Centro de Readaptación Social) de Ixcotel, con un trágico saldo de 7 internos muertos y 54 heridos.

Mientras continúe el estado de cosas descrito, con violaciones persistentes de derechos humanos, con un deficiente funcionamiento de la procuración y administración de justicia; mientras no se busquen

soluciones de fondo a las desigualdades sociales y discriminación existentes, y al mismo tiempo, no se posibilite el desarrollo de las fuerzas organizativas de la sociedad, propiciándose su participación política en los niveles decisorios, la espiral de violencia en Oaxaca no podrá ser evitada.

Conclusiones

1. La Misión de la Comisión Internacional de Juristas desea reconocer públicamente la buena voluntad y colaboración que le prestaron el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y otras autoridades Federales, Estaduales y Locales, así como diversas instituciones del Estado, proporcionándoles informaciones detalladas, expresando sus puntos de vista, las políticas puestas en práctica y facilitando que la Misión pudiera verificar "en el terreno". En todo momento las autoridades respetaron la libertad de movimiento y autonomía de los integrantes de la Misión.
2. Igualmente, la CIJ desea agradecer la cooperación que le prestaron las Organizaciones No Gubernamentales Mexicanas, poniendo a su disposición la información que les fuera solicitada. Destaca en particular la asistencia proporcionada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C.
3. La CIJ encomia muy particularmente al Gobierno de México por los esfuerzos que ha emprendido a fin de corregir situaciones de no respeto a los derechos humanos y de mejorar el disfrute de éstos y de las libertades fundamentales. Entre otras medidas positivas, señala las que siguen:
 - la incorporación institucional de la problemática de los derechos humanos mediante la designación de funcionarios encargados de derechos humanos en una buena cantidad de organismos del Estado;
 - la depuración de cuadros policiales vinculados a abusos de poder y de corrupción;
 - la formación y capacitación que se ha decidido acordar en materia de derechos humanos a policías y miembros de las fuerzas armadas;
 - la tipificación de la tortura como delito autónomo y su incorporación al Código Penal;
 - el haber reconocido a finales de 1998, como obligatoria la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, comprometiéndose a cumplir los fallos de dicha Corte relativos a derechos humanos.

- el perfeccionamiento del sistema electoral a fin de permitir elecciones democráticas que aseguren el respeto de la voluntad particular, en especial en las próximas elecciones Presidenciales.
4. La Misión también ha podido constatar en el Distrito Federal, así como en diferentes Estados, el ejercicio amplio y efectivo de la libertad de expresión, y de los derechos de reunión y asociación, de todo lo cual se alegra y también por ello encomia a las autoridades mexicanas.
 5. Merece señalarse al mismo tiempo la labor positiva que cumple la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), de naturaleza gubernamental, la que realiza una excelente función didáctica de promoción educativa y de protección a los derechos humanos. Es por su importancia que la Misión estima que debería potenciarse a la CNDH, asegurando su autonomía decisional y a la vez, dar cumplimiento efectivo a sus recomendaciones, a fin de modificar la realidad críticamente observada por aquella.
 6. Lamentablemente, estos esfuerzos positivos desarrollados por las autoridades no resultan suficientes para corregir una situación que se estima preocupante, tal y como ya ha sido señalado. Es por ello que la CIJ se permitirá sugerir algunas recomendaciones.
 7. La Misión ha verificado múltiples violaciones a derechos humanos en distintos ámbitos, que vienen a confirmar lo expresado por los Organos de Tratados, Grupos de Trabajo y procedimientos especiales de las Naciones Unidas, así como por el sistema de protección a los derechos humanos de la Organización de Estados Americanos, que avalan y justifican la creciente preocupación internacional por la situación de los derechos humanos. Tales violaciones afectan entre otros a los derechos a la vida, a la integridad física, a la libertad y a la seguridad de las personas. Son reiteradas las detenciones que no encuentran fundamento en un orden legal; la tortura de los detenidos tiene rasgos de habitualidad; es alto el número de asesinatos.
 8. En zonas de conflicto habitadas mayoritariamente por comunidades indígenas se han producido numerosos casos de desaparición forzada -aun cuando han disminuido en su número en el último año. El resultado de tal estado de cosas es que sobre todo en esas zonas existe un alarmante sentimiento de inseguridad de los ciudadanos,

que afirman ser objeto de amenazas y atropellos por parte de las fuerzas militares y de seguridad, así como de grupos civiles relacionados con ellas.

9. En cuanto respecta a la Administración de Justicia, a pesar de tener México un sistema jurídico muy evolucionado y de disponer de juristas excelentes, competentes y bien formados, las normas de los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que México es parte, generalmente no se tienen en cuenta en los pronunciamientos judiciales. También se observa que en algunos casos dichas normas internacionales coliden con normas del derecho interno, las que no han sido adecuadas a los compromisos internacionales contraídos. En otros casos, no se han dictado las leyes que aseguren su observancia reglamentando los derechos protegidos. Todo ello disminuye el objetivo principal de las normas internacionales contenidas en Tratados (Pactos, Convenciones, Convenios) multilaterales que es el de mejorar la protección de los justiciables y su derecho a la justicia.
10. Por otra parte, el aseguramiento del debido proceso legal y una correcta administración de justicia, se ven en muchos casos afectados por ingerencias y presiones de los poderes públicos, en especial en los ámbitos estadual y local.
11. Muchos agentes gubernamentales y/o a particulares relacionados con aquellos, autores de abusos de poder y de delitos constitutivos de violaciones a derechos fundamentales, gozan en los hechos de impunidad, al no ser llevados ante la justicia, o no ser responsabilizados por sus actos. Las denuncias y acciones habitualmente no prosperan ya que el Ministerio Público y la Administración de Justicia, exigen de los denunciantes la presentación de una prueba de cargo de tal rigor, que excede las posibilidades de las víctimas de tales delitos, ignorando la responsabilidad de los organismos estatales pertinentes en la investigación y producción de tales pruebas.
12. Resulta altamente preocupante la actuación del Ejército cuando ejerce funciones de policía en comunidades indígenas, funciones que exceden la aplicación de la ley de Armas de Fuego y Explosivos, así como en otras tareas de aseguramiento del orden interno, que si bien están ajustadas a las prescripciones Constitucionales (artículo

89) y a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea (artículo 1), resultan inconvenientes en tanto contribuyen a acentuar en la sociedad civil una sensación de conflicto militarizado.

13. Igualmente preocupante es la proliferación de grupos conocidos como "paramilitares" - conformados por civiles armados - en particular en torno a las comunidades indígenas de las zonas conflictivas, en las que se asientan largamente sectores de población que simpatizan con el movimiento Zapatista (el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN). Tales grupos se ocupan de hostigar y ejercer represalias contra quienes expresan su disenso o reclaman sus derechos, y muy particularmente a los Zapatistas, y son por lo menos tolerados o cuentan con la aquiescencia de las autoridades locales y de seguridad de la zona donde actúan. Los asesinatos y secuestros por ellos cometidos no han sido adecuadamente investigados, ni sus autores castigados por las autoridades competentes, con alguna excepción notable como la de la masacre de Acteal, Municipio de Chenalhó, en que fueron asesinados 45 indígenas. En este caso la reacción de las autoridades fue rápida y ejemplar, poniendo en prisión e iniciando proceso a más de un centenar de los responsables de tal masacre.
14. No se encuentra asegurado el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales de la población, en especial los de gran parte de los aproximadamente 10 millones de ciudadanos que componen las comunidades indígenas, sometidas a condiciones de notorio desequilibrio y desigualdad social, y aún de discriminación, alcanzando situaciones generalizadas de pobreza extrema, como sucede en vastas zonas de los Estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca.
15. Las crecientes demandas de participación democrática y de reconocimiento de derechos por parte de la sociedad civil mexicana, no encuentran suficiente respuesta en la acción de los poderes públicos, los que por el contrario en muchos casos actúan como un freno a la profundización del proceso democrático y a la consolidación de nuevos actores políticos y sociales.
16. Que ello se debe a la supervivencia de estructuras políticas anticuadas, en las que subsisten fenómenos de caciquismo y clientelismo políticos, así como a casos de falta de transparencia en algunos

procesos electorales, todo lo que afecta la plena vigencia del Estado de Derecho.

17. En cuanto al Estado de Chiapas, la Misión encontró una preocupante situación política, social y económica, por la latencia del conflicto armado, y la falta de una solución pacífica y concertada. Fue además informada de la existencia de un número que oscila entre 8.000 y 10.000 personas desplazadas por la situación política imperante, que se han visto forzadas o han preferido abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, por temor a sus vidas, su integridad física, o a perder sus muy precarios bienes. La Misión pudo visitar algún campamento de refugiados. De continuar tal estado de cosas y ante un eventual deterioro, la Misión hace un llamado de atención al peligro de nuevos estallidos sociales y de respuestas represivas, que pueden llevar a un punto de no retorno en el camino de la violencia.
18. No muy distinta es la situación en los Estados de Guerrero y Oaxaca, donde la Misión constató una situación social equivalente, con cuadros de extrema pobreza campesina e indígena y frecuentes violaciones a los derechos humanos de esas poblaciones, atribuibles básicamente a la acción u omisión de las autoridades estatales, locales y federales de seguridad.
19. Así se advierte en comunidades indígenas y campesinas de diversas zonas de los Estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, que son objeto de hostigamientos frecuentes, a veces por parte de fuerzas militares, otras de los grupos llamados "paramilitares" (civiles armados), una situación preocupante, debida fundamentalmente a la existencia de conflictos armados, que dificultan sus labores productivas agravando su pobreza e impidiendo el normal desenvolvimiento de la vida comunitaria.
20. Finalmente, resulta encomiable la labor que realizan las Organizaciones No Gubernamentales de derechos humanos y sociales dentro del territorio mexicano, fenómeno en plena expansión en la última década y que refleja las demandas y preocupaciones de la sociedad civil en la extensión y reconocimiento de sus derechos, y a la par, la necesidad de crear instituciones que los protejan de los abusos de poder y de la insuficiencia de la acción estatal.

Recomendaciones

La Misión de la Comisión Internacional de Juristas se permite:

- I - Instar al gobierno de México a que facilite la labor de supervisión de la situación de los derechos humanos, por parte de los distintos órganos intergubernamentales específicos, tales como grupos de trabajos y procedimientos especiales de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. Esta contribución de la comunidad internacional, acorde con los esfuerzos que el gobierno de México realiza en igual sentido, en ningún caso debería ser interpretada como un gesto hostil o una agresión a este país y menos aún, como un menoscabo a su soberanía o una indebida ingerencia en sus asuntos internos.
- II - Alentar al Gobierno y autoridades de México a continuar los importantes esfuerzos que ya ha emprendido y a profundizarlos, a fin de mejorar el respeto de los derechos humanos, especialmente poniendo término a asesinatos, torturas y detenciones no fundadas en base legal. Alentar igualmente a no tolerar y si fuere necesario reprimir con los mecanismos que acuerda la ley, toda forma de discriminación basada en consideraciones raciales, étnicas, o de cualquier otro tipo.
- III - Recomendar la adopción de medidas eficaces para proteger la seguridad e integridad física de los "defensores de derechos humanos", y garantizar el libre desarrollo de sus tareas, en un todo de acuerdo con la Declaración aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1998.
- IV - Exhortar a las autoridades Federales y Estaduales de México a que adopten las medidas necesarias para asegurar la independencia de los Organos Judiciales con respecto al poder político, así como la necesaria independencia técnica del Ministerio Público, a fin de garantizar el debido proceso legal y el derecho a la justicia. Igualmente para poner término final a la extendida impunidad de que benefician numerosos agentes gubernamentales, responsables de abusos de poder y de delitos penales constitutivos de violaciones a derechos humanos.

- V - Recomendar la efectiva aplicación de los Tratados internacionales relativos a derechos humanos (Convenciones, Pactos, Convenios) de los que México es parte, removiendo los obstáculos jurídicos, o cambiando la práctica judicial y dictando las normas legales necesarias para asegurar la vigencia de los derechos reconocidos por aquellos instrumentos, a fin de mejorar la protección del justiciable y su derecho a la justicia.
- VI - Recomendar también la modificación de los Códigos de Procedimientos Penales en los ámbitos Federal y Estatal, a fin de asegurar la plena participación de la víctima, en especial reconociéndole su capacidad de instar el proceso y ofrecer y controlar las pruebas, para que puedan salvaguardar debidamente sus derechos.
- VII - Recomendar la urgente adopción de medidas tendientes a impedir que personas particulares lleguen a sustituir la acción de los poderes públicos en el aseguramiento del orden interno y la paz social, debido a la tolerancia, el apoyo o sostén que prestan algunos agentes gubernamentales a grupos "paramilitares" (civiles armados), que someten a poblaciones campesinas e indígenas a amenazas, hostigamientos y represalias, llegando incluso a la comisión de crímenes y delitos graves, que con excepciones permanecen impunes.
- VIII - Igualmente, limitar la acción de las fuerzas armadas en el aseguramiento del orden interno, encomendando las tareas típicamente policiales a las fuerzas policiales y de seguridad en el marco del Estado de Derecho y en un régimen de convivencia democrática, evitando toda forma de militarización de la sociedad civil.
- IX - Asimismo, los planes de ayuda humanitaria, de asistencia social y de promoción al desarrollo, en especial en las zonas indígenas más conflictivas, deberían quedar al margen de un aprovechamiento partidario o sectorial, evitando que dichos planes tengan un sentido discriminatorio entre los beneficiarios, lo que genera una mayor división en las comunidades de que se trata.
- X - Instar a las autoridades a revisar su política de derechos humanos y en particular el Plan Nacional de Derechos Humanos, con el objetivo de incrementar las acciones tendientes a poner fin de

raíz a las graves violaciones descritas en este y otros informes, las que muchas veces responden a causas estructurales del modelo social, que exigen soluciones globales y de fondo.

- XI - Respecto a los derechos de los pueblos indígenas, recomendar el aseguramiento normativo y fáctico de tales derechos, mediante la remoción de los obstáculos legales que pudieren existir y el dictado de las leyes pertinentes, de modo que las comunidades puedan participar en la vida de la nación mexicana como sujetos activos y en pie de igualdad con los demás sectores, en el marco de su desenvolvimiento autónomo, que preserve sus costumbres, cultura y formas organizativas tradicionales.
- XII - En cuanto a la situación existente en el Estado de Chiapas, en lo inmediato, dar pronta solución a las dificultades que padecen las personas desplazadas, a fin de que puedan reintegrarse a sus hogares o lugares de residencia habitual en condiciones de seguridad, o reasentarse definitivamente en los lugares que ellos mismos hubieren escogido. A tales efectos, debería ponerse en práctica una política de asistencia social, médica y económica.
- XIII - En cuanto al conflicto en Chiapas, la Comisión Internacional de Juristas insta a las partes a retomar el diálogo y avanzar en el proceso de paz, tomando como base y punto de partida los acuerdos de San Andrés Sacamanchén de los Pobres del 16 de febrero de 1996 y el consenso alcanzado en éstos, por mandatarios válidos de ambas partes. En este sentido, la Misión estima como positivas las propuestas formuladas por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) creada por el Parlamento Federal Mexicano, que intentan llevar a ejecución los Acuerdos de San Andrés.

Ginebra,
agosto de 1999