



Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional sobre la presunta comisión de asesinatos como crímenes de lesa humanidad, perpetrados por elementos de las Fuerzas Federales del Estado mexicano entre 2007 y 2017

1. Metodología.....	2
1.1. Composición de las Fuerzas Federales del Estado mexicano (SEDENA, SEMAR y PF).....	4
2. Contexto.....	9
2.1. Los Operativos Conjuntos	19
3. Crímenes de lesa humanidad: Los efectos de la política de seguridad durante los sexenios de Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018).....	21
3.1. Desapariciones forzadas	21
3.2. Torturas.....	26
4. El asesinato por las fuerzas de seguridad mexicanas como crimen de lesa humanidad.....	27
4.1. Asesinato: Elementos de los crímenes	30
4.1.1. Lo generalizado del ataque	32
4.1.2. La sistematicidad del ataque.....	37
4.1.3. Ataque contra la población civil.....	44
4.1.4. Política del Estado	46
4.1.5. Ataque dirigido (planeado, dirigido, organizado).....	49
4.2. La Letalidad del ataque	51
4.3. Patrón recurrente	52
4.4. Uso de fondos públicos para financiar la política	53
4.5. Declaraciones e instrucciones, condenando o alentando la comisión de los crímenes	54
4.6. Nexos o vínculo entre el ataque y la política (Participación del estado).....	58
5. Admisibilidad.....	62
5.1. Complementariedad	62
5.2. Gravedad.....	69

Lista de anexos:

<https://drive.google.com/drive/folders/1DWwqVWVBKuaFURU-xrWFyttSO2Mz394t?usp=sharing>

1. Fuentes de la Comunicación y de sus Anexos
2. Sistematización de casos de asesinato cometidos por SEDENA
3. Sistematización de casos de asesinato cometidos por SEMAR
4. Sistematización de casos de asesinato cometidos por Policía Federal
5. Sentencias que documentan casos de asesinato dictadas en contra de elementos de las Fuerzas Federales
6. Patrones de actuación de las Fuerzas Federales
7. Línea de tiempo 2007-2017
8. Informe de composición de la Fuerza Militar (SEDENA)
9. Informe de composición de la Fuerza Naval (SEMAR)
10. Informe de composición de la Policía Federal
11. Estructura Operativa de Mandos Territoriales (SEDENA)
12. Estructura Operativa de Mandos Territoriales (SEMAR)
13. Estructura Operativa de Policía Federal
14. Estructura Operativa de Mandos Territoriales con acusaciones por unidad (SEDENA)
15. Estructura Operativa de Mandos Territoriales con acusaciones por unidad (SEMAR)
16. Titulares de mando al momento de los crímenes (SEDENA)
17. Sistematización de mandos por caso (SEDENA)
18. Promociones y ascensos de mandos (SEDENA)
19. Directiva para el combate al Narcotráfico 2007-2012
20. Sistematización de Operativos Conjuntos
21. Orden General de Operaciones - Chihuahua
22. Plan de Operaciones - Baja California 2010
23. Directiva 003/09 Uso legítimo de la fuerza
24. Comunicados de prensa SEDENA 2007-2017
25. Comunicados de prensa SEMAR 2007-2017

1. Metodología

Este informe es el resultado de un análisis sobre 64 casos documentados por la CNDH¹, contenidos en informes finales conocidos como “recomendaciones”, así como 29 casos contenidos en sentencias del Poder Judicial Federal.

Las recomendaciones son documentos públicos que describen los hechos investigados y verificados, calificados como ciertos al haber sido aceptadas por las autoridades o instituciones responsables; es decir, con la aceptación se reconoce la veracidad de los hallazgos, las conclusiones y la atribución de la responsabilidad institucional por los hechos acontecidos.² Las autoridades señaladas como responsables en estas 64 recomendaciones son la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR) y la Policía Federal (PF).

Estos 64 casos refieren un total de 173 víctimas directas de asesinato, en términos del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional (en adelante “Estatuto de Roma” o “Estatuto”, indistintamente). Los asesinatos ocurrieron en gran parte del territorio mexicano, concretamente en 22 de los 32 estados de la República Mexicana durante la política de seguridad comúnmente conocida como “Guerra contra las Drogas” (diciembre 2006 – diciembre 2018). Las víctimas cuyos casos se exponen en este informe, sufrieron múltiples conductas criminales producto de un mismo incidente, tal y como se describe en el apartado sobre el “ataque a población civil” de esta comunicación.

El análisis también incluye el estudio de 29 casos³ en los que el Poder Judicial de la Federación dictó sentencias por asesinatos. Estas son documentos públicos que dan cuenta de procesos judiciales en contra de elementos de las Fuerzas Federales del Estado: SEDENA, SEMAR y PF, por haber perpetrado asesinatos en contra de la población civil. 11 de esos casos, relativos a 39 víctimas, coinciden con las recomendaciones de la CNDH. Por coincidente, 18 casos contenidos en sentencias se refieren a 20 víctimas adicionales, lo cual nos da un total de 193 víctimas de asesinato a cuyos hechos se refiere este informe.

Es importante aclarar que los casos que serán analizados para la acreditación de la existencia de un ataque en contra de la población civil perpetrado por elementos federales de las fuerzas de seguridad del Estado mexicano, se refieren mayormente a aquellos que se encuentran contenidos en las recomendaciones de CNDH, debido a las características de estos documentos y la cantidad de

¹ La CNDH es una institución de derechos humanos creada de acuerdo al artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en los Principios de París y reglamentada por la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La CNDH tiene capacidad investigativa y sus conclusiones, conocidas como “recomendaciones”, analizan “...los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos humanos de los afectados...”, tal como se establece en el artículo 44 de dicho ordenamiento. Estos textos son publicados en su página por lo que constituyen documentos oficiales y públicos. Además, la calidad de víctima otorgada a las personas que han sido reconocidas en sus recomendaciones, permite su inscripción al Registro Nacional de Víctimas y esto a su vez a su reparación integral, de acuerdo a los artículos 26 y 110, fracción IV de la Ley General de Víctimas. Para efectos de la presente comunicación, las referencias a las víctimas de los casos documentados por la CNDH (nombres y otros datos de identificación) fueron transcritas en los mismos términos en que se encuentran contenidos en las recomendaciones; por lo que en todos los casos se hace referencia al número de recomendación o expediente, y se utiliza el lenguaje textual con el que esta institución se refiere a ellas (ya sea con nombre completo, nombre de pila o apellidos, o con alias); situación similar respecto a los funcionarios públicos identificados como responsables o involucrados en los hechos documentados por las recomendaciones (ya sea con nombre completo, cargo, nombre de pila, apellidos o alias)

² Todas las recomendaciones analizadas en esta comunicación fueron aceptadas por las autoridades a las que fueron dirigidas. Es importante mencionar que el artículo 16 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece que “Tanto el presidente de la Comisión, como los Visitadores Generales y los visitadores adjuntos, en sus actuaciones tendrán fe pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades, presentadas ante la Comisión Nacional.”

³ En total, 11 de los 29 casos en los que el Poder Judicial de la Federación dictó sentencia, coinciden con los casos documentados por CNDH.

información que ofrecen. Por su parte, las sentencias a que se hace referencia, se incluyen para dar cuenta de las mínimas acciones judiciales y penales existentes en contra de estos crímenes.

La calificación de “asesinato”, a partir de los documentos analizados, busca obtener un conteo de cuántas personas fallecieron en el marco de la “Guerra contra las Drogas”, así como las circunstancias y patrones criminales que rodean los hechos.

La CMDPDH cuenta con la base de datos “*Investigation and Documentation System (I-doc)*”⁴ de Case Matrix Network. Software que permite el análisis de casos referentes a crímenes perpetrados por agentes del Estado, con la intención de identificar patrones de actuación de las autoridades, así como calificar la sistematicidad y generalidad del ataque en un periodo determinado.⁵ El análisis de los casos que presentamos en este informe, está apegado a la metodología que plantea la herramienta para demostrar la comisión de crímenes de lesa humanidad cometidos durante la guerra contra las drogas.

Adicionalmente, para evidenciar la existencia de una situación más amplia de asesinatos cometidos como parte de una política, se analizaron 78 respuestas a solicitudes de información obtenidas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia del Gobierno federal⁶, con información oficial referente a periodos de duración de los operativos, recursos de los mismos, procesos penales en los casos en los que se presumen crímenes, así como de la estructura y organización de las autoridades perpetradoras de los crímenes. Del mismo modo, se analizaron fuentes abiertas para documentar asesinatos como, por ejemplo, comunicados de prensa emitidos de forma oficial por las autoridades involucradas. En los 126 comunicados de prensa examinados se narran supuestos enfrentamientos entre el personal de las Fuerzas Armadas Mexicanas (en adelante FAM) y personas civiles, de los cuales resultaron víctimas mortales. En algunos de ellos, que coinciden con hechos documentados por la CNDH, existen inconsistencias; en total, como parte de la política de las autoridades de ocultar los crímenes que se cometieron, en 40 comunicados de prensa la información sobre los hechos fue manipulada, lo cual como se demostrará, forma parte de la política de Estado de cometer y encubrir esos asesinatos (Anexos 24 y 25).

Las referencias a los nombres y datos de identificación de las víctimas que contiene este informe, así como los de los perpetradores y personal involucrado en los crímenes, han sido obtenidos exclusivamente de fuentes abiertas, por lo que se reflejan de la misma manera que aparecen en dichas fuentes.

Es necesario explicar también, como parte de la metodología, la composición de las instituciones que de facto realizan tareas de seguridad pública en el Estado mexicano, para efectos de este informe y en orden de comprender las actuaciones que realizan y las responsabilidades sobre ellas, por lo que a continuación se abre un sub apartado al respecto. Estos datos permiten comprender la jerarquía en el Ejército mexicano, para posteriormente establecer la cadena de mando en los casos en que, se puede presumir, hubo involucramiento de sus miembros en crímenes de competencia de la CPI.

⁴ The Investigation and Documentation System (I-DOC) de Case Matrix Network para ser usada por la CMDPDH, gracias al financiamiento de la Unión Europea y al Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores.

⁵ Case Matrix Network, *I-DOC Investigation Documentation System: Manual de Usuario* (México: Centre for International Law Research and Policy, 2016).

⁶ Las solicitudes de información son peticiones realizadas a las diferentes instituciones, autoridad, entidad, órgano y organismo del gobierno federal y local, realizadas a través del sistema oficial de transparencia conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que busca garantizar el derecho de acceso a la información pública. Ese derecho obliga a las autoridades de todos los niveles de gobierno, a otorgar información. De las 78 solicitudes, 35 fueron solicitadas a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), 15 a la Secretaría de Marina, 5 a la Policía Federal, 16 a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 5 al Consejo de la Judicatura Nacional, 1 al Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, y 1 a la Secretaría de Hacienda.

1.1. Composición de las Fuerzas Federales del Estado mexicano (SEDENA, SEMAR y PF).

El artículo 73, fracción XIV de la Constitución, establece que las instituciones armadas de la Unión son el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea. El presidente de la República es el Comandante Supremo de las FAM, quien podrá disponer de ellas en su totalidad y además le corresponderá nombrar, con la aprobación del Senado, a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.⁷

Por otra parte, la PF es un cuerpo policiaco con jurisdicción nacional está regulada por la Ley de la Policía Federal, creada en 2009 por Calderón Hinojosa. Se trata de un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública. Antes de su existencia, existía la Policía Federal Preventiva, creada desde 1999 y que desapareció para crear la PF. En 2019, la PF desapareció y en su lugar se creó la Guardia Nacional, integrada por elementos de la PF que fueron recontratados, así como de los miembros de la policía militar y de la policía naval que fueron asignados a ella. La Guardia Nacional está de facto subordinada a la Secretaría de la Defensa Nacional.⁸

SEDENA

La SEDENA es la dependencia del Poder Ejecutivo que organiza y administra al Ejército y a la Fuerza Aérea.⁹ El mando supremo de las FAM es el presidente de México. El titular del Ejecutivo a su vez se encuentra a la cabeza de una estructura de mando jerárquica compuesta por el Alto Mando, que lo ejerce el secretario de la Defensa Nacional, los mandos superiores a cargo de los comandantes de las regiones y las zonas militares, y al final los mandos de unidades que son organismos estructurados para cumplir misiones operativas o actividades específicas.¹⁰

El país se divide en Regiones Militares que a su vez están subdivididas en Zonas Militares.¹¹ La designación de los comandantes de las Regiones Militares es facultad exclusiva del presidente, a partir de candidaturas recomendadas por el secretario de la Defensa Nacional. Dichos comandantes se encuentran bajo el mando directo del secretario de la Defensa.¹² Actualmente, el territorio mexicano se encuentra dividido en 12 Regiones Militares y 46 Zonas Militares.

Mapa 1

Distribución de las Regiones Militares en el país

⁷ Artículo 89 de la CPEUM fracciones IV y VI; artículo 11 de Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y artículo 5 de la Ley Orgánica de la Armada de México.

⁸ Ángel, Arturo. "Mandos militares controlan a la Guardia Nacional, confirma amparo de Mayor del Ejército". 19 de octubre de 2020. Animal Político, disponible en esta dirección: <https://www.animalpolitico.com/2020/10/mandos-militares-controlan-a-la-guardia-nacional-confirma-amparo-de-mayor-del-ejercito/>

⁹ Artículo 26 y 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹⁰ Ver: Anexo 8 - Informe de composición de la Fuerza Militar - SEDENA

¹¹ El Ejército mexicano operó bajo el Reglamento General de Regiones y Zonas Militares, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 1951 hasta que dicho reglamento fue derogado por el Reglamento General de Mandos Territoriales, Guarniciones Militares y Servicio Militar de Plaza el 22 de abril de 2013.

¹² Artículo 12 del Reglamento General de Mandos Territoriales, Guarniciones Militares y Servicio Militar de Plaza, 22 de abril de 2013.



La participación de elementos de la SEDENA en la “lucha contra el narcotráfico”, ha ido en aumento desde el 2007. También han incrementado el número de operaciones en las que han participado.

Anualmente se han desplegado en promedio más de 50 mil elementos de la SEDENA¹³ para el desempeño de tareas de seguridad pública.

De acuerdo al Informe de rendición de cuentas de la SEDENA (2006 - 2012), del 1 de diciembre de 2006 al 31 de diciembre del 2011 se realizaron 352 operaciones: 183 de alto impacto, 162 regionales y 7 conjuntas.¹⁴ Se denominaron como operaciones de alto impacto a aquellas enfocadas a combatir la delincuencia organizada, desarrolladas con la finalidad de apoyar a las autoridades civiles en la desarticulación de las estructuras de la delincuencia organizada, mediante acciones planeadas y ejecutadas para interceptar enervantes, armas y detener a miembros clave de los carteles del narcotráfico bajo el concepto estratégico de mantener una fuerte presencia en las áreas de alta incidencia delictiva y asegurar drogas, estupefacientes, armamento, vehículos, instalaciones y recursos, con objeto de afectar su estructura y medios de operación.¹⁵

En esos años se efectuaron 1’017,228 patrullajes por tierra, aire y mar con un promedio de 61,192 efectivos mensuales, para combatir al narcotráfico y el tráfico de armas, entre otros. El informe no reporta datos específicos de los elementos o patrullajes que participaron exclusivamente en el combate al narcotráfico.¹⁶

¹³ SEDENA, solicitud de información folio: 0000700030720. Fecha de respuesta. 25 de febrero de 2020.

¹⁴ En 2008 se realizaron 28 operaciones: 27 regionales y 1 operación conjunta, mientras que a partir de 2009 las operaciones de alto impacto y regionales se incrementaron a más de 80 por año. Ver: SEDENA, “Informe de rendición de cuentas de 2006 a 2012”. *op. cit.*, pág. 8, 9 y 154.

¹⁵ Secretaría de la Defensa Nacional. Memoria Documental. Operaciones contra el Narcotráfico. SND-MD-11. pág. 46. Disponible en esta dirección: http://transparencia.sedena.gob.mx/pdf/Memorias_doc/SDN-MD-11.pdf

¹⁶ *Ibidem*, pág. 134

También se establecieron puestos militares¹⁷ de seguridad regionales móviles: 252 en 2007; 456 en 2008; 284 en 2009; 542 en 2010 y 126 en 2011 junto con 6 puestos militares conjuntos con la PF.¹⁸ Estos puestos son organismos circunstanciales con características de flexibilidad y movilidad, en virtud de ser una fracción perteneciente a una unidad que opera cumpliendo una misión específica alejada de ella, en beneficio de esta u de otros elementos.¹⁹ El número de puestos castrenses en 2010 coincide con el aumento de las quejas recibidas por la CNDH por abusos militares. Se sabe que el número de personas detenidas por elementos militares en este periodo, con la aplicación de la “Directiva para el Combate Integral al Narcotráfico 2007-2012”, fue de 41 mil 381.

Asimismo, se establecieron las Bases de Operaciones Mixtas en apoyo a las tareas de seguridad pública, que tenían el objetivo de atender la delincuencia en zonas de alto riesgo. Durante ese sexenio, se establecieron 62 de estas bases cada año, integradas por personal militar, Agentes del Ministerio Público Federal y Común y elementos de la Policía Federal, Ministerial y Preventivos Estatales, con sus respectivos vehículos. En estas bases, la SEDENA informó que de 2006 y hasta diciembre de 2011, fueron detenidas 3 mil 424 personas.²⁰

En el Informe posterior de la SEDENA, de 2012 a 2018 periodo de la administración de Enrique Peña Nieto, reportaron que, se mantuvo un promedio anual de 30 mil elementos militares desplegados en el país para la seguridad y orden interno y de 22 mil 035 efectivos para actividades en su jurisdicción, que en conjunto significaban un total de 52 mil 035 elementos desplegados.²¹ Se implementaron 111 operaciones regionales para reducir índices de violencia en el país, mientras 16 mil efectivos militares apoyaron en la función de seguridad pública a los cuerpos policiales. También se mantuvieron de forma permanente 75 puestos militares de seguridad a nivel nacional²².

SEMAR

La Secretaría de Marina es parte del Poder Ejecutivo, a la que le corresponde la organización, administración y preparación de la Armada, así como la soberanía del mar territorial y costas del territorio, entre otros.²³ El mando supremo corresponde al presidente de la República y el alto mando al secretario de Marina quien tiene su propio cuartel General. Dentro de la Armada de México, las Regiones Navales son las unidades operacionales de mayor rango, actuando directamente por debajo de la Secretaría de la Marina. Las Regiones Navales generalmente controlan las operaciones militares en uno o más estados. De la misma manera, mantienen un comando directo sobre las Zonas y

¹⁷ Los puestos militares estaban equipados, entre otras cosas con equipos de detección molecular “GT200” de fabricación inglesa que resultaron ser un fraude y que eran usados para detectar sustancias estupefacientes, entre otras. Por ello, se determinó que las pruebas arrojadas por este detector carecían de toda validez, aunque se desconoce el número de detenidos o encarcelados por el uso de estos aparatos. Pepe Flores, “El fraude de los detectores moleculares llega a la Suprema Corte de México”, *Huffpost*, 9 de junio de 2012, disponible en esta dirección: https://www.huffpost.com/entry/el-fraude-de-los-detectores_b_1859105, (Último acceso: 8 de mayo de 2019).

¹⁸ Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), “Informe de rendición de cuentas de 2006 a 2012”. Fecha de publicación: 19 de diciembre de 2013. pág. 150

¹⁹ DOF 13 de diciembre de 2013. Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018. Glosario, Puestp Militar. disponible en esta dirección: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326566&fecha=13/12/2013&print=true

²⁰ Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), “Informe de rendición de cuentas de 20 a 2012”. Fecha de publicación: 19 de diciembre de 2013.op. cit., julio 2010, pág. 158 y 159.

²¹ Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), “Informe de rendición de cuentas de 2012 a 2018”. Fecha de publicación: 01 mayo 2019, pág. 2 y 3, disponible en esta dirección: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/416798/RENDICI_N_DE_CUENTAS_2012-2018.pdf, (Último acceso: 25 de julio de 2020).

²² Ibidem, pág. 3

²³ Artículos 26 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Sectores Navales y a través de éstos, controlan unidades más pequeñas como batallones, compañías y unidades de fuerzas especiales.²⁴

Desde 2007 y hasta 2013, la SEMAR tuvo una importante presencia en los estados de Tamaulipas y Veracruz con más de 3 mil elementos que participaron en operativos como “Veracruz Seguro”. En 2011, la Marina incluso se hizo cargo de la seguridad en Veracruz, mediante la policía naval.²⁵

Desde el 2006 se han desplegado, en promedio 8 mil elementos de la SEMAR cada año, en tareas de seguridad pública en distintas partes del país.²⁶ Además, entre 2006 y 2017, la SEMAR detuvo a 3,111 personas en supuesta flagrancia²⁷, en el mismo periodo, la SEMAR participó en al menos 547 “operaciones para reducir la violencia”²⁸ y estuvo involucrada en 352 enfrentamientos.²⁹

Desde 2006, la SEDENA y la SEMAR también incrementaron sus mecanismos de cooperación, realizando de forma conjunta operaciones de alto nivel e intercambios de instructores en sus planteles militares, especialmente para la concepción, preparación y conducción de las operaciones militares, por lo que no sorprende que sus técnicas y patrones de actuación se hayan ido asemejando con los años.³⁰

Policía Federal

La PF fue creada en 2009, después de la desaparición de la Policía Federal Preventiva que había funcionado desde 1999. El objeto de su creación fue salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; aplicar la política de seguridad pública; prevenir la comisión de delitos e investigar la comisión de delitos bajo la conducción del Ministerio Público Federal.³¹

El más alto rango al interior de la PF correspondía al Comisionado General quien ejercía las funciones de mando, dirección y disciplina de la institución, quien era nombrado y removido libremente por el presidente de la República.³²

En 2013, a través de un Decreto, la Secretaría de Gobernación adoptó funciones que correspondían a la Secretaría de Seguridad Pública, entre ellas, la dirección de la Policía Federal, quien también quedó formalmente, al frente de la estrategia de seguridad.³³ Sin embargo, el Ejecutivo federal conservó la facultad de nombrar al Comisionado Nacional de Seguridad y al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, previa ratificación del Congreso³⁴.

Al inicio de la estrategia de seguridad de Calderón Hinojosa se multiplicó el número de integrantes de la PF. Se anunció la meta de reclutar a 10 mil policías, se informó que se les dotaría de la tecnología

²⁴ Artículos 9 y 15 [CAPÍTULO SEGUNDO De la Organización] de la Ley Orgánica de la Armada de México, 30 de diciembre de 2002, disponible en esta dirección: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/400097/LEY_ORG_NICA_DE_LA_ARMADA_DE_M_XICO.pdf, (Último acceso: 8 de mayo de 2019).

²⁵ Defensa, Infantería de Marina, “La élite de las Fuerzas Armadas Mexicanas”, *Defensa*, 20 de septiembre de 2013, disponible en esta dirección: <https://www.defensa.com/reportajes/infanteria-marina-elite-fuerzas-armadas-mexicanas>, (Último acceso: 9 de mayo de 2019).

²⁶ Secretaría de Marina (SEMAR), solicitud de acceso a la información, número de folio: 0001300019517.

²⁷ Secretaría de Marina (SEMAR), solicitud de acceso a la información, número de folio: 0001300021217.

²⁸ Secretaría de Marina (SEMAR), solicitud de acceso a la información, número de folio: 0001300079717.

²⁹ Secretaría de Marina (SEMAR), solicitud de acceso a la información, número de folio: 0001300079717 y 0001300006718.

³⁰ SEDENA, *op. cit.* pág. 114

³¹ Artículo 2 de la Ley de la Policía Federal, capítulo I Disposiciones Generales.

³² Artículo 6 de la Ley de la Policía Federal, capítulo V Estructura Orgánica.

³³ Policía Federal, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Policía Federal*, 2 de enero de 2013, disponible en esta dirección: <https://www.gob.mx/policiafederal/articulos/promocion-de-grados-2016>, (Último acceso: 9 de mayo de 2019).

³⁴ *Ibidem*, artículo 30 bis, fracción XXIII.

más avanzada, así como de mejor armamento, aunque dos años más tarde la institución dejó de crecer.³⁵ Además, más tarde se conocería que dicha corporación carecía de información de inteligencia para combatir a los grupos criminales, como lo señaló el entonces Coordinador de Seguridad Regional de la Policía Federal Preventiva, Javier Herrera Valles, en una misiva enviada a entonces presidente Felipe Calderón y que, en parte, provocó su detención arbitraria en noviembre de 2008.³⁶

Aunque el objetivo original era que elementos de la SEDENA y la SEMAR, así como de la Policía Federal apoyaran a las corporaciones municipales y estatales por un tiempo determinado, esto no sucedió, sino que, por el contrario, las sustituyeron en sus funciones y las instituciones locales no se fortalecieron, ni crecieron.³⁷ Como una demostración por apostar a la estrategia militarizada, algunos puestos de la Policía Federal fueron cubiertos con personal militar en licencia o en retiro.³⁸

De acuerdo al Informe de Rendición de Cuentas de Conclusión de la PF³⁹, del 1 de diciembre de 2012 al 31 de diciembre del 2017 esta institución participó en 722 operativos para combatir delitos contra la salud y operaciones con recursos de procedencia ilícita. En ellos se detuvieron a 707 personas y se aseguraron diversas cantidades de dinero y drogas.⁴⁰

En cuanto a la participación en Operativos Conjuntos⁴¹, la PF participó en al menos siete operativos en coordinación con gobiernos estatales:

- Guerrero Seguro
- Laguna Segura (Coahuila y Durango, en conjunto con la SEDENA)
- Operativo Coordinado Michoacán
- Juntos por el Estado de México
- Estrategia de Seguridad Tamaulipas
- Operativo Especial Tierra Caliente (Guerrero, Estado de México, Michoacán y Morelos)
- Operativo Especial Jalisco (Jalisco, Colima y Guanajuato), a partir de 2015.

A pesar de los intentos de depuración de esta institución, persistían altos niveles de corrupción, como fue evidenciado recientemente por un agente de los Estados Unidos, en el juicio que se sigue a un

³⁵ La Policía Federal dejó de crecer en 2011. Ver: Felipe Calderón Hinojosa, *op. cit.* apartado V. La estrategia y Sun, *op. cit.*

³⁶ La redacción, "Herrera Valles, detenido en la SIEDO", Proceso, 18 de noviembre de 2008, disponible en esta dirección: <https://www.proceso.com.mx/203423/herrera-valles-detenido-en-la-siedo>, (último acceso 6 de julio de 2020) y Federico Rodríguez Paniagua, "Violaciones a DDHH sin reparación, una deuda pendiente de este sexenio", Animal Político, 14 de diciembre de 2015, disponible en esta dirección: <https://www.animalpolitico.com/verdad-justicia-y-reparacion/violaciones-a-ddhh-sin-reparacion-una-deuda-pendiente-de-este-sexenio/> (último acceso 6 de julio de 2020).

³⁷ Alejandro Hope, "El Manotazo del General Cienfuegos (I)", *El Universal*, 12 de diciembre de 2016, disponible en esta dirección: <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/alejandro-hope/nacion/2016/12/12/el-manotazo-del-general-cienfuegos-i>, (Último acceso: 9 de mayo de 2019).

³⁸ Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH) y Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste, A.C. (CCDH), "Informe sobre presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en Baja California entre 2006 y 2012". Informe de Rendición de Cuentas de Conclusión de la Administración 2012-2018, Policía Federal, 1 de noviembre de 2018, <https://www.gob.mx/policiafederal/documentos/informe-de-rendicion-de-cuentas-de-conclusion-de-la-administracion-2012-2018-de-la-policia-federal>, (Último acceso: 9 de mayo de 2019).

³⁹ No se incluye el análisis del Informe de rendición de cuentas 2006-2012 del Servicio de Protección Federal, debido a que no reporta datos relevantes en cuanto a la participación de la PF en tareas de combate al narcotráfico. Disponible en: <http://www.cns.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=BEA%20Repository/1214142//archivo>

⁴⁰ Informe de Rendición de Cuentas de Conclusión en la administración 2012-2018, Policía Federal, disponible en esta dirección: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415328/Informe_de_Rendici_n_de_Cuentas_Polic_a_Federal.pdf, (Último acceso: 9 de mayo de 2019).

⁴¹ Ver: Anexo 20 - Sistematización de Operativos Conjuntos

importante líder del narcotráfico en ese país.⁴² Esta afirmación también se evidencia con las recientes detenciones de cabezas de la estrategia de seguridad en los Estados Unidos: Genaro García Luna⁴³ y Salvador Cienfuegos, este último, liberado tras una negociación del Gobierno de México con el de Estados Unidos para supuestamente, investigarlo en la FGR.⁴⁴

Además de las actuaciones de estas instituciones, se desprenden conductas que, como se verá a lo largo de esta comunicación, pueden ser consideradas crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, competencia de esta Corte Penal Internacional. Del análisis de la comisión de las conductas criminales, es evidente que elementos de la SEDENA, la SEMAR y la PF actuaron bajo una misma política que se desprende de los patrones similares en relación con los crímenes cometidos. Las formas en que miembros de las tres distintas Fuerzas Federales actuaron (en varias partes del país y en un lapso determinado), fueron semejantes y repetitivas, lo que también induce a pensar que se trataba de esquemas de reacción organizados o que se habían ya usado en otros momentos, como se detalla en el apartado de la sistematicidad del ataque.

2. Contexto

Pese a que en México han existido grupos del crimen organizado ligados al tráfico de drogas por décadas⁴⁵, el país nunca había presenciado niveles tan altos de violencia como hasta que el ex presidente Felipe Calderón Hinojosa decidió emplear a las FAM en el “Combate frontal al narcotráfico” o “Guerra contra las Drogas” en diciembre de 2006. Desde entonces, la seguridad pública se ha militarizado, ya sea por la participación de elementos militares directamente en labores que le corresponden a las policías civiles o bien, por el nombramiento de militares en retiro o con licencia en altos mandos de las instituciones de seguridad pública estatal, municipal y federal,⁴⁶ a

⁴² EFE, “No confiábamos en la Policía Federal para capturar a narcos, revela agente de la DEA”, *El Universal*, 16 de enero de 2019, disponible en esta dirección: <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/no-confiabamos-en-la-policia-federal-para-capturar-narcos-revela-agente-de-la-dea>, (Último acceso: 9 de mayo de 2019).

⁴³ The United State Attorney’s Office. “Former Mexican Secretary of Public Security Genaro Garcia Luna Charged with Engaging in a Continuing Criminal Enterprise”, 30 de julio de 2020, disponible en esta dirección: <https://www.justice.gov/usao-edny/pr/former-mexican-secretary-public-security-genaro-garcia-luna-charged-engaging-continuing> (último acceso 21 de octubre de 2020)

⁴⁴ U.S. Department of Justice. “United States v. Salvador Cienfuegos Zepeda Criminal Docket No. 19-366 (CBA) (E.D.N.Y.)”, 16 de octubre de 2020. https://www.courthousenews.com/wp-content/uploads/2020/10/Cienfuegos.Detention.Memo_.pdf, (último acceso 21 de octubre de 2020). The United States Department of Justice. Joint Statement by Attorney General of the United States William P. Barr and Fiscalía General of Mexico Alejandro Gertz Manero. 17 de noviembre de 2020, disponible en esta dirección: <https://www.justice.gov/opa/pr/joint-statement-attorney-general-united-states-william-p-barr-and-fiscal-general-mexico>, (último acceso 26 de noviembre de 2020)

⁴⁵ Algunos investigadores sostienen que ya desde la década de los cuarenta se llevaban a cabo las primeras acciones del gobierno en contra del narcotráfico. Ver: Reyes Tiro Roberto y O’Quinn Parrales José Antonio “*La comunicación gubernamental de la Guerra contra el narcotráfico en México*”, *Universidad Autónoma del Estado de México*, (2013), disponible en esta dirección: <https://www.redalyc.org/html/676/67626913006/>, (Último acceso: 8 de mayo de 2019).

⁴⁶ Paris Alejandro Salazar, “La seguridad pública se militariza en 11 estados”. *La Silla Rota*. (8 de enero de 2015), disponible en esta dirección: <https://lasillarota.com/la-seguridad-publica-se-militariza-en-11-estados/69545>. (Último acceso: 25 de julio de 2020). Jorge Carrasco Araizaga, “Militares en el papel de policías: diez años de fracasos”. *Proceso*. (15 de abril de 2017), disponible en esta dirección: <https://www.proceso.com.mx/482420/militares-en-papel-policias-diez-anos-fracasos>. (Último acceso: 25 de julio de 2020), Marcos Pablo Moloeznik, P. y María Eugenia Suarez de Garay, “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006–2010)”. *Frontera norte* vol.24 no.48 (jul./dic. 2012).

pesar de que constitucionalmente la seguridad pública es una función que debe estar a cargo de civiles, es decir, no es una tarea que corresponda a las fuerzas militares en tiempos de paz⁴⁷.

En el marco de la “Guerra contra las Drogas”, en promedio desplegaron 45 mil elementos de la SEDENA⁴⁸ y 8 mil de la SEMAR⁴⁹ cada año en tareas de seguridad pública en distintas partes del país, siendo el máximo despliegue justo los primeros meses de 2017 con 52,807 elementos de la SEDENA y 19,995 de la SEMAR. Tan sólo en 2017, elementos de la SEDENA y la SEMAR realizaron 273 mil 27 operativos de vigilancia, lo que significa 748 operativos diarios y 31 operativos cada hora.⁵⁰ Respecto a los miembros de la PF, se desconoce el número total de elementos desplegados en operativos conjuntos con los militares; sin embargo, se sabe que en el año de creación de este cuerpo policial estaba prevista la contratación de por lo menos 10 mil nuevos elementos.⁵¹

Al inicio de la administración de Calderón Hinojosa, se aumentó constantemente el presupuesto para la SEDENA y la SEMAR, al tiempo que aumentaban los ingresos y las prestaciones de su personal, al grado de casi duplicar el ingreso de nuevos miembros de tropa y de la Marina para el 2010.⁵² En la administración subsecuente esto no fue diferente, en el sexenio de Enrique Peña Nieto el presupuesto aumentó 35.86%. En el año 2013, primer año del mando de Peña Nieto, el gasto de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina ascendió a 60,810 millones 570 mil 686 pesos y 21,864 millones 854 mil 169 pesos, respectivamente. Por su parte, durante el último año de la administración el presupuesto para los militares sumaría 81,021 millones 903,813 pesos y 31,305 millones 775,196 pesos el de los marinos.⁵³ Con miles de elementos militares y de PF desplegados en el país en el contexto de esta política, los ataques cometidos tanto por grupos del crimen organizado y no organizado, así como por miembros de las fuerzas armadas militares y federales, han sido generalizados y recurrentes en contra de la población civil en México. Esos ataques han dado como resultado un alarmante aumento de víctimas de asesinatos, la comisión de masacres y el hallazgo de miles fosas clandestinas en todo el país, así como miles de casos de detención, tortura, violencia sexual y desapariciones, algunos de ellos hechos ya del conocimiento de la Fiscalía en anteriores comunicaciones.

De acuerdo con las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre 2006 y 2011 se abrieron 93 mil 884 investigaciones por homicidio doloso, en 46 mil 141 de estas se

⁴⁷ De acuerdo al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “[...] La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley [...] Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional.” El artículo 129 de la Constitución señala que, en tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Sin embargo, en marzo de 2019 se hizo una reforma constitucional al artículo 21, para incluir a la Guardia Nacional como una institución policial de carácter civil, aun cuando los titulares y mandos de esta serían militares. Por otra parte, el artículo 29 del mismo ordenamiento regula la suspensión de derechos fundamentales en el país cuando el Ejecutivo, con aprobación del Congreso, haga frente a situaciones o estados de emergencia.

⁴⁸ Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), solicitudes de acceso a la información, números de folio: 0000700043617 y 0000700043917.

⁴⁹ Secretaría de Marina (SEMAR), solicitud de acceso a la información, número de folio: 0001300019517.

⁵⁰ Leticia Robles de la Rosa, “Militares hicieron 31 operativos cada hora.”, *Excelsior*, 4 de abril de 2018, disponible en esta dirección: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/militares-hicieron-31-operativos-cada-hora/1230368>, (Último acceso: 8 de mayo de 2019).

⁵¹ Sun, “Lento, proceso de reclutamiento para ingresar a PF: aspirantes”, *Informador*, 5 de diciembre de 2009, disponible en esta dirección: <https://www.informador.mx/Mexico/Lento-proceso-de-reclutamiento-para-ingresar-a-PF-aspirantes-20091205-0023.html>, (Último acceso: 8 de mayo de 2019).

⁵² Felipe Calderón Hinojosa, “La lucha por la seguridad pública”, *Presidencia de la República*, 13 de junio de 2010, disponible en esta dirección: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2010/06/la-lucha-por-la-seguridad-publica/>, (Último acceso: 16 de mayo de 2019). apartado V.

⁵³ Ramos, Rolando. Aumentó 29,652 mdp presupuesto de fuerzas armadas. *El Economista*. México. 02 de enero de 2018. Disponible en esta dirección: <https://www.economista.com.mx/politica/Aumento-29652-mdp-presupuesto-de-fuerzas-armadas-20180102-0078.html>

indaga el uso de armas de fuego. En el mismo periodo, el INEGI reportó 69,398 defunciones por arma de fuego. Por su parte, en el marco de la militarización de la seguridad pública de 2006 a 2019 se han realizado 102,097 detenciones de civiles por la SEDENA⁵⁴ y 8,403 por la SEMAR⁵⁵.

Múltiples mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos han recomendado a México revertir esta tendencia a la militarización de la seguridad por no respetar los criterios de excepcionalidad, subordinación, complementariedad y fiscalización, así como llevar a cabo un programa de retiro paulatino de los soldados y marinos de esas tareas de seguridad pública y fortalecer a la policía civil.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tanto la Corte, como la Comisión se han expresado al respecto. En el caso *Cabrera García y Montiel Flores de 2010*⁵⁶ y *Alvarado Espinoza de 2018*, ambos en contra de México, la Corte estableció que:

[L]a intervención de fuerzas armadas en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, dado que el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.

Por ello, la Corte ha enfatizado que la seguridad y el orden público interno debe estar a cargo primordialmente de los cuerpos de policía civiles.⁵⁷ También en 2015, la Comisión resaltó que la presencia regular de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública es contraria a los estándares interamericanos y que se debía planear su retiro gradual, así como la recuperación de estas tareas por parte de la policía civil.⁵⁸

En este mismo sentido se han pronunciado diversos Comités y Relatores de Naciones Unidas.⁵⁹

⁵⁴ SEDENA, solicitud de información folio: 0000700030920. Fecha de respuesta: 20 de enero de 2020.

⁵⁵ SEMAR, solicitud de información folio: 0001300014420. Fecha de respuesta: 06 de febrero de 2020.

SEDENA, solicitud de información folio: 0000700055518. Fecha de respuesta: 06 de abril de 2018.

⁵⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), “Caso *Cabrera García y Montiel Flores vs Estados Unidos Mexicanos*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C, No. 220”, párr. 87 a 89, disponible en esta dirección: https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf, (Último acceso: 7 de agosto de 2020).

⁵⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), “Caso *Alvarado Espinoza y otros vs Estados Unidos Mexicanos*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C, No. 370”, párr. 180, 182 y 204, disponible en esta dirección: https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf, (Último acceso: 25 de julio de 2020)

⁵⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Situación de los Derechos Humanos en México, 31 diciembre 2015, OEA/Ser.L/V/II, párr. 203 y letra A de las Conclusiones y Recomendaciones, respecto a la Seguridad Ciudadana, disponible en esta dirección: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf> (Último acceso: 25 de julio de 2020).

⁵⁹ ONU: Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México, 7 noviembre 2019, CCPR/C/MEX/CO/6, párr. 18 y 19, disponible en esta dirección: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/ObservacionesFinales_ComiteDHONU_MX_2019.pdf (Último acceso: 25 de julio de 2020). ONU: Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México, 24 julio 2019, CAT/C/MEX/CO/7, párr. 30 y 31, disponible en esta dirección: http://hchr.org.mx/images/doc_pub/G1922501.pdf (Último acceso: 25 de julio de 2020). ONU: Comité contra la Desaparición Forzada, Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, 19 noviembre 2018, CED/C/MEX/FU/1, párr. 35 y 36, disponible en esta dirección: https://www.hchr.org.mx/images/CED_C_MEX_FU_1_33066_S.pdf (Último acceso: 25 de julio de 2020). ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias Christof Heyns. Misión a México, 28 abril 2014, A/HRC/26/36/Add.1, párr. 20-26 y 103, disponible en esta dirección: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9931.pdf> (Último acceso: 25 de julio de 2020) y ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. Misión México, 29 diciembre 2014, A/HRC/28/68/Add.3, párr. 22 y 83, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9930.pdf> (Último acceso: 25 de julio de 2020).

Las estrategias para el diseño de las políticas de seguridad pública que han conducido a la militarización del país fueron definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (en adelante “PND”) 2006-2012.⁶⁰ Particularmente, en el punto 1.4 del PND se señaló que debido a que México había pasado de ser un país de tránsito de drogas a uno de consumo, ya que los cárteles del narcotráfico ya habían superado a las policías, el crimen organizado constituía una amenaza para la seguridad nacional. Motivo por el cual se requería la acción del Estado para evitar que estos grupos no se hicieran del control de territorios del país.⁶¹ Los informes sobre el avance en la ejecución del PND en los 5 años del gobierno de Calderón Hinojosa, se enfocaron principalmente en dar a conocer las acciones sobre la destrucción y aseguramiento de drogas, la detención de personas, el número de operativos conjuntos y las investigaciones iniciadas. Sin embargo, no se informaba sobre las estrategias para promover la rendición de cuentas por los asesinatos, el uso excesivo de la fuerza, ni se establecieron indicadores para registrar el número de denuncias y/o enjuiciamientos por violaciones a derechos humanos.⁶²

En 2010, en un comunicado publicado en la página web de la Presidencia de la República y hecho por Calderón Hinojosa titulado “La lucha por la seguridad pública”, el ex mandatario explicó la estrategia del enfrentamiento al crimen organizado. En el documento ahondó en las causas del problema, la lucha entre las bandas y el incremento de la violencia, así como en la necesidad de actuar con una Estrategia Nacional de Seguridad, con operativos conjuntos y reformando el marco legal, entre otras medidas.⁶³

En ese comunicado, el ex mandatario reconoce el control territorial del crimen organizado, a través de la violencia:

El crimen organizado necesitaba controlar y “marcar” el territorio, y para ello tenía que hacerse sentir y temer no sólo por otros grupos criminales, sino también por las autoridades y los ciudadanos. Así, pasó del bajo perfil que utilizó en el pasado, en el que teóricamente “no se metía con nadie”, a un perfil violento, intrusivo y desafiante. En lugar de esconderse de la autoridad, los criminales comenzaron a buscarla abiertamente para dominarla, a través de la cooptación o la intimidación: la llamada ley “de plata o plomo”.⁶⁴

Para enfrentarlos, se proponía como objetivo general “recuperar la fortaleza del estado de derecho y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”. Como estrategias, recuperar los espacios secuestrados por la criminalidad, destinando recursos para fortalecer a las FAM en el combate al crimen organizado, garantizando la seguridad interior; establecer una política para los tres órdenes de gobierno, a través de operativos permanentes para combatir el narcomenudeo; prevenir y combatir el lavado de dinero y desarticular a las organizaciones criminales mediante las actividades que les permitían generar riqueza.

Así, en pocos párrafos se definió una nueva estrategia de seguridad y el combate al narcotráfico por las fuerzas militares aun cuando, como se ha señalado, la seguridad pública constitucionalmente era de carácter civil y no había ninguna normativa que permitiera la actuación de las FAM.

⁶⁰ Después del PND se publicaron, durante el sexenio de Felipe Calderón, el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) en 2009 y diversos planes sectoriales, como el Programa Sectorial de Procuración de Justicia (PSPJ) y el Programa Sectorial de Seguridad Pública (PSSP), todos con el mismo contenido del PND.

⁶¹ El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, disponible en esta dirección: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>, (Último acceso: 8 de mayo de 2019).

⁶² Los indicadores para esta meta fueron: el índice de Estado de Derecho y el indicador respecto al número de víctimas de la delincuencia por cada 100,000 habitantes.

⁶³ Felipe Calderón Hinojosa, “La lucha por la seguridad pública”, *Presidencia de la República*, 13 de junio de 2010, disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2010/06/la-lucha-por-la-seguridad-publica/>, (Último acceso: 8 de mayo de 2019).

⁶⁴ Felipe Calderón Hinojosa, “La lucha por la seguridad pública”, *Presidencia de la República*, 13 de junio de 2010.

Bajo el cobijo del PND, aprobado por el poder legislativo, desde diciembre 2006 el entonces presidente Calderón Hinojosa, inició el despliegue militar, primero con la “Operación Conjunta Michoacán” a la que envió a 6 mil 714 efectivos del Ejército, la Fuerza Aérea, la Policía Federal y miembros de la Procuraduría General de la República al estado de Michoacán. Un año más tarde, las autoridades estatales mostraron su desaprobación a la estrategia implementada; la consecuencia fue que, poco tiempo después 35 de esas autoridades locales fueron detenidas de manera arbitraria y acusadas de colaborar con el crimen organizado, para un año después, quedar libres por falta de pruebas y vulneraciones al debido proceso.⁶⁵

Unos meses después, en abril de 2007, Calderón Hinojosa en calidad de jefe supremo de las FAM, emitió la “Directiva para el combate integral al narcotráfico 2007-2012” (en adelante, la Directiva), un documento de 37 páginas firmado también por el entonces Secretario de la Defensa Nacional Guillermo Galván Galván que contenía la “visión presidencial”, por la que el Ejército Terrestre, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea, debían comenzar a operar en apoyo a las autoridades locales y a brindar resultados para demostrar la efectividad de la estrategia. Con la Directiva, la estrategia hallaba fundamento, entre otras, en la Ley de Seguridad Nacional, que, bajo una interpretación desde el ejecutivo federal, equiparó las acciones de los narcotraficantes con las amenazas que representan los “actos tendientes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria y genocidio” en el territorio nacional.⁶⁶

A pesar de la falta de legalidad con la que la Directiva y todas las acciones militares en tareas de seguridad pública operaron, fue hasta 5 años después, al final del periodo presidencial de Calderón Hinojosa, que aún sin satisfacer el principio de legalidad, pretendieron regular el uso de *facto* del poder militar. A través de tres protocolos⁶⁷, se reguló el uso de la fuerza, la preservación de evidencias y la detención y puesta a disposición de personas a la PGR y a la Secretaría de Seguridad Pública, aplicables a miembros de las FAM y funcionarios federales.⁶⁸

⁶⁵ Ivonne Melgar, “2006-2012, el recuerdo de un sexenio de claro oscuros”, Excélsior, 1 de septiembre de 2012, disponible en esta dirección: <https://www.excelsior.com.mx/2012/09/01/nacional/856780>, (Último acceso: 8 de mayo del 2019).

⁶⁶ DOF 31 de enero de 2015. Art. 5 de la Ley de Seguridad Nacional fracción 1. Disponible en esta dirección: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac_081119.pdf

⁶⁷ DIRECTIVA que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 2012, disponible en esta dirección: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012, (Último acceso: 8 de mayo de 2019); DIRECTIVA 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho, publicada el 15 de octubre de 2009, disponible en esta dirección: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5114505&fecha=15/10/2009, (Último acceso: 8 de mayo de 2019); ACUERDO Secretarial 27 por el que se reforma y adiciona la Directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 2012, disponible en esta dirección: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244757&fecha=23/04/2012, (Último acceso: 8 de mayo de 2019). Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2014 de Colaboración en el marco del respeto a los derechos humanos que celebran la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 2012

⁶⁸ DIRECTIVA que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Diario Oficial de la Federación, 23 de abril de 2012 disponible en esta dirección: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012, (Último acceso: 8 de mayo de 2019); DIRECTIVA 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho, Diario Oficial de la Federación, 15 de octubre de 2009, disponible en esta dirección: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5114505&fecha=15/10/2009, (Último acceso: 8 de mayo de 2019); ACUERDO Secretarial 27 por el que se reforma y adiciona la Directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la

El sustento para emprender la “Guerra contra las Drogas” se realizó a través de una única directiva presidencial clasificada como reservada⁶⁹, y sin que se diera a conocer de manera pública, al menos:⁷⁰ a) el diagnóstico que justifique la necesidad de emplear a las FAM en tareas que le corresponden a las autoridades civiles (policías, fiscalías); b) los medios disponibles y los objetivos perseguidos en materia de seguridad pública; c) las estrategias de las operaciones en las que participan militares, como auxiliares de las policiales y fiscalías; y d) los cambios legislativos necesarios para perseguir al crimen organizado y para regular el uso de la fuerza y el empleo de armas de fuego por las FAM en tareas de seguridad pública. Como resultado, las FAM conformadas por la SEDENA y la SEMAR salieron a las calles, sin contar con marco jurídico adecuado que regulará su actuación y estableciera controles normativos e institucionales, internos y externos.

El Gobierno Federal promovió una serie de reformas legales y constitucionales para endurecer la política de seguridad para combatir a las organizaciones criminales que, vale la pena mencionar, constituyen conductas que encuadran en la definición de crímenes de lesa humanidad. En 2008, a partir de una reforma constitucional se incluyó la figura del arraigo,⁷¹ mediante la cual los fiscales, con autorización judicial, pueden ordenar la detención y privación de la libertad de una persona hasta por 80 días bajo la simple sospecha de participar en un ilícito relacionado con la delincuencia organizada, sin que medie alguna acusación, orden de aprehensión o detención en flagrancia. Estas detenciones tuvieron lugar incluso en instalaciones militares.⁷²

Como se reflejó en el informe del Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia “*El arraigo penal como crímenes de lesa humanidad*”⁷³, la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) reportó que, de diciembre de 2006 a diciembre de 2016, por lo menos 8 mil 752 personas fueron arraigadas por delitos de su competencia. De las cuales en el 88.8% de los casos se ejerció acción penal, es decir, se consignaron o judicializaron 7 mil 776 casos. Mientras que el Consejo de la Judicatura Federal reportó durante este mismo periodo 2 mil 814 personas arraigadas.

Los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos han expresado claramente que el arraigo constituye una forma de privación grave de la libertad física que viola normas fundamentales del derecho internacional y que facilita otras graves violaciones a los derechos

cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho, Diario Oficial de la Federación, 23 de abril de 2012 disponible en esta dirección: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244757&fecha=23/04/2012, (Último acceso: 8 de mayo de 2019). Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2014. de colaboración en el marco del respeto a los derechos humanos que celebran la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 23 de abril de 2012.

⁶⁹ Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), solicitud de acceso a la información, número de folio: 000700099520, en la que se informa del estatus de la “Directiva para el combate integral al narcotráfico 2007-2012”. Esta fue clasificada como un documento secreto y cuyo contenido fue hecho público sólo a través de los medios de comunicación.

⁷⁰ Si bien el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2008, en su eje 1: Estado de Derecho y Seguridad, objetivo 8 señala: “Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”, no contiene de manera detallada la forma de instrumentarlo.

⁷¹ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 18 de junio de 2008. Sobre el arraigo, ver: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia: Arraigo, Medidas Cautelares y Ejecución Penal: El arraigo penal como crimen de lesa humanidad* (México: Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia, 2018). Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia: Arraigo, Medidas Cautelares y Ejecución Penal: El uso del arraigo a nivel federal, en el estado de Nuevo León y el Distrito Federal: Análisis de constitucionalidad, legislación y práctica*, (México: Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia, 2015).

⁷² ECOSOC. Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México, E.CN/2003/8/Add.3, párr. 45-50.

⁷³ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia: Arraigo, Medidas Cautelares y Ejecución Penal: El arraigo penal como crimen de lesa humanidad* (México: Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia, 2018).

humanos como la tortura. Las cifras entregadas por las autoridades sobre esta figura que constituye *per se* un crimen, evidencian la sistematicidad de su uso y dejan de manifiesto la capacidad organizativa y de previsión de las autoridades del Estado mexicano en torno a esta política que busca incriminar a cualquier persona con la sola presunción de estar vinculada al crimen organizado.⁷⁴

En la mencionada reforma al sistema de justicia, también se incluyó la figura de la prisión preventiva oficiosa, es decir, automática, la cual consiste en que una persona puede ser privada de libertad por todo el tiempo que pueda durar el juicio, sin derecho a fianza ni a otras alternativas a la detención, por el mero hecho de ser señalado de haber cometido ciertos delitos mencionados en la Constitución. Lo anterior, es una forma de privación grave de la libertad física, contraria a las normas fundamentales del derecho internacional, reconocidas en los artículos 9 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁷⁵

Apenas un año más tarde, en 2009, a través de un Decreto conocido en los medios como “Ley de Narcomenudeo”, se reformaron la Ley General de Salud, el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales, para permitir la atracción de estos delitos al ámbito federal y crear un régimen penal especial para perseguir los delitos cometidos en la modalidad de delincuencia organizada. Con estas reformas, consumidores con pequeñas cantidades de droga eran tratados como delincuentes, con el riesgo de ir a prisión, aún si las cantidades no eran destinadas para su comercialización.⁷⁶

En este escenario, el aumento de la población carcelaria por delitos relacionados a las drogas se ha concentrado en consumidores y vendedores de bajo perfil -jóvenes que pertenecen mayoritariamente a sectores pobres y marginados de la población- y no en delincuentes que cometen actos violentos u otras conductas delictivas como el tráfico de drogas,⁷⁷ pese al gasto excesivo de recursos en materia de seguridad y de procuración de justicia.⁷⁸ A pesar de estos resultados, la visión

⁷⁴ Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia (OCSJ). El Arraigo penal como crimen de lesa humanidad. Primera edición, noviembre de 2018. México. Disponible en esta dirección: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-arraigo-2019.pdf>

⁷⁵ José Antonio Guevara Bermúdez y Lucía Guadalupe Chávez Vargas. “La prisión preventiva oficiosa: contraria a derechos, ineficaz y costosa”, en Nexos. El Juego de la Suprema Corte, disponible en esta dirección: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=11123>. Véase además: ONU: Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 35 : Artículo 9 (Libertad y seguridad personales), 16 diciembre 2014, CCPR/C/GC/35, párr. 38, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/553e0fb84.html>, (Último acceso: 25 de julio de 2020). ONU: Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Opinión 1/2018 relativa a Pedro Zaragoza Fuentes y Pedro Zaragoza Delgado (México), 12 julio 2018, A/HRC/WGAD/2018/1, disponible en esta dirección: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session81/A_HRC_WGAD_2018_1.pdf, (Último acceso: 25 de julio de 2020). ONU: Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Opinión 75/2018 relativa a Gerardo Pérez Camacho (México), 11 febrero 2009, A/HRC/WGAD/2018/75, disponible en esta dirección: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session83/A_HRC_WGAD_2018_75.pdf, (Último acceso: 25 de julio de 2020). ONU: Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Opinión 14/2009 relativa a Rafael Méndez Valenzuela (México), 14 agosto 2019, A/HRC/WGAD/2019/14, disponible en esta dirección: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session84/A_HRC_WGAD_2019_14.pdf, (Último acceso: 25 de julio de 2020). Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, 30 diciembre 2013, OEA/Ser.L/V/II, disponible en esta dirección: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/Informe-PP-2013-es.pdf>, (Último acceso: 25 de julio de 2020).

⁷⁶ Carlos Alberto Zamudio Ángeles, “México y su Ley contra el narcomenudeo.” *International Drug Policy Consortium*, (marzo de 2011), disponible en esta dirección: <http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/mexico-idpc-esp.pdf>, (Último acceso: 8 de mayo de 2019).

⁷⁷ Ana Paula Hernández, “Legislación de drogas y situación carcelaria en México”. *Drug Law Reform*, (mayo de 2010), disponible en esta dirección: http://druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas_sobrecargados/Resumenes/Sistemas_Sobrecargados-mexico-3.pdf, (Último acceso: 8 de mayo de 2019).

⁷⁸ Se calcula que los recursos para combatir al narcotráfico y al crimen organizado en México son 80 veces más que aquellos que se destinan para la prevención de adicciones. Ver: Hulda Miranda, “La Guerra contra las drogas deja más víctimas que ganadores”, *Semanario Universidad*, 21 de octubre de 2016, disponible en esta dirección:

de combate frontal y la actuación de elementos militares en tareas de seguridad pública continúan incluso hasta la fecha, aun cuando la estrategia no ha logrado reducir el tráfico de estupefacientes y en cambio, ha acrecentado la violencia en el país y ha contribuido al rompimiento del tejido social.⁷⁹

En el transcurso del gobierno del ex presidente Calderón, y varios años después de iniciada la estrategia de seguridad nacional, en el ánimo de regular la participación de las FAM en tareas de seguridad pública, se emitieron diversos reglamentos relativos al uso de la fuerza, cuyas disposiciones, vale la pena mencionar, no cumplían con estándares internacionales en la materia:

- En 2009 la SEMAR emitió la Directiva 003/09, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho,⁸⁰ y
- la Directiva 001/10, en 2010, sobre el respeto a los derechos humanos y la observancia del orden jurídico vigente en las operaciones en contra de la delincuencia organizada.⁸¹
- La SEDENA hizo lo mismo en 2012, a través de la Directiva que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.⁸²
- Posteriormente, en 2014, a más de 7 años de implementada la estrategia, todos estos lineamientos fueron integrados dentro del Manual del uso de la fuerza, de aplicación común a las tres FAM.⁸³

Dichos documentos han sido lo más cercano a establecer “reglas de actuación” o “reglas de enfrentamiento” para las FAM en el marco de la “Guerra contra el narcotráfico”. En ellos se establecieron las definiciones conceptuales de lo que se considera uso indebido de la fuerza y los casos en los que los miembros de las FAM pueden accionar sus armas y hacer uso de la fuerza letal; además contienen un reconocimiento explícito del vacío legal en el que se encuentran sus operaciones que no fueron reforzadas con el marco legal producto del actuar legislativo o del cambio del marco constitucional, sino de sus propias directivas internas para adecuar su actuación “legalmente” a la situación fáctica que venían desarrollando ya por varios años las Fuerzas Armadas. Por ejemplo, la Directiva 003/09 de la SEMAR establece que:

Ante la ausencia de un ordenamiento federal que regule el uso legítimo de la fuerza por parte del personal de la Armada de México, resulta necesario contar con un instrumento que norme su conducta, les dé certidumbre en su actuar, les permita cumplir con su deber y al mismo tiempo no se violenten los Derechos Humanos de la ciudadanía.

Mientras que la Directiva de la SEDENA, reconoce que:

Ante la ausencia de un ordenamiento legal que regule el uso legítimo de la fuerza por parte del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, resulta necesario ratificar al personal militar de este

<https://semanariouniversidad.com/mundo/la-guerra-las-drogas-deja-mas-victimas-ganadores/>, (Último acceso: el 8 de mayo de 2019).

⁷⁹ Catalina Pérez Correa, “(Des) proporcionalidad y delitos de salud en México”, *CIDE*, (agosto de 2012), disponible en esta dirección: [https://www.wola.org/sites/default/files/\(Des\)%20proporcionalidad%20MEXICO.pdf](https://www.wola.org/sites/default/files/(Des)%20proporcionalidad%20MEXICO.pdf), (Último acceso: 8 de mayo de 2019).

⁸⁰ DOF, 15 de octubre de 2009.

⁸¹ DOF, 6 de diciembre de 2010. Este último documento fue reformado en 2012, mediante el “Acuerdo Secretarial 27”, publicado en DOF, 23 de abril de 2012.

⁸² DOF, 23 de abril de 2012, disponible en esta dirección: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012.

⁸³ DOF, 30 de mayo de 2014, disponible en esta dirección: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346857&fecha=30/05/2014

Instituto Armado, las disposiciones en esta materia, para que en el cumplimiento de su deber, continúen actuando con pleno respeto a los Derechos Humanos.⁸⁴

Ambas Directivas, habilitan el uso de la fuerza letal de manera poco precisa, para casos en los que “debido a las circunstancias de la situación particular que se viva, se pongan en riesgo la vida o la integridad física de terceros o del personal militar”. Al hacer uso de la fuerza, la Directiva impone la obligación de evaluar “la situación para determinar inmediatamente el nivel de fuerza que se utilizará, consultando de ser posible a su superior jerárquico.”⁸⁵

De ahí que la discusión sobre la regulación de la actuación de las fuerzas militares en tareas policiales haya emergido el siguiente sexenio. En 2017, durante el gobierno del ex presidente Enrique Peña Nieto, se promulgó Ley de Seguridad Interior (en adelante “LSI”), posteriormente declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁸⁶ La LSI intentó suplir el vacío normativo presente por más de 10 años de la vigencia hasta entonces de la estrategia de seguridad y regular la actuación de las fuerzas militares en tareas policiales, aunque la Constitución expresamente lo prohibía.

Pese a las acciones antes descritas e intención de regular el uso de la fuerza y ordenar el respeto a los derechos humanos, el uso excesivo y letal de la fuerza por parte de las autoridades no es algo inusual. En 2014, un informe del Relator Especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, señaló que en México “sigue produciéndose un número alarmante” de ejecuciones extrajudiciales por miembros de las fuerzas de seguridad en un clima de impunidad “sistémica y endémica”.⁸⁷ Dos años más tarde, en el análisis de los avances realizados por México de las recomendaciones hechas por este Relator, encontró la persistencia de los asesinatos y el uso excesivo de la fuerza por agentes de seguridad, así como la falta de disposición o de capacidad de la policía y de los fiscales para iniciar investigaciones.⁸⁸

Por otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “CIDH”) en su informe “Situación de los Derechos Humanos en México de 2016”, dio cuenta de tres casos graves de ejecución extrajudicial y de uso excesivo de la fuerza por parte de agentes del Estado: Apatzingán, Tanhuato y Ecuandureo en donde las FAM habrían intentado encubrir los hechos. En estos casos, la autoridad, en una primera versión de los hechos, informó que los hechos se trataban de enfrentamientos; no obstante, más tarde se corroboró la alteración de la escena del crimen y las irregularidades en las investigaciones,⁸⁹ dando cuenta de asesinatos a mano de autoridades federales, confirmando el uso de falsos positivos por parte de las FAM.

⁸⁴ DOF, 23 de abril de 2012, disponible en esta dirección: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012.

⁸⁵ DOF, 23 de abril de 2012, disponible en esta dirección: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012.

⁸⁶ En noviembre de 2018 la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó la Ley de Seguridad Interior debido a que el Congreso mexicano no tiene facultades para legislar en materias de seguridad interior, ni sobre la actuación del Ejército.

⁸⁷ ONU: Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* Chirtof Heyns, 28 abril 2014, disponible en esta dirección: www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9931.pdf?view=1, (Último acceso: 7 de mayo de 2019).

⁸⁸ ONU: Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca del seguimiento de su misión a México*, 6 mayo 2016, A/HRC/32/39/Add.2, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/57616ba84.html> (Último acceso: 7 de mayo de 2019).

⁸⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). “Capítulo V Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos” en *Informe anual 2016*, (Comisión Interamericana de Derechos Humanos: 2016), párr. 88 a 107, disponible en esta dirección: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/InformeAnual2016cap.5-Mexico-es.pdf>, (Último acceso: 8 de mayo de 2019).

En este contexto, el actual Gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública⁹⁰, ha reconocido la existencia de la “**Guerra contra las drogas**” diseñada como “un asunto de seguridad pública” que ha tenido como consecuencia “el fortalecimiento imparable de los grupos delictivos dedicados a la producción y el trasiego de estupefacientes, en una violencia ya intolerable y en un problema de seguridad nacional, en la medida en que la presencia financiera, el poder de fuego, la capacidad operativa y la internacionalización de los cárteles se ha incrementado de manera sostenida.” Igualmente, el Gobierno ha reconocido que en la estrategia de seguridad de los dos anteriores sexenios “autoridades de los tres niveles de gobierno han usado el “combate al narcotráfico” como justificación para minimizar y soslayar, si no es que promover, actos ilegales y violaciones a los derechos humanos”⁹¹. En el mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, reconoce que “[l]as estrategias de seguridad pública aplicadas por las administraciones anteriores han sido catastróficas [...] **esa estrategia dejó un saldo pavoroso de muertos, desaparecidos, lesionados, una crisis de derechos humanos, una descomposición institucional sin precedentes y un gravísimo daño al tejido social.**”⁹² (resaltado nuestro)

La Estrategia de Seguridad, incluso deja ver la crisis humanitaria y de violencia en el país.

Por otra parte, la estrategia policial y belicista aplicada **en los últimos doce años ha dejado una tragedia humana y social de dimensiones incalculables: más de 200 mil personas asesinadas y más de 37 mil que se encuentran desaparecidas de las que casi cinco mil son menores de edad, un número difícilmente calculable de desplazados por la violencia y millones de personas que han debido modificar sus patrones de vida para protegerse.** No sólo se alentó la espiral de violencia desde el poder público sino **que instituciones y efectivos de corporaciones de seguridad se convirtieron en protagonistas de esa violencia**, como lo documentan miles de denuncias recabadas por organizaciones oficiales y sociales de Derechos Humanos. Bajo la estrategia actual, México ha sido convertido en un país de víctimas (resaltado nuestro).

Como ha quedado claro en la Consulta Nacional y los Foros de Escucha para la Construcción de la Paz y la Reconciliación Nacional, **a la enorme mayoría de los muertos, los lesionados, los torturados, los ausentes y los desplazados no se les ha hecho justicia y los delitos correspondientes han quedado impunes** (resaltado nuestro).⁹³

Incluso, se ha reconocido por la actual administración que el nivel organizativo, poder de fuego y control territorial de los grupos del crimen organizado son “equiparables, en diversos casos, a los conseguidos en otras latitudes por facciones políticas en armas”.⁹⁴ En ese sentido, la Clínica de Derecho Internacional Humanitario de la Universidad de Leiden, después de analizar información pública disponible, ha concluido que la situación de violencia por la que atravesó México de 2006 a 2017 puede caracterizarse como conflicto armado de carácter no internacional.⁹⁵ En ese importante análisis se encontró que 7 de los 9 grupos armados organizados reúnen los requisitos para ser

⁹⁰ Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación, 16 de mayo de 2019, disponible en esta dirección: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019.

⁹¹ Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación, 16 de mayo de 2019, disponible en esta dirección: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019.

⁹² Plan Nacional de Desarrollo 2019- 2024, Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 2019, disponible en esta dirección: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

⁹³ Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación, 16 de mayo de 2019, disponible en esta dirección: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019.

⁹⁴ Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación, 16 de mayo de 2019, disponible en esta dirección: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019.

⁹⁵ The Situation of Drug-Related Violence in Mexico from 2006 - 2017: A Non-International Armed Conflict? Leiden IHL Clinic Report-Series No. 28 (2018)

considerados como grupos armados conforme al derecho internacional⁹⁶, al mismo tiempo que encontró que los enfrentamientos de estos grupos entre sí o con las FAM son de intensidad suficiente, de acuerdo con la jurisprudencia de la propia Corte Penal Internacional.

Por su parte, el anterior Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, ha declarado que el Gobierno del presidente López Obrador, estaría abierto **“a la intervención de la Corte Penal Internacional ante la eventualidad de que el gobierno no hiciera su parte en algún proceso de investigación respecto a excesos del uso de la fuerza pública”**.⁹⁷

El gobierno de López Obrador se ha comprometido a proporcionar verdad y justicia, así como garantías de no repetición, atendiendo al contexto antes mencionado, pero a casi dos años de su Gobierno no existe un avance que lleve a conocer la verdad de lo ocurrido ni a la obtención de justicia. En ese sentido, en su informe de los primeros 100 días, la FGR reconoció que:

Prácticamente desde la Constitución de 1917, hasta estos últimos años, la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público Federal, estuvieron vinculados a un modelo de procuración de justicia fundamentalmente al servicio de los intereses del poder y en contra de los derechos de las grandes mayorías en este país [...] ⁹⁸

El informe reconoce un rezago injustificado de más de 300 mil investigaciones sin resolver; una eficiencia terminal favorable en sentencias definitivas de no más del 5%, sin un control de tiempos máximos para la integración de investigaciones o bien, sobre la calidad en la judicialización.

Por otro lado, y en contradicción con el discurso, el nuevo Gobierno, ha decidido continuar con la estrategia de seguridad militarizada, ahora brindando un marco constitucional de actuación para la participación de las FAM en tareas de seguridad pública, de al menos 5 años.⁹⁹

2.1. Los Operativos Conjuntos

Un elemento fundamental en la política de seguridad implementada en 2006 fue la puesta en marcha de “operativos conjuntos”, implementados por las policías estatales y/o municipales junto con elementos de la SEDENA, la SEMAR y/o la PF, en ocasiones también con participación de agentes del ministerio público o policías ministeriales.

A pesar de ser pieza fundamental de la estrategia de seguridad empleada por las administraciones de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, el número total de Operativos Conjuntos no se conoce por la ciudadanía. Los datos presentados por las autoridades involucradas, como respuesta a las solicitudes de información referentes a los operativos conjuntos y su periodo de implementación, resultaron, en muchas ocasiones, contradictorios o insuficientes.¹⁰⁰

Los operativos conjuntos se desplegaron -de acuerdo con la Directiva para el Combate Integral al Narcotráfico 2007-2012 en diversas zonas del territorio nacional en contra de personas

⁹⁶ De acuerdo al estudio de la Universidad de Leiden, los siete grupos son: el Cártel de Juárez, el Cártel de Sinaloa, el Cártel Jalisco Nueva Generación, la Familia Michoacana, los Caballeros Templarios, los Zetas y la organización Beltrán Leyva.

⁹⁷ Aristegui Noticias, “Gobierno de AMLO, abierto a intervención de la Corte Penal ante eventuales excesos de la fuerza pública: Alfonso Durazo”, *Aristegui Noticias*, 15 de noviembre del 2018, disponible en esta dirección: <https://aristeguinoticias.com/1511/mexico/gobierno-de-amlo-abierto-a-intervencion-de-corte-penal-ante-eventuales-excesos-de-la-fuerza-publica-alfonso-durazo/>, (Último acceso: 8 de mayo de 2019).

⁹⁸ FGR. Informe General “Primeros cien días” 6 de mayo de 2019.

⁹⁹ Véanse transitorios cuarto, quinto y sexto del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, 26 de marzo de 2019, disponible en esta dirección: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150519.pdf

¹⁰⁰ Los operativos conjuntos de los que se cuenta con información precisa, obtenida a través de solicitudes de información, pueden ser consultados en el “Anexo 20” que acompaña la presente comunicación.

supuestamente involucradas en la producción y distribución de drogas. Como se ha mencionado, en esta Directiva se dejaba un alto margen de interpretación a la comandancia de las unidades militares, sobre los métodos y medios para hacer cumplir la visión reflejada en dicho documento. Se debe mencionar que la Directiva, a pesar de estar fechada con el periodo 2007-2012 no dejó de ser vigente bajo la administración del ex presidente Enrique Peña Nieto.¹⁰¹

El éxito de estos operativos se medía por la cantidad de droga decomisada, la captura de “lugartenientes” de los cárteles,¹⁰² o incluso, por las personas “abatidas” a quienes las autoridades hacían pasar como integrantes de la delincuencia¹⁰³. De acuerdo a Calderón Hinojosa, estas intervenciones serían transitorias, mientras se daba tiempo a los Gobiernos locales para organizarse; no obstante, la permanencia de esos operativos se extendió al Gobierno del ex presidente Peña Nieto.¹⁰⁴

En los primeros años, los operativos se realizaron en Chihuahua (Ciudad Juárez)¹⁰⁵, Veracruz, Sinaloa (Culiacán-Navolato), Coahuila (Laguna)¹⁰⁶, Guerrero, Durango y Tabasco y más tarde se extendieron a otros estados.

Estudios recientes sugieren que estos operativos militares tuvieron como consecuencia un aumento en las tasas de homicidios dentro de las zonas donde se aplicaron.¹⁰⁷ En ese sentido, no sólo han resultado afectadas personas de quienes se presumía su involucramiento en el comercio ilegal de drogas, sino personas incorrectamente denominadas como “colaterales”. En noviembre de 2009, Calderón Hinojosa afirmó que el aumento en los homicidios violentos se debía a que miembros de

¹⁰¹ Ver: Anexo 20 - Sistematización de Operativos Conjuntos

¹⁰² Felipe Calderón Hinojosa, “La lucha por la seguridad pública”, *Presidencia de la República*, 13 de junio de 2010, disponible en esta dirección: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2010/06/la-lucha-por-la-seguridad-publica/>, (Último acceso: 16 de mayo de 2019), apartado V.

¹⁰³ Presidencia Calderón, “Cuarto Año de Gobierno, Infografía. Tema 9”, disponible en esta dirección: <http://calderon.presidencia.gob.mx/infografias/2010/12/01/cuarto/triptico.pdf>, (Último acceso: 1 de julio de 2019).

Presidencia Calderón, “Comunicado de la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional”, 7 de agosto del 2011, CSTCSN-11. párrafo 7 disponible en esta dirección: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2011/08/comunicado-de-la-secretaria-tecnica-del-consejo-de-seguridad-nacional-6/>, (Último acceso: 1 de julio de 2019).

Presidencia Calderón, “SEMAR informa sobre abatimiento de dos presuntos miembros de la delincuencia organizada”, 9 de octubre de 2012, disponible en esta dirección: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/10/la-secretaria-de-marina-informa-los-elementos-que-senalan-la-identidad-de-heriberto-lazcano-lazcano/>, (Último acceso: 1 de julio de 2019).

Presidencia de Calderón, “33 Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública”, 02 de agosto de 2012 disponible en esta dirección: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/08/33-sesion-del-consejo-nacional-de-seguridad-publica/>, (Último acceso: 1 de julio de 2019).

Presidencia de Calderón, “2010 Registra el Mayor Número de Capturas de Criminales”, 10 de enero de 2011, disponible en esta dirección: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2011/01/2010-registra-el-mayor-numero-de-capturas-de-criminales/>, (Último acceso: 1 de julio de 2019).

¹⁰⁴ Felipe Calderón Hinojosa, “La lucha por la seguridad pública”, *Presidencia de la República*, 13 de junio de 2010, disponible en esta dirección: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2010/06/la-lucha-por-la-seguridad-publica/>, (Último acceso: 1 de julio de 2019), apartado V, numeral 1.

¹⁰⁵ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional sobre la presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en Chihuahua, México entre 2008 y 2010, 2018.

¹⁰⁶ FIDH, “México: asesinatos, desapariciones y tortura en Coahuila de Zaragoza constituyen crímenes de lesa humanidad”, (FIDH: México), junio de 2017, disponible en esta dirección: www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-comunicacion-coahuila.pdf, pág 10.

¹⁰⁷ Jorge Carrasco Araizaga, “La ‘solución militar’ dispara homicidios”, *Proceso*, 18 de abril de 2015, disponible en esta dirección: <https://www.proceso.com.mx/401581/la-solucion-militar-dispara-los-homicidios>, (Último acceso: 9 de mayo de 2019). Báez, Chávez & Lindsay-Poland, “Gross Human Rights Abuses The legal and Illegal Gun Trade to Mexico”, CMDPDH, Stop US Arms to Mexico, agosto 2018, p. 21, disponible en esta dirección: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-gross-human-rights-abuses-english.pdf> (Último acceso: 16 de julio de 2019).

grupos criminales se asesinaban entre ellos; un año más tarde, señaló como “daños colaterales” a los civiles asesinados en fuego cruzado durante enfrentamientos.¹⁰⁸

Los mandos a cargo de las operaciones conjuntas en algunos casos fueron permisivos al no adoptar medidas para prevenir los asesinatos, o al no hacer del conocimiento de las autoridades competentes de las muertes en enfrentamientos para que se evaluara si el uso de la fuerza se ajustó a las reglas de empleo de armas de fuego aplicables (en tiempos de paz o de conflicto armado), ni tampoco haber denunciado cuando hubiera sabido de asesinatos ante las instituciones civiles encargadas de la investigación de los delitos en México. En otras ocasiones ordenaron o contribuyeron de forma directa en la comisión de los asesinatos y otros crímenes graves, como en el caso del Operativo Conjunto Chihuahua, mismo que motivó la comunicación presentada ante esta Fiscalía en 2018.¹⁰⁹

3. Crímenes de lesa humanidad: Los efectos de la política de seguridad durante los sexenios de Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018)

El despliegue de elementos militares y policiales en todo el país y el correlativo aumento en el gasto militar, así como la implementación de los Operativos Conjuntos, derivó en el aumento de crímenes perpetrados por elementos adscritos a las Fuerzas Federales del Estado, la mayoría de esos crímenes se mantienen sin investigación ni sanción, lo que ha generado un contexto de violencia e impunidad que lleva más de doce años instaurado.

Durante la estrategia de seguridad empleada por las administraciones de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, existen datos e historias aterradoras que documentan crímenes graves como la privación grave de la libertad física, desaparición forzada de personas, torturas y asesinatos.

Si bien, en este informe nos encargamos de profundizar sobre el tema de los asesinatos, estos se deben considerar como actos subyacentes que van acompañados por otros crímenes como la desaparición forzada, tortura y formas de privación grave de la libertad física como el arraigo y la prisión preventiva oficiosa. En resumen, el ataque contra la población civil se debe de observar en el contexto de los crímenes de tortura, desaparición forzada, privación grave de la libertad física y asesinatos que ocurren en el país.

3.1. Desapariciones forzadas

En México, históricamente la desaparición forzada de personas ha sido una herramienta de las instituciones del Estado para hacer frente a las amenazas a la seguridad desde finales de los años 60. Debido a la estrategia de seguridad y a la impunidad estructural, el número de personas desaparecidas ha llegado a dimensiones nunca vistas en América Latina. El Gobierno del presidente

¹⁰⁸ Georgina Olson, “El Estado actuó en defensa propia: Felipe Calderón Hinojosa”, Excélsior, 24 de noviembre de 2012, disponible en esta dirección: <https://www.excelsior.com.mx/2012/11/24/nacional/871352>, (Último acceso: 7 de julio de 2019).

¹⁰⁹ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional sobre la presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en Chihuahua, México entre 2008 y 2010, 2018.

Andrés Manuel López Obrador ha reconocido que, desde el año 1964¹¹⁰ al 11 de agosto de 2020, se tiene registro de que se han cometido más de ciento setenta mil desapariciones en México, de las cuales no se sabe la suerte y paradero de más de 74,000 personas.¹¹¹

Frente a los numerosos casos de desaparición priva un clima de impunidad y revictimización en México, como ha señalado el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias.¹¹² La gravedad de la situación se ha acrecentado con el involucramiento de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública, como muestran los datos oficiales, desde 2006 se comenzaron a incrementar los reportes de personas desaparecidas en el país.¹¹³

Gráfica 1

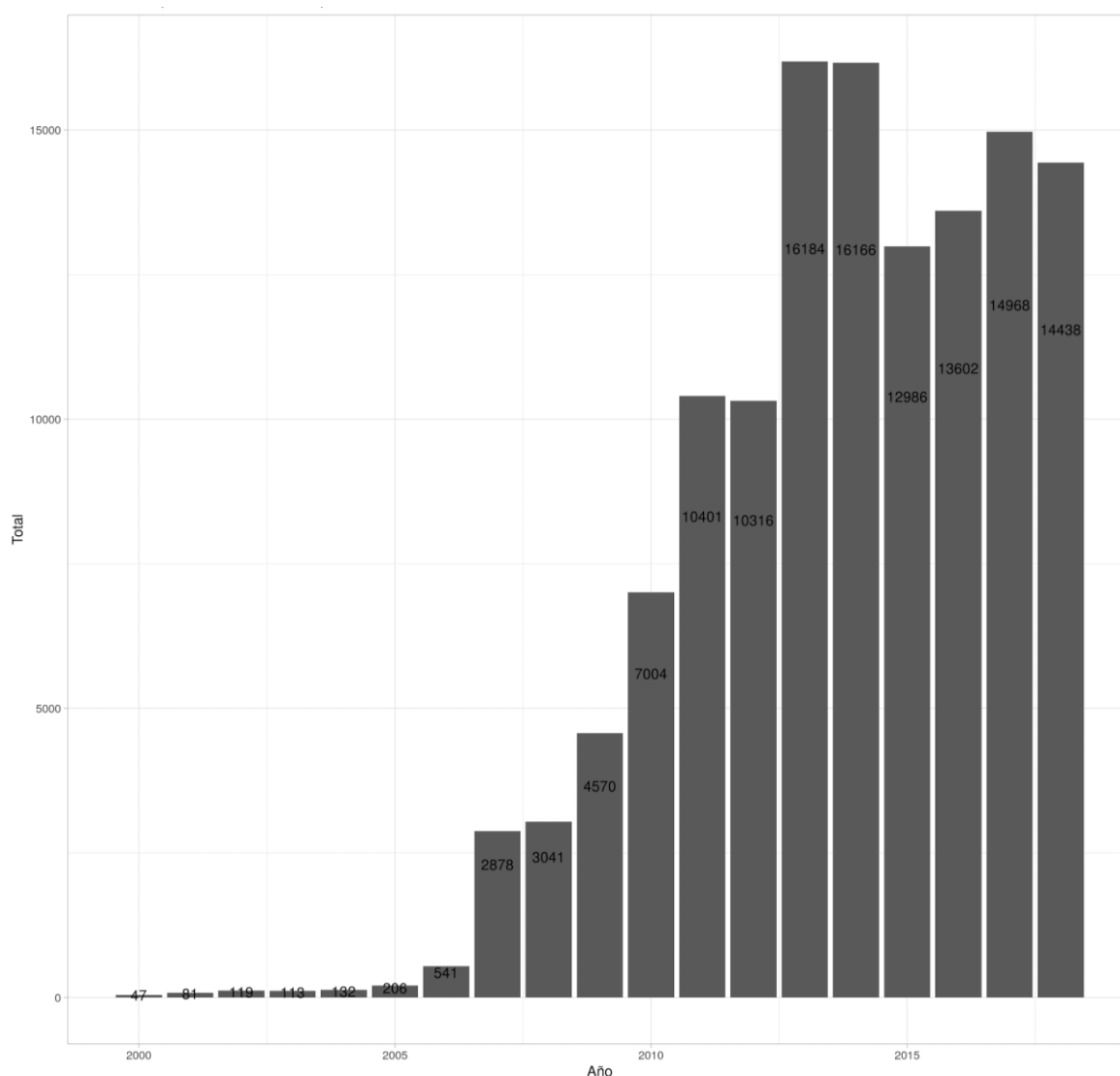
Personas reportadas como desaparecidas en México, 2000-2018

¹¹⁰ El involucramiento de la SEDENA en desapariciones forzadas durante los años 60 y 70, ha sido acreditado tanto en instancias nacionales como en internacionales. Entre los reportes oficiales, la ahora extinta FEMOSPP documentó la desaparición de cuando menos 788 personas en los Estados de Guerrero, Sinaloa, Jalisco, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Distrito Federal, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí y Veracruz.¹¹⁰ Sin embargo, organizaciones de familiares de desaparecidos como AFADEM, tienen registro de cerca de 1,200 personas desaparecidas. (Desapariciones Forzadas durante la Guerra Sucia en México e Impunidad. Informe conjunto al Comité contra las Desapariciones Forzadas en el marco de la adopción de la lista cuestiones durante la Séptima Sesión del Comité (15-26 de septiembre de 2014), presentado el 31 de mayo de 2014. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_ICO_MEX_17810_S.pdf) De la participación activa del ejército mexicano en estos crímenes, dan cuenta los testimonios de testigos y personas sobrevivientes -recolectados por la COMVERDAD de Guerrero- así como documentos históricos de la época en los que se reporta el uso de instalaciones militares como centros de detención. También la CNDH ha indagado en este periodo, la recomendación 26/2001 (Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendación 26/2001. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2001/Rec_2001_026.pdf) documentó el uso de instalaciones militares como el cuartel de Atoyac y la base aérea de Pie de la Cuesta en Guerrero, o el Campo Militar No.1 en la Ciudad de México, para retener a personas presuntamente vinculadas a movimientos sociales o a la guerrilla. Este es el caso, por ejemplo, de las desapariciones de Aurora de la Paz y Carmelo Cortés en febrero de 1976, documentadas también por la CNDH en la Recomendación 30VG/2019. A nivel internacional, particularmente en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha quedado acreditada la desaparición forzada del Señor Rosendo Radilla por el Estado mexicano, sin embargo, aún quedan pendientes de justicia miles de casos acontecidos durante este periodo. Estos hechos muestran la participación activa del ejército en las desapariciones forzadas, pero no se trata de algo exclusivo de la llamada “guerra sucia”. En los años noventa se dieron casos que ya fueron llevados ante la Corte Interamericana, y que continúan acrecentando el historial de violaciones graves a derechos humanos del ejército mexicano. Solo por mencionar algunos, el caso del Ejido Morelia: La ejecución de Severiano Santiz Gómez, Hermelindo Santiz Gómez y Sebastián Santiz López por soldados en el Estado Chiapas en 1993. (INFORME Nº 48/97. CASO 11.411. Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/Mexico11.411.htm>) La desaparición en circunstancias no esclarecidas (y hasta encubiertas por personal de la SEDENA) del teniente Miguel Orlando Muñoz Guzmán dentro de las instalaciones del 26 Batallón de Infantería, en Ciudad Juárez, Chihuahua, también en 1993. (Informe de fondo Nº 2/06. CASO 12.130. Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/Mexico12130sp.htm>) Así como la ejecución de Merrey Trueba Arciniega en 1998. (Sentencia Caso Trueba Arciniega y otros vs. México. 2018. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427956/Sentencia_CoIDH_-_Caso_Trueba_Arciniega_y_otros_vs._M_xico.pdf)

¹¹¹De acuerdo con las estadística provistas por la Comisión Nacional de Búsqueda. Consultadas el 12 de agosto de 2020. Disponibles en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>

¹¹² Comité contra la Desaparición Forzada. Observaciones de seguimiento del Comité sobre la información adicional presentada por México en virtud del artículo 29, párrafo 4, de la Convención. Disponible en: https://www.hchr.org.mx/images/CED_C_MEX_FU_1_33066_S.pdf

¹¹³ La gráfica representa al total de personas reportadas como desaparecidas por año durante el periodo 2000-2018. Se incluyen los datos de las personas encontradas y no encontradas..



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNB.
Disponibles en: <https://versionpublicampdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index>

Dada la impunidad que impera, es imposible saber quiénes son los responsables de haber cometido las desapariciones en México. No obstante, algunos estudios han documentado el involucramiento de distintos agentes estatales y privados. De acuerdo con el Observatorio sobre Desapariciones e Impunidad, en estados como Nuevo León, cerca del 47% de los casos de desaparición analizados contaron con la participación de agentes pertenecientes al estado, quedando el resto atribuido a particulares. De entre las desapariciones cometidas por fuerzas del estado, alrededor del 49% correspondía a autoridades municipales, 25% a estatales y 26% a federales.¹¹⁴ En el caso de Coahuila, se encontró también una importante participación de autoridades a nivel municipal 54%, estatal 25% y federal 13%.¹¹⁵

El reflejo de la impunidad ante el crimen de desaparición cometido por autoridades federales se desprende de los datos de la FGR, la cual reportó haber iniciado 1,144 investigaciones penales (960 averiguaciones previas y 184 carpetas de investigación) por el delito de desaparición forzada durante

¹¹⁴ Observatorio sobre Desapariciones e Impunidad. Informe sobre Desapariciones en el Estado de Nuevo León con información de Cadhac. Julio 2017. México, UNAM-IIIJ, U. de Minnesota y U. de Oxford.

¹¹⁵ Observatorio sobre Desapariciones e Impunidad. Informe sobre Desaparición e Impunidad en el Estado de Coahuila de Zaragoza. Marzo 2018. México, UNAM-IIIJ, U. de Minnesota y U. de Oxford.

el periodo del 01 de enero de 2006 al 31 de diciembre de 2018.¹¹⁶ Sin embargo, de este número de investigaciones, la FGR informó que sólo 19 averiguaciones previas han sido judicializadas, es decir, menos del 2% de los casos se convirtieron en acusaciones penales de los presuntos responsables ante el poder judicial.¹¹⁷ De acuerdo a la información del Poder Judicial Federal mexicano de 2006 a 2017 se dictaron 16 sentencias condenatorias y tres sentencias absolutorias en relación a nueve causas penales abiertas por la comisión de este crimen¹¹⁸.

Podemos afirmar que las desapariciones forzadas en México han sido perpetradas (i) por autoridades encargadas de hacer cumplir la ley de los tres niveles de gobierno, (ii) por particulares que actúan con su autorización, apoyo o aquiescencia; (iii) por integrantes de organizaciones o grupos armados no oficiales consideradas como del narcotráfico o delincuenciales; (iv) por integrantes de organizaciones o grupos armados no oficiales que actúan en complicidad con autoridades municipales, estatales o federales.

La ocurrencia del fenómeno incontrolable de la desaparición forzada de personas se ha visibilizado a raíz del surgimiento de colectivos de familiares de personas desaparecidas quienes han recorrido importantes partes del territorio nacional buscando a sus seres queridos, así como por el dramático incremento de hallazgos de fosas clandestinas a lo largo y ancho del país¹¹⁹.

El enorme impacto social que esto ha generado se debe a que la mayoría de estas fosas han sido buscadas y halladas por los mismos colectivos de familiares, con una indolencia y pasividad de las autoridades para emprender búsquedas o investigaciones; además, de resultar perturbador el número de restos y cuerpos encontrados. Sin pretender ofrecer una cifra definitiva, una investigación independiente reveló que de 2006 y hasta 2017 se habían hallado en el país 1,606 fosas clandestinas con 2,320 cuerpos, 169 osamentas y 584 restos o fragmentos de personas.¹²⁰ De acuerdo con la última información de la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), de 2006 al 30 de septiembre de 2020, se tiene registro de 4092 fosas clandestinas encontradas y de 6,900 cuerpos exhumados. Los estados con el mayor número de fosas clandestinas fueron Veracruz (504), Tamaulipas (455), Guerrero (383), Sinaloa (354) y Zacatecas (331). Estos cinco estados representan el 49% de las fosas clandestinas encontradas durante este periodo.¹²¹

El descubrimiento de partes de cuerpos, producto de decapitaciones o de intentos por deshacerse de los cuerpos, forman parte de estos crímenes atroces que dan cuenta de la existencia de asesinatos en grupo y de una intención de ocultamiento e impunidad. Por ejemplo, como sucedió en el caso narrado en la recomendación de CNDH 38/2012, en la que un joven fue detenido por policías municipales junto a uno de sus amigos y, en lugar de ser llevados ante el Ministerio Público competente, fueron entregados a elementos de la Policía Federal, quienes a su vez los entregaron unos minutos después a elementos militares. Estos últimos los trasladaron a un cuartel militar en el

¹¹⁶ Fiscalía General de la República (FGR), solicitud de información folio: 0001700092419, fecha de respuesta: 02 de abril de 2019.

¹¹⁷ Fiscalía General de la República (FGR), solicitud de información folio: 0001700092619, fecha de respuesta: 02 de abril de 2019.

¹¹⁸ Consejo de la Judicatura Federal (CJF), solicitud de información folio: 0320000037918, fecha de respuesta: 22 de febrero de 2018. Causas penales: 142/2003; 159/2005; 179/2006; 20/2005-I; 87/2011; 87/2011; 28/2012; 41/2013-I; 104/2013-V; 257/2012-IV-8; 87/2011; 19/2013-V; 101/2013-IV; 182/2015; 255/2013; 493/2012; 41/2014; 554/2011; 19/2013; 26/2013.

¹¹⁹ Artículo 19, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humano y Universidad Iberoamericana, "Violencia y Terror: Hallazgos sobre fosas clandestinas en México", 2019, disponible en esta dirección: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/violencia-y-terror-hallazgos-sobre-fosas-clandestinas-en-mexico.pdf>, (Último acceso: 1 de julio de 2019).

¹²⁰ Artículo 19, CMDPDH y Universidad Iberoamericana, *op. cit.* 2019, disponible en esta dirección: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/violencia-y-terror-hallazgos-sobre-fosas-clandestinas-en-mexico.pdf>, (Último acceso: 1 de julio de 2019).

¹²¹ Información presentada en Conferencia matutina del 07 de octubre de 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=xuwspiv-QA>.

que fueron torturados, debido a esto, uno de ellos perdió el conocimiento y fue declarado muerto por un médico del cuartel. Los militares llevaron el cuerpo a una brecha carretera en donde fue semienterrado en forma clandestina.¹²²

Del mismo modo, en la recomendación 57/2013, se narra el caso en el que un joven fue secuestrado en abril de 2010, por un comando que presuntamente formaba parte de la delincuencia organizada. En febrero de 2011, la familia de esta persona— por sus propios medios— halló el cuerpo en una fosa común en el estado de Nuevo León. Sin embargo, las investigaciones mostraron, que esta persona había perdido la vida en un supuesto enfrentamiento en el Rancho “El Puerto” entre el Ejército y un grupo criminal, ocurrido dos días después de haber sido privado de la libertad. En el enfrentamiento fallecieron tres personas entre los que se encontraba este joven, a quien la SEDENA calificó como sicarios. Se constató que hubo funcionarios públicos que ocultaron el paradero de la víctima después de la incursión del Ejército en el rancho. Además, de manera deliberada, elementos militares omitieron registrar su fallecimiento de forma debida; es decir, alteraron la escena del crimen, escondiendo evidencias que los identificaba, y tomaron medidas para inhumarlo como un cadáver “desconocido” en una fosa común.¹²³

Además de vivir con la incertidumbre de no saber el paradero de la persona desaparecida, los familiares tienen que enfrentarse a una rampante impunidad e inacción de las autoridades y aparatos de justicia, ya que el gobierno mexicano durante 12 años, fue renuente a reconocer la verdadera dimensión de esta crisis humanitaria, misma que claramente tiene un carácter sistemático y generalizado. Estos 12 años de impunidad se plasman en este informe.

Adicionalmente a ello, durante el periodo que cubre la comunicación, la CNDH registró un total de 380 quejas por desaparición forzada¹²⁴ de las cuales el 49% (185) señala a la SEDENA como autoridad responsable, seguida de SEMAR con el 30% (116), la PGR con 58 quejas y la PF con 48¹²⁵.

En el análisis de estos datos, debe también tomarse en cuenta el gran número de desapariciones y otros delitos que no son puestos al conocimiento de la autoridad u organizaciones que puedan evidenciarlos. Por ello, hay organizaciones civiles que sólo al finalizar el sexenio de Calderón Hinojosa, señalaban ya 3 mil casos de desaparición forzada, entre ellos, varios defensores de derechos humanos.¹²⁶ Esta cifra fue retomada por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas en su informe relativo a su visita a México.¹²⁷

Un caso que ejemplifica con claridad la situación de desaparición forzada, aunque no contemplado en las recomendaciones de la CNDH es conocido como “Formando Hogar”. Los días 6 y 11 de diciembre, en un operativo realizado por elementos de la Agencia Veracruzana de Investigación y la

¹²² Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Caso Jethro Ramssés Sánchez Santana. Casos. México. Disponible en esta dirección: <http://cmdpdh.org/casos-paradigmaticos-2-2/casos-defendidos/caso-jethro-ramsses-sanchez-santana/> (Último acceso: 28 de julio de 2020)

¹²³ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. CNDH emite acuerdo que reclasifica el caso de Jorge Antonio Parral Rabadán por graves violaciones a sus derechos humanos cometidos por SEDENA. Comunicados. México, diciembre 2019. Disponible en esta dirección: <http://cmdpdh.org/2019/12/cndh-emite-acuerdo-que-reclasifica-el-caso-de-jorge-antonio-parral-rabadan-por-graves-violaciones-a-sus-derechos-humanos-cometidos-por-sedena/> (Último acceso: 28 de julio de 2020)

¹²⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), solicitud de información folio: Fecha de respuesta: 03 de abril de 2019.

¹²⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), solicitud de información folio: 3510000037619, fecha de respuesta: 13 de mayo de 2019.

¹²⁶ José Gil Olmos, “Sexenio de desaparecidos”, *Proceso*, 7 de marzo de 2012, disponible en esta dirección: <https://www.proceso.com.mx/300356/sexenio-de-desaparecidos>, (Último acceso: 9 de mayo de 2019).

¹²⁷ Naciones Unidas: Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias, “Observaciones Preliminares. El grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias concluye su visita a México.”, 31 de marzo de 2011, disponible en esta dirección: <https://www.hchr.org.mx/images/GTDFI2011.pdf> (Último acceso: 12 de julio de 2020).

Secretaría de Marina, en la colonia “Formando Hogar”, en la ciudad de Veracruz, Veracruz, detuvieron colectivamente y desaparecieron a 10 jóvenes, de quienes llevaban descripciones detalladas y fotografías.¹²⁸

3.2. Torturas

Se ha documentado por organizaciones de la sociedad civil, procedimientos y mecanismos de las Naciones Unidas y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que la tortura es una práctica generalizada en México, utilizada como método de investigación y obtención de confesiones, así como para la fabricación de culpables.¹²⁹ Además, se ha observado que ciertos contextos favorecen la tortura, tales como las detenciones arbitrarias y el arraigo.¹³⁰

A nivel federal, la FGR reportó haber iniciado 13,560 investigaciones penales por el delito de tortura entre 2006 y 2019. De este número de investigaciones, sólo 30 averiguaciones previas han sido consignadas, es decir, el 0.22%.¹³¹ Entre los servidores públicos investigados por el delito de tortura en la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura se encuentran: personal de la Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Petróleos Mexicanos, Instituto Nacional de Migración, Policía Federal, Aduanas y Centros Federales de Reinserción Social. Específicamente existen 1,609 investigaciones en contra de funcionarios de la SEDENA y 780 en contra de la SEMAR.¹³² Asimismo, la Dirección General de Atención y Seguimiento a Recomendaciones y Conciliaciones en Materia de Derechos Humanos adscrita a la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos informó que tiene 41 averiguaciones previas en trámite del periodo 2013-2019, de las cuales el 68.3% señala a funcionarios de la SEMAR como responsables, seguidos de casos atribuibles a la SEDENA y a la Policía Federal. Respecto a las sentencias por el delito de tortura, el Consejo de la Judicatura Federal informó que, de 2006 a 2018 se emitieron 34 sentencias condenatorias y 15 absolutorias en relación a 22 causas penales.

En cuanto a los datos de las instancias militares, de acuerdo con la Procuraduría General de Justicia Militar, durante el periodo 2006-2017 se registraron un total de 245 averiguaciones previas y carpetas de investigación por el delito de tortura en contra de elementos de la SEDENA, de los cuales 229 se declinaron por incompetencia a la PGR -ahora FGR- por estar relacionados con víctimas civiles, por lo que sólo existen 16 carpetas de investigación por tratarse de denunciantes con personalidad militar¹³³.

¹²⁸ Para más detalles del caso véase: IDHEAS. Litigio estratégico en Derechos Humanos. <https://www.idheas.org.mx/casos-derechos-humanos/desaparicion-forzada-y-de-particulares/formando-hogar/>

¹²⁹ Por ejemplo, el Relator Especial sobre la Tortura de Naciones Unidas, tras su visita al país en 2015, calificó esta práctica como generalizada: “La tortura y los malos tratos durante los momentos que siguen a la detención y antes de la puesta a disposición de la justicia son generalizados en México y ocurren en un contexto de impunidad.” (Naciones Unidas: Asamblea General, “Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. Misión a México”, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, disponible en esta dirección: <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>, (Último acceso: 9 de mayo de 2019)) Véase también: Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT), 2017; Comité contra la Tortura (CAT), 2015; Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), 2016; Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2015.

¹³⁰ CMDPDH, “Observatorio Ciudadano de Justicia: El arraigo penal como crimen de lesa humanidad”, disponible en esta dirección: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-arraigo-2019.pdf>, (Último acceso: 21 de mayo de 2019). Verónica Macías, “Con signos de tortura 50% de arraigados”, *El Economista*, 17 de abril de 2013, disponible en esta dirección: <https://www.economista.com.mx/politica/Con-signos-de-tortura-50-de-arraigados-20130417-0121.html>, (Último acceso: 9 de mayo de 2019).

¹³¹ FGR, solicitud de información folio: 0001700145720. Fecha de respuesta: 10 de febrero de 2020.

¹³² FGR, solicitud de información folio: 0001700145920. Fecha de respuesta: 11 de febrero de 2020.

¹³³ Secretaría Nacional de Defensa (SEDENA), solicitud de información folio: 0000700177017, fecha de respuesta: 16 de octubre de 2017.

A nivel estatal, las cifras son igualmente alarmantes, suman 21 mil 360 investigaciones penales iniciadas por este delito de 2006 a 2019, según los reportes de 27 de las 32 entidades del país.¹³⁴ De acuerdo a tribunales estatales, solo existen 16 sentencias por tortura dictadas entre 2006 y 2019.¹³⁵

Las quejas dirigidas al Ombudsman Nacional por tortura y malos tratos también se cuentan en miles. De acuerdo a la CNDH, entre 2006 y 2019, se registraron 11 mil 500 quejas en las que se señala a la PF, SEDENA, SEMAR, FGR antes PGR, CNS, INM, GN, SSPF (ahora Secretaría de Seguridad Ciudadana), SEGOB, como autoridades responsables de cometer actos calificados como tortura y/o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Durante este mismo periodo la CNDH emitió 190 recomendaciones en las que se narran 221 casos de tortura las cuales suman 736 víctimas de este crimen.

Las Fuerzas Armadas son la institución a la que se le han atribuido el mayor número de casos de tortura. La Secretaría de la Defensa fue señalada como responsable en 97 recomendaciones que comprenden 102 casos en los que se documentó la tortura de 313 personas. Mientras que la Secretaría de Marina fue señalada en 36 recomendaciones como responsables de someter a tortura a por lo menos 162 personas.

4. El asesinato por las fuerzas de seguridad mexicanas como crimen de lesa humanidad

La Estrategia de Seguridad ha tenido como uno de sus efectos el aumento de los homicidios dolosos en el país y particularmente, aquellos que se cometen con armas de fuego. De acuerdo con los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se abrieron más de 240 mil 603 investigaciones por homicidio doloso. La siguiente gráfica muestra la tasa de investigaciones relacionadas con este delito por cada 100 mil habitantes a nivel nacional, desde el año 2000 hasta el 2019. Mientras que durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) la tasa promedio de investigaciones fue de alrededor de 3 investigaciones por cada 100 mil habitantes (ver línea punteada), en el sexenio de Felipe Calderón se elevó hasta 7, para alcanzar cerca de 11 investigaciones por cada 100 mil habitantes en el sexenio de Peña Nieto. En cuanto a la actual administración de López Obrador, se puede ver que al menos durante su primer año (2019), la tasa de investigaciones por homicidio doloso con arma de fuego llegó a 16 investigaciones.¹³⁶

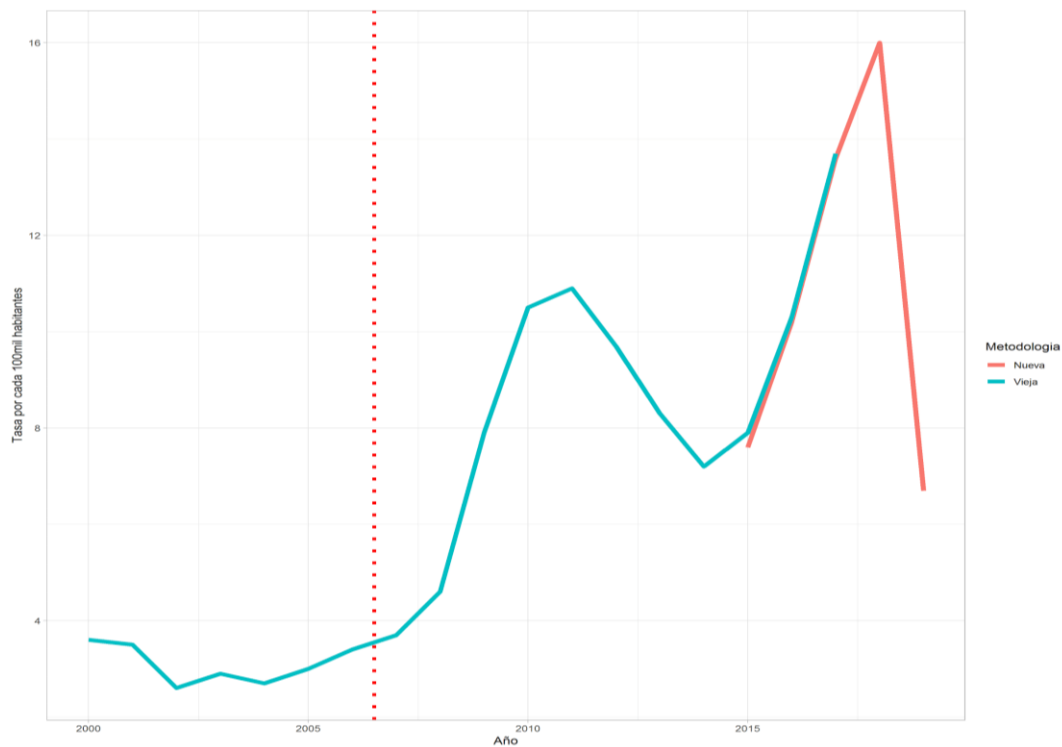
Gráfica 2

Homicidios dolosos con arma de fuego 2000-2019. Anterior y nueva metodología del SESNSP

¹³⁴ Fiscalías Estatales, solicitudes de información folios: Aguascalientes 00099120; Baja California 00166520; Campeche 0100113320; Chiapas 00149720; Chihuahua 017522020; Ciudad de México 0113000072920; Coahuila 00148020; Colima 00061720; Durango 00103920; Estado de México 0000312941; Guanajuato 00416020; Guerrero 00092120; Jalisco 01391420; Michoacán 00212720; Morelos 00160020; Nuevo León 00322920; Oaxaca 00148920; Puebla 00362420; Querétaro 00135220; Quintana Roo 00148320; San Luis Potosí 00223120; Sinaloa 00271620; Sonora 00209920; Tabasco 00245720; Tamaulipas 00179620; Veracruz 00495820; Yucatán 00503620; Zacatecas 00100320. Las Fiscalías de los estados de Baja California Sur, Hidalgo, Morelos, Nayarit y Tlaxcala no proporcionaron respuesta a nuestra solicitud.

¹³⁵ Poderes judiciales de los estados, solicitudes de información folios: Chihuahua, folio: 023632020; Durango, folio: 00133220; Guanajuato, folio: 00534620; Jalisco, folio: 01797520; San Luis Potosí, folio: 00278120; Sonora, folio: 00253120; Yucatán, folio: 00571020.

¹³⁶ Nota: Para calcular la tasa de investigaciones se emplearon las dos metodologías del SESNSP. La línea continua muestra la tasa de investigaciones por cada cien mil habitantes de acuerdo con la "vieja metodología" y la línea punteada muestra la tasa según la nueva metodología. Para calcular las tasas promedio se usaron todos los registros de la vieja metodología desde el 2000 hasta 2017, y sólo se tomaron datos de la nueva metodología para 2018 (último año de Peña Nieto). Los datos de población corresponde a proyecciones publicadas por CONAPO.



NOTA: las cifras de 2019 sólo abarcan hasta el mes de mayo.
 Fuente: Elaboración propia con datos de incidencia delictiva del Fuero Común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y las Proyecciones de población de CONAPO (población a mitad de año).
 Disponibles en: <https://www.gob.mx/sesnsip/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005>
<https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/77b3775c-1c01-4b0b-9e11-c623be261d37>

Periodistas y defensores de derechos humanos se han vuelto un grupo en riesgo creciente. De acuerdo con Reporteros Sin Fronteras, el asesinato o desaparición de periodistas está relacionado con la cobertura de noticias sobre corrupción, sobre todo de gobiernos locales, y de temas relacionados con el crimen organizado. De acuerdo a Christophe Deloire, Secretario General de Reporteros sin Fronteras (en adelante “RSF”), en los dos sexenios de estudio se calcula que han ocurrido 102 asesinatos y 14 desapariciones forzadas.¹³⁷ Por ello, presentaron ante esta Fiscalía un informe que documenta estos hechos.¹³⁸

A pesar de la evidencia de los asesinatos cometidos por las fuerzas de seguridad, las sentencias condenatorias por este delito son muy pocas, lo que muestra el clima de impunidad con el que gozan los perpetradores de estos crímenes. De acuerdo al Consejo de la Judicatura Federal, de 2006 a 2018, se han dictado solo 8 sentencias por homicidio doloso en contra de servidores públicos.¹³⁹ Mientras que CNDH reportó haber calificado solo 19 quejas por ejecución sumaria o extrajudicial durante este mismo periodo.¹⁴⁰

Un estudio independiente¹⁴¹, revela que gran parte de las ejecuciones que se cometieron en el país tienen relación con el crimen organizado y “pueden estar vinculados a diferentes delitos y motivos”.

“la mayor parte de las ejecuciones son de mercado [...] de drogas conforme a lo expresado por diferentes cuerpos policiacos de México. Los demás grupos de delincuencia organizada como (robo de vehículo, robo de combustible, tráfico de personas, etc) no ejecutan de

¹³⁷ Reporteros Sin Fronteras, “Clasificación mundial 2019. La libertad de prensa en el mundo”, *Reporteros Sin Frontera*, 2019, disponible en esta dirección: <https://www.rsf-es.org/grandes-citas/clasificacion-por-paises/>, (Último acceso: 9 de mayo de 2019).

¹³⁸ Reporteros sin Fronteras “Impunidad de los crímenes contra periodistas en México: RSF anuncia su comunicación oficial a la Corte Penal Internacional” (13 de marzo de 2019) <https://rsf.org/es/noticias/impunidad-de-los-crmenes-contra-periodistas-en-mexico-rsf-anuncia-su-comunicacion-oficial-la-corte>

¹³⁹ CJF. Solicitud de información folio: 0320000191519. Fecha de respuesta: 05 de abril de 2019.

¹⁴⁰ CNDH. Solicitud de información folio: 3510000034919. Fecha de respuesta: 03 de abril de 2019.

¹⁴¹ Lantia Consultores. Semáforo de Ejecuciones. <http://www.semaforo.mx/content/semaforo-de-ejecuciones>

manera visible y pública. Las ejecuciones de mercado de drogas llevan un mensaje muy claro de que "este territorio es mío".¹⁴²

El resultado de todas estas muertes, ejecutadas por autoridades y el crimen organizado muchas veces en complicidad, y la violencia con la que han ocurrido, ha sido desastroso para la población mexicana. Los asesinatos perpetrados de forma arbitraria por elementos de las Fuerzas Federales del Estado mexicano son un fenómeno cuya recurrencia ha ido en aumento y se relaciona con el creciente despliegue de elementos militares en tareas de seguridad pública y combate al narcotráfico, por un lado y por el otro, con la impunidad frente a las arbitrariedades y crímenes que cometen, particularmente los altos mandos.¹⁴³

No existe circunstancia alguna que justifique este crimen, ya sea en situaciones de conflicto armado, uso excesivo de la fuerza por parte de servidores públicos o civiles actuando con el consentimiento o aquiescencia de actores del Estado o situaciones en que las muertes suceden bajo custodia de las autoridades.

A pesar del alarmante número de casos de desaparición forzada, tortura, asesinatos, masacres y hallazgos de fosas clandestinas en todo el país, ocurridos desde el inicio de la "Guerra contra las Drogas" gobiernos de distintos partidos políticos, durante dos sexenios, han optado por continuar con la misma estrategia de seguridad que ha dado como resultado la comisión de crímenes de lesa humanidad, de los que tampoco hay avances importantes para su investigación o en el juzgamiento y sanción de los más altos responsables.

En relación con el trabajo de fondo de las instituciones de impartición de justicia, hemos detectado numerosos obstáculos y deficiencias como, por ejemplo, no existe una metodología de investigación de casos complejos o relacionados con crímenes de sistema, no se utiliza la metodología de análisis de contexto¹⁴⁴ en las investigaciones, las autoridades no reconocen la existencia de crímenes de lesa humanidad y, por ende, no utilizan los estándares de investigación apropiados para esclarecer los hechos y determinar los responsables de los casos, así como tampoco se indaga sobre los autores intelectuales de los delitos, la cadena de mando o a los superiores jerárquicos, ni demás formas de participación.

Un caso paradigmático es el de los 43 estudiantes de Ayotzinapa desaparecidos. Tras el estudio del caso, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su segundo informe, identificó los principales problemas de la investigación de violaciones a derechos humanos en México: i) la formalidad y burocracia en el sistema penal mexicano; ii) la preponderancia de las pruebas testimoniales y confesionales; iii) las falencias en la toma de declaraciones; iv) la dependencia de los servicios periciales; v) la deficiente capacidad analítica de las pruebas; vi) la ausencia de un análisis de contexto; vii) la falta de investigación de todos los delitos y violaciones a derechos humanos; viii) la investigación de violaciones a derechos humanos bajo el rubro de delincuencia organizada; ix) la eficiencia de las investigaciones se mide en el número de capturas; x) la fragmentación de los procesos en distintas dependencias, expedientes

¹⁴² Lantia Consultores. Semáforo de Ejecuciones. <http://www.semaforo.mx/content/semaforo-de-ejecuciones>

¹⁴³ De acuerdo a los Principios relativos a la prevención eficaz e investigación de las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias de las Naciones Unidas, las circunstancias excepcionales como lo son una situación guerra, inestabilidad política interna, o cualquier otro tipo de emergencia pública, no pueden ser utilizadas para la justificación de la comisión de ejecuciones sumarias, arbitrarias y extrajudiciales. Naciones Unidas: Consejo Económico y Social de la ONU, "Principios relativos a la prevención eficaz e investigación de las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias de las Naciones Unidas. (1989/65)", 24 de mayo de 1989.

¹⁴⁴ El análisis de contexto es una metodología cuyo propósito es desvelar los hechos, conductas o discursos relevantes que afecten a la comprensión de los fenómenos que se investigan, cómo las violaciones a derechos humanos. Vargas Cancino, Hilda Carmen. Violaciones, derechos humanos y contexto: herramientas propuestas para documentar e investigar. International Bar Association's Human Rights Institute. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México. 2017. Pag. 36.

o jurisdicciones; xi) la insatisfacción del derecho a la verdad y a la información para las víctimas; xii) comunicación pública y filtración de las investigaciones por parte de las fiscalías; xiii) limitaciones y obstrucciones en la investigación; xiv) la falta de investigación de las eventuales responsabilidades de superiores jerárquicos; xv) la ausencia de medios tecnológicos en la búsqueda de los desaparecidos; xvi) las deficiencias en la exhumación, inhumación y conservación y entrega de restos óseos; xvii) la revictimización, criminalización y falta de una atención adecuada a las víctimas; xviii) informes médicos deficitarios; ausencia de garantías médicas durante la detención; y xix) la actitud soberanista ante la cooperación internacional.¹⁴⁵

El GIEI fue contundente al concluir todas las barreras existentes en la investigación -incluida la demora en la práctica de pruebas, la ausencia de diligencias sobre otras líneas de investigación y la insustancialidad burocrática con la que se conducen las investigaciones y se condenan al fracaso- “no pueden leerse como simples obstáculos improvisados o parciales. Estas diferentes situaciones demuestran barreras no ocasionales sino estructurales en la investigación”.¹⁴⁶

También la sociedad civil ha señalado como obstáculos en las investigaciones, la negación y minimización de las atrocidades, la culpabilización a las víctimas, la resistencia a las instancias internacionales, el ocultamiento de información, la ausencia de un sistema de priorización de casos, la tortura como práctica consuetudinaria, la oposición a la rendición de cuentas de las FAM, los procesos judiciales y los servicios forenses politizados, falta de protección a testigos e iniciativas burocráticas y simbólicas poco sustantivas, como la creación de instancias y normas o políticas. Todo lo anterior constituye una auténtica política de impunidad.

4.1. Asesinato: Elementos de los crímenes

El Estatuto de Roma, de conformidad con el artículo 126, entró en vigor en México el 1 de enero de 2006. En este sentido, los hechos descritos en este informe, refieren a conductas cometidas en el territorio mexicano, presuntamente atribuibles a elementos adscritos a las Fuerzas Federales del Estado mexicano (SEDENA, SEMAR y PF), a partir del 1 de enero de 2007.

En la CMDPDH consideramos que las conductas que se describen a continuación, en el contexto de crímenes y violencia que ocurren en México, cumplen con los elementos suficientes para su calificación como crímenes de lesa humanidad, en consonancia con el artículo 7 del Estatuto de Roma, particularmente, en su modalidad de asesinatos. Las conductas que se presentan en este informe fueron cometidas como parte de la política de seguridad de combate a las organizaciones criminales (Guerra contra las drogas) iniciada en diciembre de 2006, de manera generalizada y sistemática en contra de población civil que, por su gravedad y situación de impunidad de la que gozan quienes cometieron, ordenaron y toleraron las conductas, particularmente los máximos responsables, son de competencia de la Corte Penal Internacional.

Como fue detallado en el apartado de “metodología”, el informe que presentamos a esta H. Fiscalía de la CPI se encuentra integrado por un total de 82 casos, respecto de 193 víctimas civiles que fueron asesinadas por la SEDENA, la SEMAR y la PF. Como se mencionó anteriormente, 64 casos de ellos,¹⁴⁷ fueron documentados por la CNDH. Estos casos fueron documentados en diferentes expedientes de la CNDH y las conclusiones se plasman en los documentos llamados “recomendaciones” (sistematizadas en los anexos 2, 3 y 4), así como 29 sentencias dictadas por el Poder Judicial de la Federación (anexo 5).

¹⁴⁵ GIEI, Informe Ayotzinapa II, abril de 2016. Disponible en esta dirección: <https://centroprodh.org.mx/GIEI/?p=236> página 577-605

¹⁴⁶ GIEI, Informe Ayotzinapa II, abril de 2016. <https://centroprodh.org.mx/GIEI/?p=236> página 577-605

¹⁴⁷ Contemplando que existen dos documentos (Recomendaciones de CNDH) que narran los hechos de un mismo caso (Caso: Jorge Parral, recomendaciones: 067/2016 y 057/2013)

Integrantes de las instituciones de seguridad del más alto rango, en ejercicio de sus funciones, son responsables de 193 asesinatos cometidos entre 2006 y 2018. Todas las conductas y circunstancias que se analizan a continuación fueron atribuidos a autoridades federales, principalmente a miembros del Ejército Mexicano. Es importante reiterar que las recomendaciones fueron notificadas y todas ellas aceptadas por las autoridades señaladas como responsables, es decir, los hechos se tienen por ciertos y no están en disputa por las autoridades involucradas. Las sentencias analizadas son firmes, por lo que no ameritan revisión ulterior por el poder judicial.

Como se mencionó en el apartado de “metodología”, los casos narrados en las sentencias se incluyen para dar cuenta de las mínimas acciones existentes en contra de estos crímenes. Mientras que, para demostrar el ataque en contra de la población civil perpetrado por elementos federales de las fuerzas de seguridad del Estado mexicano, se hace referencia solamente a las 173 víctimas de hechos narrados en las recomendaciones emitidas por CNDH.

Entonces, los casos que se analizan a continuación, narran el asesinato de 173 personas civiles, es decir, se refieren a crímenes cometidos contra población civil, tal y como lo ha definido la Sala de Cuestiones Preliminares II de la CPI, en tanto a su oposición a las FAM o cualquier otro actor a quienes el derecho internacional humanitario les reconoce el estatus de combatiente¹⁴⁸; para cuyos efectos no es necesario que toda la población civil de un área geográfica sea objeto del ataque, sino que la población civil sea el objetivo en sí y no una víctima accidental.

Teniendo en cuenta el estándar probatorio para la apertura de un examen preliminar, la presente comunicación da cuenta de la existencia de una base razonable para creer la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en México, principalmente en su modalidad de asesinatos, ocurridos en el marco de la “*Lucha Permanente al Narcotráfico*” o “*Aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*” comúnmente conocida como la “*Guerra contra las drogas*” y cuya investigación y sanción por parte de las autoridades nacionales es a todas luces insuficiente. Todos los casos que se presentan cuentan con participación directa de elementos de la Fuerzas Federales del Estado mexicano, ya que estuvieron implicadas unidades militares, navales y de Policía Federal, cuyo ámbito de operaciones (temporal y territorial) fue parte de la estrategia de seguridad empleada durante este periodo.

Los asesinatos a los que nos referimos y que fueron ejecutados en el marco de la estrategia de seguridad, constituyeron un ataque dirigido en contra de la población civil. En la que la estrategia implementada debía demostrar su efectividad y eficacia en el desmantelamiento de los grupos de delincuencia organizada y recuperación del control del Estado, de esa forma, justificar que se terminaría con la violencia generada por dichos grupos. Es así que los operativos que se implementaron tenían un objetivo claro, el cual era producir muerte para ofrecer resultados del éxito de la política, por lo que las personas civiles víctimas de los crímenes no pueden ser consideradas víctimas “colaterales” de la estrategia. Por el contrario, estos actos caben dentro de la descripción de ataque contra la población civil en el sentido descrito por el artículo 7.2 (a) del Estatuto.

Con arreglo al Estatuto de Roma, los elementos de los crímenes de lesa humanidad definidos en el párrafo (1) y el (2) (a) del Art. 7¹⁴⁹:

(1) “se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque”

¹⁴⁸ International Criminal Court (ICC), Situation in the Republic of Kenya, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation in the Situation in the Republic of Kenya, ICC-01/09-19, PTC II, March 31st, 2010, párraf. 82.

¹⁴⁹ ONU: Asamblea General, *Estatuto de roma de la Corte Penal Internacional*, 17 julio 1998, ISBN No. 92-9227-227-6, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/50acc1a12.html> (Último acceso: 6 de mayo de 2019).

(2)(a) “Por “ataque contra una población civil” se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque o para promover esa política”

En esta comunicación, se presenta un análisis de los casos documentados del que se desprende una serie de patrones que dan cuenta del actuar criminal reiterado de las autoridades involucradas. En este sentido, se mostrarán los elementos contextuales de los crímenes de lesa humanidad narrados en la presente comunicación. Iniciando por “lo generalizado del ataque” (elemento material) refiriéndose éste como aquella línea de conducta que implica la comisión de múltiples crímenes y el efecto acumulativo de estos actos inhumanos. Del mismo modo se presentan pruebas de “lo sistemático del ataque”, entendiéndolo como la recurrencia no incidental de conductas criminales similares de forma reiterada.

Se integra la identificación de la población civil que ha sido víctima de este ataque generalizado y sistemático, desglosando el perfil de las víctimas; los contextos en los que ocurrieron los crímenes; las formas y lenguajes empleados por las instituciones involucradas en la comisión de los mismos, para la comunicación de incidentes o transmisión de órdenes de operaciones que propician la criminalización y perpetración de los crímenes.

Del mismo modo se identifica la política empleada por los agentes de seguridad del Estado que tolera, oculta y, en muchas ocasiones, ordena la comisión de crímenes competencia de la CPI. También se describen los patrones estandarizados de operación en la comisión de los crímenes; los ordenamientos u operaciones específicas que dan cuenta de la existencia de un ataque que ha sido planeado, dirigido y organizado contra la población en las administraciones presidenciales de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto; así como el marco jurídico de las Fuerzas Federales del Estado mexicano, en el que se enmarcan las hostilidades.

4.1.1. Lo generalizado del ataque

Lo “generalizado del ataque” es uno de los requisitos a que se refiere el artículo 7(1) del Estatuto de Roma. La definición de dicho término resulta fundamental para identificar a los crímenes de lesa humanidad, diferenciándolos de aquellos actos que ocurren de manera aislada o al azar. Por ataque generalizado en el contexto que presentamos, se entiende una línea de conducta que implica la comisión de múltiples crímenes, la acumulación de estos actos subyacentes a lo largo de un periodo determinado y la amplitud e involucramiento de las Fuerzas Federales del Estado mexicano en estos actos.

En México existen elementos suficientes para acreditar la existencia de un ataque generalizado en contra de la población civil, como quedó plasmado en el apartado 3 al exponer los crímenes de tortura y desaparición. Ese ataque se muestra con los crímenes que se han perpetrado por los elementos de seguridad del Estado mexicano, en pleno ejercicio de sus funciones, como parte de la Estrategia de Seguridad. En este subcapítulo se muestra la generalidad de los actos de asesinato, que se deben mirar subyacentes a crímenes como la tortura y la desaparición.

Como se ha mencionado ya, este informe proporciona a la Fiscalía de la CPI solo una muestra de los crímenes que se han cometido. En consonancia con lo anterior, fueron analizados 301 casos de crímenes graves, narrados en 268 recomendaciones emitidas por la CNDH, en el periodo comprendido del 1° de diciembre de 2006 al 30 de junio de 2019¹⁵⁰. De ellas se desprende un total

¹⁵⁰ Es necesario aclarar que si bien se ha mencionado que las recomendaciones que se usan como referencia fueron publicadas por la CNDH entre diciembre 2006 y junio de 2019, estas narran casos ocurridos entre 2006 y 2018, es decir,

de mil 712 víctimas, de las cuales mil 195 fueron torturadas, asesinadas y/o desaparecidas forzosamente.

Se identificaron como principales perpetradores de estos crímenes a elementos de las FAM y de la Policía Federal. Siendo los responsables directos en los crímenes cometidos en 256 casos, es decir que 9 de cada 10 casos fueron perpetrados por miembros de las Fuerzas Federales de seguridad del Estado mexicano. Actuando como victimarios de por lo menos 1118 personas civiles, ajenas a las hostilidades.

Tabla 1

Número de recomendaciones y víctimas por crimen e institución de seguridad

Crímenes analizados	SEDENA		SEMAR		Policía Federal	
	Recomendaciones	Victimas	Recomendaciones	Victimas	Recomendaciones	Victimas
Tortura	97	313	36	162	47	203
Asesinato	43	91	11	19	19	78
Desaparición forzada	37	88	14	31	16	27

Fuente: I-Doc

Elaboración propia

De este universo de crímenes, nos enfocamos en el análisis de 64 casos correspondientes a asesinatos, mismos que, como lo referimos, constituyen solo una muestra de todos los que se pudieron haber cometido en el periodo que abarca este informe. Son, además, casos que se tienen como probados y no hay lugar a dudas de que ocurrieron y que, a pesar de ello, permanecen en total impunidad.

Los hechos de los casos que se presentan siguen una misma lógica narrativa y patrones reiterados de actuación, apegados a una política que busca resultados bajo cualquier costo, incluso, acabar con vidas humanas.

El tribunal penal para la Antigua Yugoslavia en el caso Blagojevic y Jokic, (17 de enero 2015) refiere que *“un crimen puede ser generalizado por el efecto acumulativo de la serie de actos inhumanos o por el efecto singular de un acto inhumano de extraordinaria magnitud”*¹⁵¹. Bajo ese entendimiento, los 64 casos documentados para la presente comunicación refieren a hechos en donde resultaron asesinadas 173 personas civiles, pero, además, previo a su asesinato, se torturó a 26 de ellas y se desaparecieron forzosamente a 18 personas causando su muerte. La tortura y la desaparición debe ser vista en el marco del contexto que se señaló *supra*, en el que convergen una cantidad importante de crímenes graves en contra de la población civil, que son propiciados por la autoridad al tolerarlos, ocultarlos u ordenarlos. La Tabla 1 muestra el concurso real de los crímenes de asesinato, que se combinaron con otras estrategias criminales ejecutadas en contra de la población civil bajo el pretexto de la “Guerra contra las Drogas”.

Tabla 2

Concurso real de los crímenes

existen dos temporalidades: una de publicación y otra de los hechos. Estos documentos son de carácter retrospectivo y hacen referencia a casos pasados y procesos que se dieron a partir del suceso principal.

¹⁵¹ Human Rights Watch, “Genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad: compendio temático sobre jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia”, ed. Maribel Aguirre Dugua (Ciudad de México: Human Rights Watch Inc, 2010), pág. 202.

Variables	# Casos	# víctimas	% respecto del total de casos	% respecto de víctimas de asesinato	Observaciones
Encarcelación o privación grave de la libertad física	14	23	21.9	13.3	Una quinta parte de los casos iniciaron con la privación arbitraria de la libertad de las personas, para posteriormente ser asesinadas
Tortura	19	26	39.7	15	En 4 de cada 10 casos las víctimas de asesinatos también fueron torturadas previamente
Desaparición	15	18	23.4	10.4	1 de cada 10 víctimas que fueron asesinadas, también fueron víctimas de desaparición forzada
Asesinato (total de los casos)	64	173	100	100	Todos los asesinatos son atribuibles a la SEDENA, SEMAR y Policía Federal

Además, algunos de los casos que se narran se presentan en el contexto de una serie de crímenes subyacentes que en informes anteriores ya han sido expuestos a esta H. Fiscalía de la CPI.¹⁵²

El uso del asesinato, la tortura, la privación grave de la libertad y las desapariciones forzadas han sido una práctica recurrente de las autoridades mexicanas. Su carácter generalizado se desarrolló en el marco de la “*Lucha Permanente al Narcotráfico*” y la “*Aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*”, así como en la implementación de operativos conjuntos como componente esencial de dicha estrategia de seguridad llamada “*Guerra contra las drogas*”, ante la necesidad de mostrar resultados de la estrategia implementada y legitimarla ante la opinión pública, a lo cual se debe adicionar la falta de un marco legal que sostuviera dicha actuación por parte de las autoridades militares en tareas de seguridad pública. La intención del gobierno era demostrar su efectividad a cualquier costo y recuperar el control del territorio.¹⁵³

¹⁵² Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Federación Internacional de Derechos Humanos y Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste, Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional sobre la presunta comisión de crímenes de lesa humanidad, en México entre 2006 y 2012 particularmente en Baja California, 2014.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional México: Asesinatos, desapariciones y torturas en Coahuila de Zaragoza constituyen crímenes de lesa humanidad, 2017.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional sobre la presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en Chihuahua, México entre 2008 y 2010, 2018.

Reporteros sin Fronteras. Impunidad de los crímenes contra periodistas en México: RSF anuncia su comunicación oficial a la Corte Penal Internacional <https://www.rsf-es.org/news/mexico-impunidad-de-los-crmenes-contra-periodistas-en-mexico-rsf-anuncia-su-comunicacion-oficial-a-la-corte-penal-internacional/>

¹⁵³ Durante varios años, existió una política de dirigir estos ataques contra la población civil en aras de mostrar resultados de la estrategia de seguridad y debido a incentivos perversos que permitieron la falsa acusación de personas. Sobre esos incentivos se puede consultar: Milenio. Entrega Gali Fayad estímulos económicos a policías (8 abril 2014) <https://www.milenio.com/policia/entrega-gali-fayad-estimulos-economicos-policias>. Lagunas, Icela, Creará SSP-DF unidad especial para Fuerza de Tarea. <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/504660.html>. Ruíz, José, Inevitable realizar

Los casos documentados muestran un ataque masivo, frecuente, llevado a cabo de manera colectiva con seriedad considerada, dirigido en contra de un gran número de víctimas civiles, en un amplio ámbito geográfico del territorio nacional, coincidente con el despliegue de fuerza de agentes del Estado para instrumentar la política de seguridad durante al menos, los sexenios de Calderón Hinojosa y Peña Nieto.¹⁵⁴

La existencia de un caso de violencia podría alegarse como un hecho fortuito, pero cuando los actos criminales demuestran la repetición en casos similares, en patrones claros de actuación, en lo amplio del territorio mexicano y de la estructura operativa de los mandos territoriales de las Fuerzas Federales del Estado, es preciso hablar de un ataque a gran escala. Por la naturaleza y gran escala del ataque, así como la similitud de los casos, es improbable que se trate de casos aislados o fortuitos.¹⁵⁵ En el contexto del actuar de la SEDENA, la SEMAR y la PF durante la implementación de la política de seguridad, la repetición de conductas sólo es posible si estas son parte de las actuaciones militares conocidas, autorizadas expresamente o permitidas por los altos mandos.

Los crímenes de asesinato ocurrieron en 22 de los Estados del territorio mexicano (ver mapa 2).

El análisis de los casos comprueba que las víctimas a las que nos referimos, fueron asesinadas por militares y/o marinos y/o policías federales, como parte de operativos concretos, planeados y organizados. Los agentes del Estado involucrados en estos crímenes no actuaron aisladamente, sino que formaban parte de una cadena de mando en la que seguían órdenes; por ello, la atribución de la responsabilidad debe alcanzar a los máximos responsables de los hechos narrados en la presente comunicación.

Mapa 2

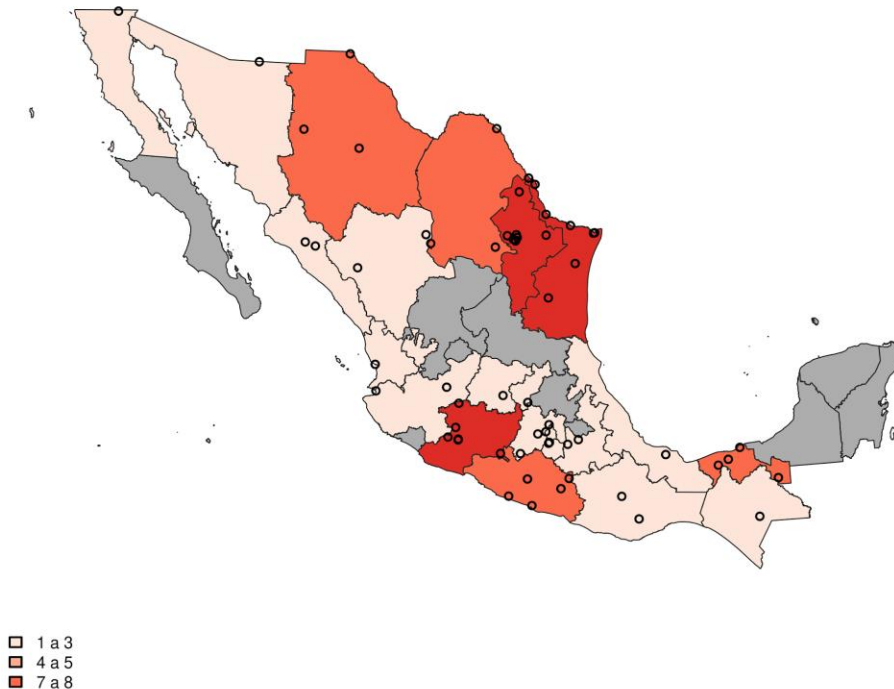
Recomendaciones con casos de asesinato por Estado

cambios en el sistema de justicia mexicano: Edgar Cortez Morales. (30 de noviembre de 2014) <https://www.lja.mx/2014/11/inevitable-realizar-cambios-en-el-sistema-de-justicia-mexicano-edgar-cortez-morales/>

¹⁵⁴ ICC, *Prosecutor v. Ruto, Koshey and Sang, "Decision on the confirmation of charges"*, ICC-01/09-01/11, 23 January 2012, para. 176-177

¹⁵⁵ Human Rights Watch, *Genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad: compendio temático sobre jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia*, ed. Maribel Aguirre Dugua (Ciudad de México: Human Rights Watch Inc, 2010), pág. 202.

Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos



Total de recomendaciones: 64
Última actualización: 13/03/2019

Elaboración propia.

Fuente: I-Doc

Los casos que se exponen en el informe, y que se detallan en los anexos, son suficientes para identificar el involucramiento de la SEDENA (ver Anexo 14 Estructura Operativa con acusaciones), SEMAR (ver Anexo 15 Estructura Operativa con acusaciones) y PF. Adicionalmente, los casos evidencian la sistematicidad con la que ocurrieron; así, podemos afirmar que los altos mandos ordenaron, toleraron y/u ocultaron los crímenes. A continuación, se presentan las unidades de la estructura general de la SEDENA, la SEMAR y la PF que han sido señaladas como responsables en los crímenes graves a los que se refiere esta comunicación, así como sus distintos niveles de mando, lo cual se detalla en los **anexos 8, 9 y 10**.

Las Unidades de la SEDENA involucradas en los crímenes que se evidencian en el informe son las siguientes:

- 12 Regiones militares
- 20 Zonas militares
- 30 Batallones de infantería

- 4 Regimientos de Caballería Motorizada
- 2 Compañías de infantería
- 1 Batallón de Fuerzas Especiales
- 1 Batallón de Fusileros Paracaidistas
- 2 Unidades que no se lograron identificar

Del análisis de la información se acredita que la SEDENA formó parte de al menos 6 operativos en los que se cometieron crímenes competencia de la CPI: “Operación Regional Guerrero-II”, “Operativo Conjunto Chihuahua”, “Operativo Conjunto Michoacán”, “Operativo Fronterizo Sierra”, “Operativo Guerrero Seguro” y “Operativo Mixto Tabasco”.

Por lo menos 725 elementos adscritos a la SEDENA participaron de forma directa en los hechos de los casos documentados para la presente comunicación.

Las Unidades de la SEMAR involucradas en los crímenes que se describen en el informe son:

- 4 Regiones navales
- 1 cuartel general
- 4 Zonas navales
- Participación de batallones de Fuerzas Especiales (FES) y del Batallón de Infantería de Marina de Fusileros Paracaidistas (BIMFUSPAR)
- 14/o. Batallón de Infantería de Marina
- Batallón de Infantería 11

De la información analizada podemos afirmar que la SEMAR al menos participó en los Operativos: "Operativo Mixto Tabasco" y "Operativo Tamaulipas-Puentes Fronterizo", en los cuales se documentaron crímenes competencia de la CPI. Al menos 38 elementos de la SEMAR estuvieron involucrados en los casos que se presentan en la comunicación.

Elementos de la PF involucrados en los crímenes que se describen en el informe:

De la información analizada, podemos afirmar que por lo menos 824 elementos de la PF estuvieron involucrados en los crímenes competencia de la Corte. La PF participó en al menos los siguientes operativos: “Operativo Conjunto Chihuahua”, “Operativo Conjunto Michoacán” y “Operación Jalisco” en donde, se documentaron crímenes competencia de la CPI.

Por lo antes descrito, los casos documentados en el marco de la *“Lucha Permanente al Narcotráfico o Aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos”* (2007-2017) son generalizados y no pueden ser considerados casos aislados, ya que siguieron una línea de conducta que se repite en los hechos criminales que se describen más adelante, así como el amplio involucramiento de las autoridades perpetradoras en sus distintos niveles de mando, que respondieron a una política de Estado a lo largo de dos administraciones, y cuya actuación, fue tolerada y propiciada por los más altos mandos, ante la necesidad de “mostrar resultados” en la estrategia de seguridad.

4.1.2. La sistematicidad del ataque

Para la CPI, el carácter sistemático de un ataque puede comprobarse por el *“carácter organizado de los actos de violencia cometidos y la improbabilidad de su carácter fortuito”*¹⁵⁶ en la existencia de un escenario de crímenes que se traduce en la repetición deliberada y regular de comportamientos

¹⁵⁶ Cour Pénale Internationale (CPI), Le Procureur c. Germain Katanga, Jugement rendu en application de l’article 74 du Statut, ICC-01/04-01/07-3436, para. 1123.

criminales similares,¹⁵⁷ que reflejan la existencia de un patrón de crímenes cuya similitud no es accidental¹⁵⁸ y en los que se encuentran elementos que desarrollan su carácter organizado, su patrón regular, su ejecución con base en una política común o con los recursos públicos o privados utilizados.¹⁵⁹

En este sentido, el carácter sistemático del ataque perpetrado, descrito en este documento, está determinado por la recurrencia no incidental de conductas criminales similares de forma reiterada, su naturaleza organizada y los patrones regulares de los crímenes perpetrados. Los casos que se describen detalladamente en los anexos 2, 3 y 4 nos llevan a concluir que existen, sin lugar a dudas, patrones de actuación que involucran a la SEDENA, SEMAR y PF, que no pueden ser de ninguna forma fortuitos y que demuestran esa sistematicidad del ataque perpetrado contra la población civil, haciendo patente el conocimiento de los más altos mandos militares sobre la comisión de los crímenes internacionales.

En el caso de Tlatlaya (Recomendación 051/2014), se evidencia el involucramiento directo de los comandantes de la 22 Zona Militar y 35 Zona Militar en los hechos, que derivaron en el asesinato de 12 personas; igualmente, en el caso de la recomendación 029/2012, relacionado con hechos de tortura y asesinato, en la que se narra que el informe de hechos presentado por SEDENA fue firmado, y por lo tanto, fue de conocimiento, de la Comandancia General de la IV Región Militar.

Los patrones identificados en los casos de asesinatos investigados por la CNDH y documentados por la CMDPDH, pueden ser visualizados en la siguiente tabla que explica la proporción de las características y recursos utilizados por las Fuerzas Federales del Estado mexicano para perpetrar los crímenes, respecto de la totalidad de víctimas y casos.

Tabla 3

Datos generales y patrones de las circunstancias de los crímenes.

Variables	# Casos	# víctimas de asesinato	% respecto del total de casos	% respecto de víctimas de asesinato	Observaciones
Número de casos	64	173	100%	100%	
Número de elementos involucrados	1587	NA	NA	NA	En promedio, 25 elementos adscritos a alguna de las Fuerzas Federales del Estado mexicano estuvieron involucradas en cada caso.

¹⁵⁷ Cour Pénale Internationale (CPI), Le Procureur c. Germain Katanga, Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, ICC-01/04-01/07-3436, para. 1123

¹⁵⁸ International Criminal Court (ICC), Situation in the Republic of Kenya, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation in the Situation in the Republic of Kenya, March 31st, 2010, ICC-01/09-19, PTC II, para 96.

¹⁵⁹ International Criminal Court (ICC), Situation in the Republic of Kenya, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation in the Situation in the Republic of Kenya, ICC-01/09-19, PTC II, March 31st, 2010, para. 96.

Características y recursos utilizados por las Fuerzas Federales del Estado mexicano para perpetrar los crímenes					
Uso de armas por parte de las autoridades	55	NA	85.9	NA	En 9 de cada 10 casos se emplearon armas de fuego para asesinar población civil
Los elementos portaban uniformes oficiales	10	62	15.6	35.8	Una tercera parte de las víctimas fueron asesinadas por elementos de seguridad que portaban uniforme.
Vehículos oficiales	23	52	35.9	30.1	En una tercera parte de los casos de asesinato se hace uso de vehículos oficiales
Uso de Aeronaves o helicópteros	5	49	7.8	27.5	
Características del asesinato					
Asesinato por arma de fuego	49	155	76.6	89.6	9 de cada 10 víctimas fueron asesinadas por elementos de las Fuerzas Federales haciendo uso de armas de fuego.
Asesinato en vía pública (Calle /Carretera)	35	63	54.7	36.4	Más de la mitad de los casos tuvieron lugar en vías públicas.
Asesinato tras actos de tortura	16	17	25	9.8	En una cuarta parte de los casos, el asesinato fue producto de actos de tortura infligidos a las víctimas

Del análisis de los casos documentados, se desprenden una serie de patrones que dan cuenta del actuar criminal repetido de los militares, elementos navales y personal adscrito a la Policía Federal, entre los que destacan: la aplicación de tortura bajo técnicas repetidas; la desaparición forzada para sustraer de la protección de la ley a las personas; el asesinato de civiles y posterior ocultamiento de la verdad; el ocultamiento de cadáveres; la trasgresión de la cadena de custodia; la alteración de la escena del crimen o alteración de las versiones de los hechos. En los hechos que se describen, además, existió la autorización para el empleo de armas, aeronaves o helicópteros y vehículos oficiales, durante la comisión de los crímenes o con posterioridad a ellos. Los casos documentados muestran un escenario claro de crímenes que se repiten deliberadamente en casos similares, lo cual, como mencionamos, denota la improbabilidad de su carácter fortuito.

En el contexto de las recomendaciones 028/2011, 034/2011, 080/2013 y 4VG/2016 se documentó que en la ocurrencia de los casos se emplearon helicópteros o aeronaves. En al menos 30 casos, se emplearon vehículos oficiales en la comisión de los asesinatos.

Los casos descritos en la presente comunicación (ver anexos 2, 3 y 4 para el detalle completo de los casos) permiten afirmar que, a partir del año 2007 se ha desencadenado un ataque sistemático en contra la población civil en territorio mexicano por parte de las corporaciones de las Fuerzas Federales del Estado.

En todos los casos nos encontramos ante agentes del Estado que, pese a no siempre identificarse formalmente ante las víctimas, resultan plenamente identificables por las características de su vestimenta, el tipo de armas y vehículos que utilizan. Su forma de actuar, según lo que se puede observar de los hechos de cada caso, demuestra una voluntad de aparentar que aquéllos son actos que se dan en el marco de la legalidad, cuando en realidad no lo son.

Los miembros de las Fuerzas Federales, con las particularidades al interior de cada corporación, han demostrado una clara organización para la comisión de los crímenes, por ejemplo, mediante la alteración de la cadena de custodia, o el traslado de las víctimas de los crímenes a instalaciones militares. Como quedó descrito *supra*, los casos de asesinato que integran esta comunicación, así como la privación grave de la libertad física, la tortura, y la desaparición forzada de las víctimas que acompañan a estos asesinatos, no son hechos fortuitos o casuales, sino que forman parte de la estrategia de seguridad en el contexto de la “Guerra contra las Drogas”. Incluso, por la manera en que las instituciones comunicaron los asesinatos, podemos afirmar que lo hacían como un indicador de éxito de la estrategia de seguridad: abatir o dar muerte a presuntos integrantes de las organizaciones criminales.

Tal es el caso de Jorge y Javier (Recomendación 045/2010), estudiantes del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, que fueron asesinados en las instalaciones de dicha universidad a manos de elementos militares adscritos a la SEDENA. Ambas víctimas presentaban lesiones en el rostro producidas por traumatismo directo, mismas que les fueron infligidas cuando aún tenían vida. Los elementos castrenses afirman que las víctimas bajaron del vehículo que los agredió y que murieron como consecuencia del enfrentamiento que se sostuvo con ellos, del mismo modo que aseguran que estos portaban armas de fuego. Sin embargo, las investigaciones sugieren que los estudiantes no portaban armas ni salieron del vehículo mencionado; es decir, que la versión de la SEDENA no es verídica (ver anexo 2). En ese caso, se reconoció por parte del actual Gobierno, el uso arbitrario de la fuerza de los elementos del Ejército mexicano, en perjuicio de los jóvenes estudiantes universitarios de alto rendimiento Jorge y Javier.¹⁶⁰

Lo anterior, también lo ejemplifica la Recomendación 022/2011, en la que se documentó que miembros del Ejército dispararon en contra de un vehículo en que viajaban migrantes indocumentados, en Comitán, Chiapas. Como resultado, una persona de nacionalidad salvadoreña fue asesinada y cuatro personas más resultaron heridas. Sin embargo, La SEDENA informó una versión falsa en la que se sostiene que personal militar se percató de que se acercaban tres vehículos, a los que se les marcó el alto, sin que los tripulantes acataran la orden. Simularon detenerse para inmediatamente emprender la huida y disparar con armas de fuego contra los militares, quienes procedieron a cubrirse y repeler la agresión, disparando a los neumáticos de los vehículos.

En total a 108 víctimas, de las que comprende la presente comunicación, se les fabricaron pruebas para engañar a las autoridades que investigan delitos o violaciones de derechos humanos, así como a la opinión pública. En algunos casos, con la intención de justificar su asesinato, se pretendió mostrar su pertenencia a algún grupo delictivo, o que portaban armas de fuego. Todo ello se explica mediante la estrategia que se ha denominado “falsos positivos” al presentar como culpables a quienes fueron asesinados para justificar el uso de la fuerza letal y la supuesta efectividad de la estrategia de seguridad.

¹⁶⁰ Disculpa pública a Jorge y Javier, estudiantes del Tec de Monterrey abatidos por el ejército en 2010. 19 de marzo de 2019, disponible en esta dirección: <https://www.youtube.com/watch?v=FNAIZm8EGg0>. (Último acceso: 16 de julio de 2019).

Los casos documentados narran patrones de conducta mediante los cuales las autoridades ingresaron de manera ilegal en el domicilio de las víctimas, detuvieron en la calle o ejecutaron asesinatos en calles o carreteras sin sustento legal alguno, ni procedimiento que verificara la legalidad del uso de la fuerza letal, en su caso.

Los casos coinciden en señalar que cuando se detenía a las víctimas se les cuestionaba sobre su supuesta pertenencia a un grupo del narcotráfico o crimen organizado. En 3 de cada 10 casos (32.8%), las autoridades justificaron ante la CNDH su proceder al momento de los asesinatos mediante la supuesta participación de las víctimas en delitos asociados al crimen organizado (delitos contra la salud, delincuencia organizada y/o portación de armas de fuego). Mientras que en 6 de cada 10 casos (61.8%), se reportó a la CNDH algún supuesto enfrentamiento para justificar los actos bajo el esquema de una defensa en contra de una agresión.

La recomendación 042/2011, documenta hechos en los que lamentablemente perdieron la vida dos personas ajenas a las hostilidades. Una pareja se dirigía hacia su vehículo cuando dos presuntos sicarios se acercaron al automóvil con la intención de protegerse de los militares, por lo que la pareja salió corriendo, en ese momento una de las víctimas fue herida mientras que la otra se resguardó detrás de otro automóvil. Al notar que el enfrentamiento había terminado, la mujer salió de su escondite con las manos en alto, solicitando ayuda para su pareja, a lo que los elementos castrenses respondieron con disparos, posteriormente se acercaron a cada uno de ellos dándoles el “tiro de gracia”, privándoles de la vida. Los militares acordonaron la zona desde el momento en que acontecieron los hechos y hasta que llegó el alcalde del municipio, durante este tiempo se dieron a la tarea de manipular los cuerpos y colocarles armas en sus manos. Además, los elementos de la SEDENA informaron que los hechos tuvieron lugar al efectuar patrullaje durante el cual fueron agredidos con armas de fuego, por lo cual repelieron la agresión, al mismo tiempo que una camioneta se impactó contra un vehículo militar, abriendo camino para dar paso a las otras camionetas, permitiendo la huida de varios individuos armados. Concluido el enfrentamiento se aseguró lugar y se localizaron a 4 personas fallecidas.

En la recomendación 19/2011 se logró probar por la CNDH que el 26 de abril de 2010, alrededor de las 22:00 horas, V1 y V2 circulaban por una avenida en Monterrey, Nuevo León, a bordo de una camioneta que V2 conducía. De pronto comenzó un intercambio de fuego entre el Ejército Mexicano y presuntos secuestradores, por lo que V2 trató de escapar sin éxito, ya que las llantas de la camioneta fueron desinfladas por los disparos. Después advirtió que una de las balas alcanzó en la cabeza a V1, quien murió de manera instantánea. CNDH demostró que incumplieron la obligación de desempeñar sus actividades con los estándares de razonabilidad en el uso de la fuerza pública. De acuerdo a SEDENA, los soldados accionaron sus armas en defensa propia, para repeler la agresión de que fueron objeto conforme a la normativa aplicable.

La recomendación 83/2010 documenta que el 11 de diciembre de 2009, elementos de la Secretaría de Marina realizaban un operativo para detener a unos presuntos delincuentes en un fraccionamiento en Cuernavaca, Morelos. Aproximadamente a las 02:25 horas de ese día, una persona ajena a las hostilidades abordó su vehículo y salió de su domicilio dentro de dicho fraccionamiento, poniéndose en marcha a casa de sus familiares. Sin embargo, esto no sucedió, una vez en la calle, éste recibió disparos de arma de fuego por parte de personal naval. Respecto de los hechos descritos, el jefe de la Unidad Jurídica de la Secretaría de Marina se limitó a informar que el día y lugar en que éstos ocurrieron, elementos de esa dependencia realizaron un operativo para localizar e identificar a presuntos delincuentes pertenecientes a una organización criminal, quienes iniciaron un ataque con armas de fuego en su contra, por lo que repelieron la agresión, en legítima defensa. Sin embargo, no hizo referencia a los hechos ocurridos en contra de la víctima “V1, ni señaló que haya hecho del conocimiento del Agente del Ministerio Público los acontecimientos en los que falleció V1.

Son aquellos los elementos que acreditan la existencia de un escenario de crímenes de carácter organizado, identificando patrones en la actuación repetida de las autoridades en diferentes casos, así como las alegaciones o justificaciones de sus actos, enmarcándolos en una política de seguridad que propicia y ordena el ataque contra personas civiles, justificándose en el éxito de la “Lucha Permanente al Narcotráfico” o de la “Aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos” (2007-2017).

Tabla 4

Contexto y alegaciones por parte de la autoridad, que se rinden en el parte informativo

Variables	# Casos	# víctimas de asesinato	% respecto del total de casos	% respecto de víctimas de asesinato	Observaciones
Se alegó uso de la fuerza para repeler una agresión (enfrentamiento)	29	110	45	61.8	6 por cada 10 víctimas fueron acusadas de haber atacado antes a los elementos de las Fuerzas Federales. Por lo que su asesinato se justificó por “repeler una agresión”
Supuestos delitos que se imputan a la víctima	33	62	51.6	35.8	En más del 50% de los casos, las víctimas aún finadas, fueron acusadas de la comisión de algún delito relacionado a la “Lucha Permanente al Narcotráfico o Aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos” (2007-2017): portación de armas, tráfico de drogas o incluso el simple hecho de tener una actitud sospechosa
Alteración de la escena del crimen	23	108	35.9	60.7	6 por cada 10 víctimas, la escena de su asesinato fue alterada por parte de las Fuerzas Federales para aparentar que este se dio en el marco de la legalidad
Operativo	21	46	32.8	25.8	1 de cada 3 casos sucedió durante la implementación de un operativo concreto

Ataque armado ¹⁶¹	20	89	31.3	51.4	Más de la mitad de las víctimas fueron asesinadas en un ataque armado perpetrado por elementos de las Fuerzas Federales del Estado mexicano
------------------------------	----	----	------	------	---

Es posible identificar el carácter organizado de los actos de violencia cometidos, cuando estos se ven enmarcados en una serie de operativos conjuntos o específicos a manera de mecanismos implementados por el Gobierno Federal y operados por sus Fuerzas Federales, para el combate al narcotráfico. Se pudo acreditar que una tercera parte de los casos documentados para la presente comunicación (32.8%), en total 21 casos, ocurrieron en el marco de la implementación de un operativo identificable en la documentación en las recomendaciones:

- Operativo Conjunto Michoacán;
- Operativo Conjunto Chihuahua;
- Operativo Fronterizo Sierra;
- Operativo Guerrero Seguro;
- Operación Regional Guerrero-II;
- Operativo Mixto Tabasco;
- Operativo Tamaulipas-Puentes Fronterizo;
- Operación Jalisco.

Los hechos que se describieron párrafos atrás como muestra de los casos contenidos en los anexos 2, 3 y 4, configuran un claro patrón regular de actuación criminal, que se muestra constante durante la llamada “Guerra contra las Drogas”. Así, con el objetivo de demostrar su efectividad y eficacia en el desmantelamiento de los grupos de delincuencia organizada y recuperación del control del Estado, las Fuerzas Federales asesinaron a personas civiles alegando que se defendieron de una agresión, o bien, que éstas se encontraban posesión de armas o drogas, participaban en algún grupo de crimen organizado o simplemente tenían una actitud sospechosa, lo que inevitablemente derivó en la privación de su vida.

El uso de recursos como armas de fuego, aeronaves, e instalaciones militares, no se entienden sin la autorización de su uso por una política, así como por un alto mando. Posteriormente a que ocurren los hechos, los mandos deben de estar enterados sobre las acciones emprendidas por sus subordinados y están obligados, en cualquier caso, a denunciarlos cuando se sospecha que los hechos constituyen crímenes. Es inverosímil creer que un alto mando no tenga conocimiento de una serie de actos que ocurrieron dentro de sus instalaciones o bajo su mando directo, o bien en los cuales fueron empleadas armas de fuego, municiones, vehículos y aeronaves.

Tampoco es factible que los mandos no estén enterados cuando los incidentes son denunciados en la institución nacional de derechos humanos y sobre todo cuando la CNDH emite una recomendación, que ha sido aceptada por la institución. Los altos mandos tanto de la Policía Federal, como de las FAM –Presidente, Secretarios- al tener conocimiento de los patrones de actuación similares ocurridos en diversos estados de la República, deben hacer todo lo que esté a su alcance para prevenir que se repitan, y asegurarse que los eventos reportados sean investigados, procesados y castigados por las instituciones competentes de procuración e impartición de justicia. Sin embargo, esas conductas

¹⁶¹ Se entiende por ataque armado a aquella situación en la que elementos de las fuerzas de seguridad del Estado hacen uso ilícito de la fuerza armada, es decir que estas atacan sin razón aparente y sin recibir ningún tipo de agresión, utilizando fuerza letal.

delictivas se han ocultado, y cuando se llegan a conocer, se han justificado de manera falsa bajo la supuesta efectividad de la estrategia de seguridad.

La recomendación 34/2011 documentó que la mañana del 21 de marzo de 2010 policías municipales de Santa Catarina, Nuevo León, detuvieron a dos personas “V1 y V2”, a quienes presentaron ante la Secretaría de Seguridad Pública, Vialidad y Protección Civil y se ordenó el traslado de éstos al Ministerio Público Federal. Camino a las instalaciones de la Procuraduría General de la República, los detenidos y el cuerpo de seguridad pública que los escoltaba sufrieron un atentado en el que fallecieron dos escoltas y resultaron heridos V2 y una autoridad. Con motivo de los hechos el Director de Seguridad Pública de dicha Secretaría, solicitó apoyo del personal de la Secretaría de Marina. Los efectivos militares arribaron a las instalaciones de la Dirección de Seguridad Pública para trasladar a V1, V2, y dos autoridades, en un helicóptero de la Secretaría de Marina, al Hospital Universitario en Monterrey, Nuevo León. El 22 de marzo de 2010, alrededor de las 07:00 horas, V1 fue hallado sin vida en un lote baldío ubicado en la calle Orión y la avenida López Mateos, colonia Palmas Diamante, municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.

El caso descrito evidencia que, efectivamente, las autoridades federales cometen asesinatos, que no son hechos aislados, sino producto de una política o patrón de actuación.

4.1.3. Ataque contra la población civil

En el caso Bagojevic y Jokic (17 de enero 2005), la Sala de Primera Instancia del ICTY definió el término civil: “*refiere a personas que no forman parte de las hostilidades*”¹⁶². Del mismo modo de acuerdo con el caso Limaj et al., (30 de noviembre 2005):

“La Sala recuerda que en el derecho internacional consuetudinario existe una prohibición absoluta respecto de la selección de civiles como objetivo. El término ‘población civil’ debe ser interpretado ampliamente y se refiere a una población que es predominantemente civil en cuanto a su naturaleza. Una población puede calificar como civil si aun en ella se encuentran no civiles, en tanto sea predominantemente civiles”¹⁶³.

En este sentido los casos documentados en esta comunicación narran asesinatos cometidos contra población civil. Todas las víctimas cuyos casos se documentan son civiles y al momento de asesinarlas, torturarlas, desaparecerlas y/o privarlas de su libertad, la autoridad justificó su actuación acusándoles de haber disparado armas en contra de la autoridad y/o de la posesión de armas o drogas. Lo anterior con la intención de justificar su ataque y hacer parecer que estas personas, formaban parte de grupos del crimen organizado o que abrieron fuego en contra de las fuerzas de seguridad y que, por lo tanto, eran un “objetivo militar” y su actuar fue conforme a la ley (versiones que son desmentidas en los casos que sustentan la presente documento).

Dentro de las víctimas, destacan 18 menores de edad y 32 personas jóvenes (entre 18 y 29 años de edad) que fueron asesinados por elementos de las Fuerzas Federales del Estado. Las personas civiles, víctimas de los crímenes, de ninguna forma pueden ser consideradas víctimas colaterales de la estrategia tal y como el Gobierno del ex presidente Calderón quiso hacerlas pasar.¹⁶⁴ Por el contrario,

¹⁶² Human Rights Watch, *Genocidio, Crímenes de Guerra y Crímenes de Lesa Humanidad: Compendio Temático sobre Jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia*, ed. Maribel Aguirre Dugua (México: Universidad Iberoamericana), pág. 195.

¹⁶³ International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), *Prosecutor v. Limaj et al. (Trial Judgment)*, IT-03-66-T, 30 November 2005, available at: <https://www.refworld.org/cases,ICTY,48ac17cc2.html> (accessed: May 6th, 2019).

¹⁶⁴ Georgina Olson, “El Estado actuó en defensa propia: Felipe Calderón Hinojosa”, *Excelsior*, 24 de noviembre de 2012, disponible en esta dirección: <https://www.excelsior.com.mx/2012/11/24/nacional/871352>, (Último acceso: 7 de julio de 2019).

estos actos caben dentro de la descripción de ataque contra la población civil en el sentido descrito por el artículo 7.2 (a) del Estatuto.

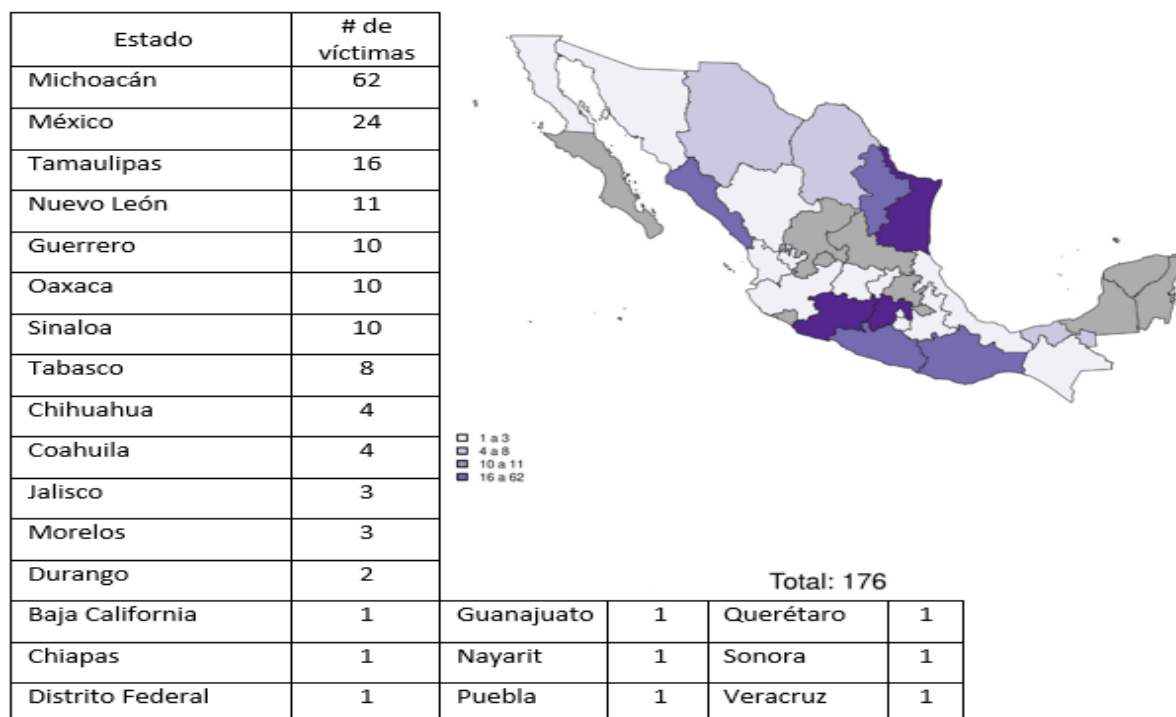
La Recomendación 067/2011 acreditó que en el estado de Guerrero un adolescente indígena, de 17 años, salió en búsqueda de un burro en las inmediaciones del poblado, cuando se suscitó una balacera en la que participaron elementos militares. El menor de edad¹⁶⁵ fue lesionado con un proyectil de arma de fuego, que le causó la muerte. Además, le fue plantada un arma de fuego en la escena del crimen. SEDENA argumentó que realizaban acciones de destrucción de un plantío de amapola, cuando fueron atacados por un grupo armado de aproximadamente 20 personas, presuntos integrantes de la delincuencia organizada, que se dieron a la fuga. En ese lugar, fue privado de la vida el menor de edad, a quien se localizó junto a su cuerpo un arma de fuego tipo AK 47.

Por su parte, la Recomendación 034/2008 documentó que, en el municipio de Huetamo, Michoacán, elementos del Ejército Mexicano colocaron un cerco de seguridad perimetral en donde abrieron fuego contra una camioneta que circulaba por la calle, en la cual se transportaban dos adolescentes de 17 y 19 años. En el lugar perdió la vida el menor de edad y la otra persona resultó herida. Sobre los hechos, la SEDENA informó que personal militar proporcionaba seguridad perimetral en apoyo a la Delegación Estatal de la PGR, durante un cateo y se privó de la vida con disparos de arma de fuego al adolescente, porque violó el perímetro de seguridad establecido por el personal militar.

Los hechos documentados constituyen ataques a la población civil, configurados bajo la estrategia de seguridad pública que llevó a la ejecución de los ataques, su tolerancia y ocultamiento, a lo largo de más de 12 años en el territorio mexicano, en al menos 22 de los 32 estados de la República. El Estado de México, Nuevo León, Guerrero, Michoacán, Tamaulipas y Sinaloa son los territorios en los que los perpetradores sumaron más víctimas asesinadas.

Mapa 3

Víctimas por Estado



¹⁶⁵ En México se consideran menores de edad los menores de 18 años.

Por lo antes descrito, los casos documentados en el marco de la “Guerra contra las drogas” en el periodo diciembre 2006 a diciembre 2018, durante los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, no pueden ser considerados casos aislados y deben ser considerados crímenes contra la población civil.

4.1.4. Política del Estado

A la luz de lo dispuesto por el artículo 7 del Estatuto de Roma, para acreditar la comisión de crímenes de lesa humanidad, es necesario que los hechos criminales formen parte de un ataque sistemático o generalizado en contra de la población civil *de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque o para promover esa política*¹⁶⁶.

De acuerdo con los elementos de los crímenes, se entiende que la política de cometer ese ataque requiere que el Estado o la organización *“promueva o aliente activamente un ataque de esa índole contra una población civil”*¹⁶⁷. Además, se requiere que la política se ejecute mediante la acción del Estado o de la organización y que, en circunstancias excepcionales, pueda instrumentarse por medio de una omisión deliberada de actuar que apunte de forma consciente a alentar un ataque de ese tipo, no pudiendo deducirse exclusivamente de la falta de acción del gobierno o de la organización¹⁶⁸

Para acreditar la existencia de una política y de la forma en que los ataques contra la población civil se cometieron como parte de la misma, se tienen que satisfacer diversos elementos. En primer lugar, tal como lo dijo el TPIY “dicha política no necesita estar formalizada y puede deducirse de la forma en que los actos ocurrieron”¹⁶⁹. En apartados anteriores acreditamos cómo la Corte Penal Internacional, particularmente la Sala de Primera Instancia, ha reiterado ese criterio y además ha dicho que para hacer dicha inferencia de la existencia de una política se tienen que analizar un conjunto de factores como: i) que el ataque haya sido planificado, dirigido u organizado; ii) un patrón de violencia recurrente; iii) el uso de fondos públicos para financiar la política; iv) la participación del Estado; v) declaraciones, instrucciones o documentos atribuible al Estado, condenando o alentando la comisión de los crímenes; y/o vi) una motivación subyacente.¹⁷⁰

La Sala de Asuntos Preliminares de la CPI ha interpretado que la política implica que el ataque sea seguido de un patrón regular y que ésta puede ser ejecutada por un grupo de personas que gobiernan un territorio específico o por una organización con la capacidad de cometer un ataque sistemático o generalizado contra la población civil; y que, si bien dicha política no tiene que estar formalizada, el ataque debe ser planeado, dirigido u organizado y no espontáneo o constituir actos aislados de violencia.¹⁷¹

¹⁶⁶ ONU: Asamblea General, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, 17 julio 1998, ISBN No. 92-9227-227-6, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/50acc1a12.html>(Último acceso: 6 de mayo de 2019), artículo 7(2) (a).

¹⁶⁷ ONU: Asamblea General, *Estatuto de roma de la Corte Penal Internacional*, 17 julio 1998, ISBN No. 92-9227-227-6, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/50acc1a12.html>, (Último acceso: 6 de mayo de 2019). Artículo 7, párr. 3.

¹⁶⁸ ONU: Asamblea General, *Elementos de los Crímenes*, 1 de julio de 2002, disponible en esta dirección: <https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/A851490E.../ElementsOfCrimesSPAWeb.pdf> (Último acceso: 9 de mayo de 2019), nota al pie de página 6.

¹⁶⁹ Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY), *Fiscal v. Dusko Tadic alias "Dule"* (Opinión y Sentencia), IT-94-1-T, 7 de mayo de 1997, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/cases,ICTY,4027812b4.html>, (Último acceso: 6 de mayo de 2019), pág. 653.

¹⁷⁰ Case Matrix Network, “Crímenes de Lesa Humanidad. Investigación y determinación de hechos. Análisis de Caso”, (Case Matrix Network: México, febrero 2017).

¹⁷¹ International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), *Pre-Trial Chamber III, The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo, Decision Pursuant to Article 61(7)(a) and (b) of the Rome Statute on the Charges of the Prosecutor Against Jean-Pierre Bemba Gombo*, ICC- ICC-01/05-01/08, 15 de junio de 2009. parra. 81. Ver también International Criminal

Habiendo demostrado el carácter sistemático y generalizado de los ataques, así como el carácter civil de la población afectada por los ataques, procedemos a desarrollar la forma en la que las conductas criminales a las que hace referencia esta comunicación, se realizaron conforme a una política que se diseñó en la administración del expresidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y que fue continuada por la de Enrique Peña Nieto (2012-2018).

Como se mencionó en la descripción del patrón criminal, las autoridades intentaron hacer pasar a la población civil como “objetivos militares de las operaciones”, al hacerles pasar por miembros de grupos de delincuencia organizada.

Como anexo al informe se integra el análisis de 126 comunicados de prensa emitidos por SEDENA (anexo 24 - Comunicados de prensa) y SEMAR (anexo 25 - Comunicados de prensa), en los que se exponen supuestos hechos de “enfrentamientos” de elementos militares y navales en contra de supuestos miembros del crimen organizado. Estos comunicados de prensa en conjunción con el análisis de las versiones de los casos que se documentan en el informe, demuestran la existencia del fenómeno de enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad del Estado mexicano y supuestos grupos armados del crimen organizado, así como las falsas versiones que las autoridades ofrecieron como justificación de sus acciones durante los asesinatos. La mayor parte de esos comunicados de prensa apuntan hacia la criminalización de personas civiles que fueron asesinadas. Estos actos se configuran como parte de la política del Estado de ocultar los crímenes cometidos contra la población civil y hacerlos pasar como actos de supuesta legítima defensa.

En 40 de los 126 comunicados se evidencian inconsistencias en la información, si los comparamos con otras fuentes de prensa o bien, con las investigaciones de la CNDH, es decir, narran los hechos de forma distinta a lo que se evidenció mediante investigaciones de la CNDH o periodísticas. En total, 12 de los comunicados de prensa narran hechos de los casos que sustentan la presente comunicación, presentando a las víctimas como presuntos delincuentes y/o supuestos sicarios, versión que, posteriormente, fue desmentida por la CNDH y en ocasiones, al ser casos mediáticos, por las propias autoridades.

Ejemplo de ello es el comunicado de prensa emitido por la SEDENA el 25 de abril de 2010, en el que informan que elementos militares fueron agredidos con disparos de armas de fuego por miembros de la delincuencia organizada, por lo que el personal castrense repelió la agresión, resultando muertos tres agresores. Uno de esos supuestos agresores era una persona que había sido privada de su libertad por supuestos integrantes de la delincuencia en su lugar de trabajo en la plaza de cobro número 30, en Camargo, Tamaulipas. Se trata de Jorge Parral Ramadán, administrador de Caminos y Puentes Federales. La verdadera historia consistió en que elementos de la SEDENA ingresaron al Rancho “El Puerto”, ubicado en los límites de los municipios de General Bravo y Doctor Coss, Nuevo León, en donde se encontraba Jorge Parral con otras personas privadas arbitrariamente de la libertad. Los militares ingresaron al rancho y lo asesinaron. Su cuerpo fue enviado a la fosa común, por disposición de la Secretaría de la Defensa Nacional y con el apoyo de la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León y lo inhumaron como una persona no identificada. Es importante mencionar que Jorge Parral portaba uniforme de CAPUFE y, en el rancho en donde fue asesinado por efectivos militares, se localizó una identificación que lo acredita como empleado de CAPUFE y un vehículo de su propiedad. Los hechos quedaron acreditados en las Recomendaciones de CNDH 057/2013 y 067/2016.

La estrategia policial y belicista aplicada en los últimos años ha dejado una tragedia humana y social de dimensiones incalculables: más de 250 mil personas asesinadas y más de 73 mil que se encuentran desaparecidas de las que casi cinco mil son menores de edad, más de 346,945 mil personas

Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), Pre Trial Chamber I, The Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui, Decision on the confirmation of Charges, ICC-01/04-01/07-717, 26 de septiembre de 2008, para. 396.

desplazadas por la violencia y millones de personas que han debido modificar sus patrones de vida para protegerse.¹⁷²

Estos crímenes que se relatan en el informe y la política de cometerlos, ha sido reconocida de manera oficial por el actual Gobierno en documentos oficiales como la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

En realidad, no necesitamos que nos digan que la violencia en México ha sobrepasado los límites de la imaginación. Todos sabemos que el miedo, la pérdida de vidas, las desapariciones, el robo a casas habitación y vehículos, los secuestros y la extorsión, entre muchos otros delitos y hechos de violencia han lastimado profundamente el corazón de los mexicanos.

[...]

Esa crisis se ha ahondado como consecuencia de la contraproducente estrategia de persecución y represión de la delincuencia, en la cual autoridades de los tres niveles de gobierno han usado el "combate al narcotráfico" como justificación para minimizar y soslayar, si no es que promover, actos ilegales y violaciones a los derechos humanos.

[...]

Por otra parte, la estrategia policial y belicista aplicada en los últimos doce años ha dejado una tragedia humana y social de dimensiones incalculables: ... No sólo se alentó la espiral de violencia desde el poder público sino que instituciones y efectivos de corporaciones de seguridad se convirtieron en protagonistas de esa violencia, como lo documentan miles de denuncias recabadas por organizaciones oficiales y sociales de Derechos Humanos. Bajo la estrategia actual, México ha sido convertido en un país de víctimas.¹⁷³

En línea con eso, en su primer informe de Gobierno, el presidente Andrés Manuel López Obrador públicamente reconoció la responsabilidad del Gobierno del ex presidente Felipe Calderón y altos mandos militares por haber cometido, ordenado, tolerado y ocultado la comisión de graves violaciones a los derechos humanos:

El resultado fue catastrófico y esa estrategia dejó un saldo pavoroso de muertos, desaparecidos y lesionados, una crisis de derechos humanos, una descomposición institucional sin precedente y un gravísimo daño al tejido social. El país padece aún las consecuencias de esa política equivocada.¹⁷⁴

No debe olvidarse que el 2 de febrero de 2007 Felipe Calderón para tratar de legitimarse... ordenó desde Apatzingán Michoacán la participación de las FAM en lo que denominó Guerra contra el narcotráfico. Esta irresponsable decisión condujo a soldados y marinos a una lucha frontal contra la delincuencia organizada bajo la consigna de limpiar como fuera, con ajusticiamientos, masacres o exterminio. En el alto mando militar se decía, en ese entonces, se les decía a los oficiales: 'Ustedes acábenlos y nosotros nos encargamos de los derechos humanos.' La mejor prueba de este proceder autoritario es que ese sexenio ostenta la mayor letalidad en combate desde la Revolución Mexicana.¹⁷⁵

¹⁷² Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2020). Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México. Informe 2019. México: CMDPDH.

¹⁷³ DOF. Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República. (16 de mayo de 2019)

¹⁷⁴ Discurso de AMLO, Audio. Primer informe de Gobierno. 57'28". Disponible en esta dirección: <https://lopezobrador.org.mx/2019/12/01/discurso-informe-primer-ano-de-gobierno/>.

¹⁷⁵ Discurso de AMLO, Audio. Primer informe de Gobierno. Minuto 58'30"

Por su parte, la Fiscalía General de la República en su informe “A los 100 días de labores de la FGR” reconoce que esos altos mandos continúan con protección debido a pactos de impunidad:

Prácticamente desde la constitución de 1917, hasta estos últimos años, la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público Federal, estuvieron vinculados a un modelo de procuración de justicia fundamentalmente al servicio de los intereses del poder y en contra de los derechos de las grandes mayorías en este país y eso lo hemos padecido todos los mexicanos.¹⁷⁶

4.1.5. Ataque dirigido (planeado, dirigido, organizado).

Con arreglo en el artículo 2 de la “Ley de Seguridad Nacional”, que faculta al titular del Ejecutivo Federal para *la determinación de la política en la materia y dictar los lineamientos que permitan articular las acciones de las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional*¹⁷⁷, el 20 de abril de 2007 entró en vigor la *Directiva para el Combate Integral al Narcotráfico 2007- 2012*¹⁷⁸, ordenada por Felipe Calderón Hinojosa.

La *Directiva para el Combate Integral al Narcotráfico 2007- 2012* que continuó vigente hasta después del 2012, constituyó uno de los documentos fundamentales de la estrategia oficial de seguridad durante los gobiernos de Calderón y Peña. La Directiva dejó abierta a la interpretación de la comandancia tanto los métodos como los medios para hacer cumplir la visión reflejada en este documento, que contenía lo que fuera la orden del máximo comandante militar (el presidente de la República) de combatir al narcotráfico sin importar los medios, el costo y las consecuencias.

Dentro del mismo documento, siguiendo el Artículo 89 Constitucional, que faculta al presidente para la disposición de la *totalidad de la Fuerza Armada Permanente, o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación*¹⁷⁹, el titular del Ejecutivo ordenó la participación de las tropas adscritas a todas la Regiones Militares y Áreas, responsabilizando a los comandantes de región de concebir, preparar y conducir las operaciones.

El mando territorial, es decir los mandos de las Regiones Militares, fueron marcados como los responsables de realizar acciones contundentes para capturar a presuntos integrantes de la Delincuencia Organizada. Las operaciones realizadas por estos y las tropas bajo su mando, en el marco de la “*Lucha integral contra el narcotráfico*”, tendrían que seguir un plan integral para secuenciar las operaciones de manera adecuada, así como integrar a las actividades empleadas para la obtención de información, a los organismos de inteligencia del escalón superior.

<p>5. ACCIONES DEL MANDO TERRITORIAL.</p> <p>REALIZAR ACCIONES CONTUNDENTES, EMPLEANDO LOS MEDIOS PROPIOS, EN REFUERZO O APOYO, PARA CAPTURAR A INTEGRANTES DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, MEDIANTE LA IMPLEMENTACION DE LAS SIGUIENTES ACCIONES:</p> <ol style="list-style-type: none">i. ESTABLECER PUESTOS DE CONTROL PARA BLOQUEAR LOS ACCESOS Y SALIDAS DEL AREA DE OPERACIONES.ii. VIGILAR PERSONAS Y DOMICILIOS.iii. CAPTURAR PRESUNTOS DELINCUENTES EN APOYO DE LAS AUTORIDADES CIVILES O EN FLAGRANCIA (INCLUYENDO FUNCIONARIOS Y/O SERVIDORES PUBLICOS). <p>(SECRETO)</p>	<p>(SECRETO)</p> <p>- 18 -</p> <ol style="list-style-type: none">iv. OPERACIONES AEROMOVILES PARA LA CAPTURA DE BLANCOS CON PERSONAL DE FUERZAS ESPECIALES.v. ASEGURAMIENTO DEL ARMAMENTO E INTERVENCION DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION DE LAS POLICIAS.vi. REVISION DE HANGARES, BODEGAS, EMPRESAS DE MENSAJERIA Y PAQUETERIA, ESTACIONES FERROVIARIAS, ASI COMO, TERMINALES DE AUTOBUSES Y MARITIMAS.vii. EMPLEO DE CELULAS DE RETRANSMISION.viii. PATRULLAJES A PIE Y EN VEHICULO SOBRE LA FRANJA FRONTERIZA.ix. DETENCION Y CONSIGNACION DE CONDUCTORES CON VEHICULOS CON PLACAS SOBREPUESTAS O SIN PLACAS QUE NO COMPRUEBEN LA PROPIEDAD DEL MISMO.
---	--

¹⁷⁶ FGR. (2019) Informe General “Primeros cien días”. Disponible en esta dirección: <https://www.gob.mx/fgr/prensa/comunicado-fgr-216-19-conferencia-de-prensa-del-fiscal-general-de-la-republica-sobre-los-primeros-100-dias-de-la-institucion>.

¹⁷⁷ Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf, art. 2.

¹⁷⁸ Directiva para el combate integral al narcotráfico 2007-2012, SEDENA. 20 de abril de 2007

¹⁷⁹ Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción VI.

Acompañando a la Directiva mencionada párrafos arriba, se dieron ordenes específicas por Sector Militar y/o bien por Operativo Conjunto implementado, mismas que en consonancia con la Directiva, estaban diseñadas para la *“Lucha integral contra el narcotráfico”*; y que ordenaban que *“el Personal Militar aplicará la Ley Federal de Armas de Fuego y control de explosivos y la campaña permanente contra el narcotráfico”*¹⁸⁰, o bien que *“las Fuerzas Armadas apoyen a las autoridades civiles en la tarea del combate al narcotráfico”*¹⁸¹.

Los planes de operativos ordenados junto con las directivas generales, como el *“II OPN. CONJ CHIHUAHUA”*¹⁸² girado para la implementación del Operativo Conjunto Chihuahua, o bien, otros como el plan de operaciones: *“III Sector Militar 2010”*¹⁸³, girado para el ordenamiento de las fuerzas en la frontera norte (principalmente Baja California), dan muestra de un ataque que fue planeado, dirigido y organizado.

(CONFIDENCIAL)
- 3 - (O.G.O II "OPN. CONJ. CHIHUAHUA")

II. MISION Y DECISION.

A. MISION.

*...EN EL II SECTOR BAJO SU MANDO, PROCEDA DESDE LUEGO Y HASTA NUEVA ORDEN, REALIZAR OPERACIONES DE INTERDICCION Y HOSTIGAMIENTO DENTRO DEL MARCO DE LA "OPERACION CONJUNTA CHIHUAHUA", CON LA 3/a. C.I.N.E Y PERSONAL EN REFUERZO PERT. AL 5/o. R.M., A FIN DE CAPTURAR O NEUTRALIZAR A GRUPOS DE PERSONAS DEDICADAS A ACTIVIDADES ILCITAS Y QUE PRETENDAN ALTERAR LA PAZ Y LA SEGURIDAD DE LA SOCIEDAD EN EL II SECTOR MILITAR..."

B. DECISION.

*...LAS TROPAS DESTACADAS EN EL II SECTOR MILITAR, PROCEDERAN DESDE LUEGO Y HASTA NUEVA ORDEN, A REALIZARAN OPERACIONES DE INTERDICCION Y HOSTIGAMIENTO DENTRO DEL MARCO DE LA "OPERACION CONJUNTA CHIHUAHUA", POR MEDIO DEL ESTABLECIMIENTO DE PUESTOS DE CONTROL SORPRESIVOS MOVILES Y FIJOS, LOCALIZACION Y CAPTURA DE BLANCOS, PATRULLAJES DIURNOS Y NOCTURNOS EN EL AREA URBANA Y RURAL, ASI COMO BUSQUEDA DE INFORMACION, A FIN DE CAPTURAR A GRUPOS DE PERSONAS DEDICADAS A ACTIVIDADES ILCITAS Y QUE PRETENDAN ALTERAR LA PAZ Y LA SEGURIDAD DE LA SOCIEDAD EN ESTE SECTOR MILITAR. "

Fuente: anexo 21, Orden General de Operaciones II. OPN. CONJ. CHIHUAHUA”

Las conductas criminales que se muestran en este informe y se detallan en los anexos 2, 3 y 4, se ejecutaron por las Fuerzas Federales siguiendo una política que promovió el ataque contra la población civil con el objetivo de desarticular a las organizaciones criminales, así como para imponer el control del gobierno sobre un territorio dominado por organizaciones criminales, a través de cualquier medio incluyendo el asesinato de personas, de todo aquel que pareciera criminal, a quienes consideraban cooperaba con estas organizaciones o a quien decidiera unirse a ellas. Una política que solo logró estigmatizar a ciertos sectores de la población, que criminaliza y ejerce violencia.

C. MATERIALES DE GUERRA.

EL CMTE. DEL PTN. DE MATERIALES DE GUERRA DE LA 3/a C.I.N.E. VERIFICARA QUE EL ARMAMENTO Y MUNICIONES QUE SON DESTINADOS PARA ESTA OPERACIÓN ESTEN EN TODO MOMENTO EN BUENAS CONDICIONES DE FUNCIONAMIENTO.

¹⁸⁰ Orden General de Operaciones II “OPN CONJ CHIHUAHUA”, Secretaría Nacional de Defensa (SEDENA), 2 de julio de 2008.

¹⁸¹ Plan de operaciones III Sector Militar 2010, Secretaría Nacional de Defensa (SEDENA), 23 de noviembre de 2010.

¹⁸² Orden General de Operaciones II “OPN CONJ CHIHUAHUA”, Secretaría Nacional de Defensa (SEDENA), 2 de julio de 2008.

¹⁸³ Plan de operaciones III Sector Militar 2010, Secretaría Nacional de Defensa (SEDENA), 23 de noviembre de 2010.

De tal magnitud han sido los crímenes y sus consecuencias, que el actual gobierno del presidente de México Andrés Manuel López Obrador ha reconocido la existencia de la “Guerra contra las drogas” y sus efectos. En conferencia de prensa del día 12 de abril de 2019, afirmó que *“cuando ha habido excesos (abusos/crímenes), es porque se los ha ordenado la autoridad civil (El presidente de la República)... cuando se desató la guerra que nos llevó a esta situación de violencia que padecemos y de desaparecidos, fueron órdenes del que estaba de presidente en ese entonces (Felipe Calderón Hinojosa) al ejército, el mismo se puso una chaqueta militar en Apatzingán, Michoacán, y declaró la guerra”*¹⁸⁴.

Si bien las Directivas, órdenes y/o planes operativos describen una parte fundamental de los operativos y las funciones específicas de las unidades, éstas no pueden tomarse como un marco jurídico adecuado que dote de certeza jurídica al actuar de las FAM en la participación de las tareas de seguridad pública. La Directiva, las órdenes y planes, carecen de mecanismos de control y rendición de cuentas para prevenir que los mandos de las regiones, zonas, guarniciones y unidades militares realicen interpretaciones que lleven a la comisión de conductas criminales o al abuso de sus funciones. A ello debemos sumar la falta de capacidades formativas en la lógica de las tareas de seguridad pública y frente al actuar organizado y con capacidad de reacción de los grupos de la delincuencia organizada.

4.2. La Letalidad del ataque

El ataque a la población civil también se puede probar cuando miramos los enfrentamientos en los que participan autoridades federales y sus resultados.

En el marco de la Guerra contra las drogas un gran número de personas han perdido la vida a manos de autoridades en el marco de supuestos enfrentamientos con integrantes del crimen organizado. En ese contexto el índice de letalidad es aterrador y evidencia el uso ilegal de la fuerza. Además, da noticia de lo generalizado y sistemático de las acciones criminales.

En total, de 2007 al último día de noviembre de 2018, la SEDENA estuvo involucrada en 4,472 enfrentamientos en donde resultaron muertos 4,558 civiles y 272 militares, esto es, más de 16 civiles muertos por cada militar muerto (16:1). A su vez, han resultado heridos en esos enfrentamientos 3,849 civiles, es decir, en números absolutos, en los enfrentamientos registrados existieron más civiles muertos que heridos.

La letalidad en los enfrentamientos es relevante cuando ocurre en un contexto de “guerra”, como el caso de México, “sin que se genere información y se investigue sancionando el mal uso, es probable que dicho uso muestre incrementos, conforme aumente la activa participación en tareas de seguridad pública de fuerzas militares... Ello podría alertar sobre un posible patrón sistemático de uso excesivo de la fuerza letal ya sea como práctica normalizada o como política deliberada de actuación.”¹⁸⁵

Es particularmente preocupante que en algunos estados de la República el índice de letalidad aumentó considerablemente por la presencia militar, por ejemplo, en Tamaulipas en donde fueron asesinadas en el periodo mencionado 2,004 civiles y 93 militares en 2,030 enfrentamientos

¹⁸⁴ Conferencia Matutina de AMLO, 12 de abril de 2019, 12 de abril de 2019, disponible en esta dirección: <https://www.youtube.com/watch?v=9atJJD6jWA4>, (Último acceso: 6 de mayo de 2019).

¹⁸⁵ Pérez Correa, et. Al. *Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad*. Perfiles Latinoamericanos. 2017. Página 333. Disponible en: [//www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v25n50/0188-7653-perlat-25-50-00331.pdf](http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v25n50/0188-7653-perlat-25-50-00331.pdf)

sostenidos por la SEDENA, esto es, más de 21 civiles muertos por cada militar (21:1). Más alarmante aún, en esos enfrentamientos, pudieron existir masacres: al menos en 308 enfrentamientos murieron más de 3 civiles. Por ejemplo, un enfrentamiento en Ciudad Mier, Tamaulipas, el 2 de septiembre de 2010 en donde resultaron muertos 28 civiles y 2 militares heridos al supuestamente dismantelar “un campo de entrenamiento de sicarios en un rancho”¹⁸⁶, en ese enfrentamiento ningún civil resultó herido y tampoco hubo civiles detenidos, solo muertos.

4.3. Patrón recurrente

Se encontró un patrón en algunos de los factores que determinan la existencia de una política, que propicia y ordena la comisión de crímenes graves en contra de población civil en México. Los datos de violencia descritos previamente en esta comunicación, dan cuenta de un patrón de violencia recurrente, de la misma forma en que se prueba, al menos, en una tercera parte de los casos (32.8%), se perpetraron en el cumplimiento de un operativo de seguridad pública, es decir, que el ataque fue planificado, dirigido u organizado.

El patrón similar de los casos y su ejecución en el marco de una estrategia gubernamental, da cuenta de una política que premia e incluso presume como un logro la comisión de crímenes. El anexo 18 muestra casos de militares al mando de Zonas Militares, cuyas unidades bajo su mando se encuentran involucradas en asesinatos; los mandos fueron posteriormente promovidos para estar a cargo de Regiones Militares, y nuevamente, las unidades bajo su mando se vieron involucradas en la comisión de crímenes graves. El anexo busca dar cuenta de una política de tolerancia e incluso incentivos de los crímenes de lesa humanidad; política en la cual, los crímenes cometidos no pesan en la carrera de los militares al momento de ascender en la cadena de mando, por el contrario, estas conductas son premiadas al dar aparentes resultados a esa política.

Tal como se ha mostrado en el “Anexo 11 - Estructura Operativa de Mandos Territoriales SEDENA”, las Regiones Militares (RM) tienen una jerarquía superior respecto de las Zonas Militares (ZM), por lo que pasar del mando de una ZM al mando de una RM implica una promoción o ascenso a un mando superior. En el anexo 18 se muestran casos de 4 mandos militares cuyas unidades bajo su mando de zona (21, 39, 6 y 9 Zona militar) se encuentran involucradas en asesinatos durante su periodo de comandancia en la administración de Felipe Calderón, posteriormente estos 4 militares fueron promovidos al mando de región (XII, V, II y IV Región Militar), dos de ellos durante la misma administración y dos más durante el periodo de Peña Nieto.

Mientras que en los 126 comunicados de prensa emitidos por la SEMAR y la SEDENA del año 2007 a 2017, que se analizan para la preparación de este documento, se informa a la opinión pública las supuestas circunstancias en las que sucedieron los asesinatos, reportando el abatimiento de personas presuntamente ligadas al crimen organizado, o bien enfrentamientos entre elementos militares y supuestos grupos armados del narcotráfico. De ellos se desprende que al menos 413 personas civiles fueron privadas de la vida en el marco de supuestos enfrentamientos entre presuntos integrantes del crimen organizado y las FAM. La información oficial presentada en esos comunicados de prensa deja ver de forma clara un patrón en la aplicación de una política comunicacional para legitimación de crímenes durante la administración de los expresidentes Felipe Calderón Hinojosa y la de Enrique Peña Nieto.

Los informes de partes rendidos por las autoridades militares involucradas en los asesinatos narrados en las recomendaciones de CNDH (al mando de los elementos de tropa) también presentaron en repetidas ocasiones contradicciones, incongruencias o bien, quienes los elaboraron, negaron tener

¹⁸⁶ Nájjar, A. México: 27 muertos en campamento de sicarios. BBC Mundo. (3 de septiembre de 2010). Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/09/100903_mexico_muertos_tamaulipas_jrg

conocimientos de los hechos a pesar de la supervisión estricta que existe particularmente en el ámbito militar. Esto, aunado a los casos de plantación de drogas, armas y la alteración de la escena de los hechos¹⁸⁷ en perjuicio de las víctimas asesinadas, permite establecer un patrón de sistematicidad y recurrencia de la actuación criminal no solo de los responsables directos de los hechos, sino también de sus mandos.

Derivado de los documentos que analizamos, sabemos que por lo menos 1,346 elementos de la Fuerzas Federales (SEMAR, SEDENA y PF) participaron de forma directa en la comisión de los crímenes que sustentan la comunicación. Del mismo modo, como ya fue descrito en el apartado de lo generalizado del ataque, fue posible identificar el involucramiento de las 12 Regiones militares y 4 Navales, por lo menos 20 Zonas Militares y 4 Navales, y al menos 44 unidades bajo el mando de estas.

4.4. Uso de fondos públicos para financiar la política

Los casos documentados en el informe muestran cómo estos actos criminales fueron eslabones de la cadena que conformó la mencionada política. Es posible observar crímenes perpetrados por unidades insertas en las cadenas de mando de todas las Regiones Militares (anexo 14) y, al menos, en la mitad de la estructura naval (anexo 15), denotando un aparato institucional ordenado y configurado para la aplicación de una política que se valía de asesinatos y otros crímenes graves para demostrar supuestos resultados.

Destaca el uso de recursos públicos como armas, vehículos oficiales y el uso de aeronaves, indicando una activa participación institucional en la implementación de las directivas, órdenes operativas o el cumplimiento de las estrategias diversas de las dos administraciones como, por ejemplo, de las mencionadas de “Lucha Permanente al Narcotráfico” o de “Aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos”.

III. PROPOSITO.

HACER DEL CONOCIMIENTO DE LOS COMANDANTES DE REGION MILITAR Y AEREA EL CONCEPTO ESTRATEGICO DE LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL PARA EL COMBATE INTEGRAL Y PERMANENTE DEL FENOMENO DEL NARCOTRAFICO EN SUS VERTIENTES DE ERRADICACION, INTERCEPCION Y LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

IV. OBJETIVOS.

- A. DESTRUIR LA BASE ECONOMICA DE LOS NARCOTRAFICANTES, IMPIDIENDO CICLICAMENTE LA COSECHA DE ENERVANTES.
- B. INHIBIR EL USO DEL TERRITORIO NACIONAL AL TRAFICO DE DROGAS, PSICOTROPICOS, PRECURSORES QUIMICOS Y QUIMICOS ESENCIALES.
- C. COADYUVAR CON OTRAS AUTORIDADES EN LA DESARTICULACION DE LAS ESTRUCTURAS DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

V. PREMISAS.

- A. LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL ASUME POR MANDATO PRESIDENCIAL LA EJECUCION DE LAS TAREAS DE ERRADICACION.

(SECRETO)

¹⁸⁷ En al menos 9 casos, incluidos los casos de Tlatlaya, Tanhuato y Calera y las recomendaciones 40/2007, 45/2010, 42/2011, 59/2011, 67/2012 y 5/2012.

(SECRETO)

- 4 -

- B. PARA EL CUMPLIMIENTO DE ESTE MANDATO, PARTICIPARAN LAS TROPAS ADSCRITAS A TODAS LAS REGIONES MILITARES Y AEREAS.
- C. LOS COMANDANTES DE REGION SON RESPONSABLES DE CONCEBIR, PREPARAR Y CONDUCIR LAS OPERACIONES PREVISTAS EN ESTA DIRECTIVA Y ALCANZAR LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS.
- D. SE OTORGA A LOS COMANDANTES DE REGION AMPLIA LIBERTAD DE ACCION PARA EL EMPLEO DE LOS RECURSOS PUESTOS A SU DISPOSICION.
- E. EL INFORME VERAZ ES UNA HERRAMIENTA ESENCIAL PARA EVALUAR LAS OPERACIONES Y CAPITALIZAR EXPERIENCIAS.
- F. ES CONDICION INSOSLAYABLE RESPETAR LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS EN TODO MOMENTO Y EN TODA CIRCUNSTANCIA.
- G. DE IGUAL MANERA LAS OPERACIONES RESULTANTES DEBEN CONDUCIRSE CON Estricto APEGO AL ESTADO DE DERECHO.

En 9 de cada 10 casos que sustenta en el presente documento se hizo uso de armas y municiones por parte de elementos de las Fuerzas Federales del Estado Mexicano. Mientras que en una tercera parte de los casos (35.9 %) se dispuso de vehículos oficiales para perpetrar los crímenes, además de que en los hechos en los que se enmarca el asesinato del 27.5% de las víctimas, fue empleada una aeronave.

Bajo este entendido es improbable que los asesinatos sucedieran de forma fortuita o aislada, la disposición de recursos humanos y materiales en los casos que sustentan esta comunicación devela la existencia de un ataque, que fue ordenado y tolerado por los altos mandos de las unidades involucradas.

4.5. Declaraciones e instrucciones, condenando o alentando la comisión de los crímenes

La política de seguridad implementada por las administraciones de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto significó la promoción de ataques sistemáticos en contra la población civil (detenciones arbitrarias, privaciones graves de la libertad física en contravención de normas internacionales, torturas, desapariciones forzadas y asesinatos), con el supuesto objetivo de desarticular a las organizaciones criminales, así como para imponer el control del gobierno sobre algunos territorios para afectar la operación de las organizaciones criminales y/o contener la proliferación del narcotráfico. Para la instrumentación de la política, se dispuso de numerosos policías, soldados y marinos, y se destinaron grandes cantidades de recursos materiales.

El 23 de agosto de 2019, desde su cuenta oficial de Twitter el ex presidente Felipe Calderón se refirió a los asesinatos cometidos durante el actual Gobierno de Andrés Manuel López Obrador, mencionando que, en el pasado, su Gobierno [el de Calderón], “comenzó a limpiar la casa plagada de animales venenosos. Hoy se les deja crecer porque no distinguen alacranes de abejas”.¹⁸⁸



¹⁸⁸ Fuente: <https://twitter.com/FelipeCalderon/status/1164891439953666048>, twitt publicado el 23 de agosto de 2019. (consultado el 4 de mayo de 2020)



RT @GobFed: El líder del Cartel del Golfo, Ezequiel Cárdenas Guillén, alias "Tony Tormenta", fue abatido en enfrentamiento con la Marina.

Превод на твита

8:57 ч. сл.об. - 5.11.2010 г. - UberSocialOrig

El ex presidente Calderón desde su cuenta oficial de Twitter incluso reconocía de manera positiva las acciones de las FAM cuando asesinaban a presuntos delincuentes.¹⁸⁹

Se trató entonces de hechos ejecutados en el marco de la política de Estado que propició y alentó la comisión de asesinatos y justificó las conductas como supuestamente legales. La política de seguridad fue implementada por la estructura de seguridad, desde los altos mandos civiles y militares, hasta los policías, soldados y marinos que patrullaban las calles y se enfrentaban armadamente.

La política de seguridad implementada en ambos Gobiernos no solo es clara en los informes rendidos por las autoridades perpetradoras, como se ha mencionado en apartados anteriores, en los que hacemos referencia a los comunicados de prensa o a los informes de partes rendidos por los elementos involucrados en los crímenes, sino que ésta es perfectamente identificable en los discursos de los titulares de cada administración. Que desde un inicio dan muestra de una clara línea de mando, que alienta y apoya las acciones militares en su participación en la seguridad pública.

Para muestra de ello el ex presidente Calderón Hinojosa se dirigió a las FAM en un discurso por el "desayuno conmemorativo del Día del Ejército" en febrero de 2008. En éste se aprecia de manera clara, la línea de mando del presidente Calderón Hinojosa en su calidad Comandante Supremo de las FAM y, por lo tanto, principal responsable de los crímenes ocurridos en el marco de la estrategia de seguridad en el periodo del 1 de diciembre de 2006 al 31 de noviembre de 2012:

Soldados de México: La tropa es la base que da soporte y fortalece al Ejército y en estos tiempos en que a nuestro Instituto Armado le ha sido encomendado participar en la lucha por la seguridad interior, los miembros de la tropa han mostrado su gran sentido del deber y su enorme vocación de servicio. Su lealtad y compromiso con la seguridad y el bienestar de cada mexicana y de cada mexicano debe ser valorado y recompensado, por eso desde el primer día de mi Gobierno me comprometí a velar por la tropa, a velar por los miembros de las Fuerzas Armadas. [...] **Como su Comandante Supremo los instruyó a continuar su labor de servicio a la Nación dando siempre muestra de lealtad, unidad y fidelidad a toda prueba, porque sólo así triunfaremos frente a los nuevos enemigos de la Patria. Perseverar en la lucha hasta alcanzar la victoria. Ésa es la consigna.**¹⁹⁰ (resaltado nuestro)

En ese mismo sentido, en su mensaje, con motivo del Sexto Informe de Gobierno en septiembre de 2012, Calderón Hinojosa mencionó que:

Los mexicanos estamos orgullosos de nuestros soldados y marinos. Y yo, estoy, personalmente, agradecido con todas y con todos ellos: los soldados, los marinos, los jefes, los oficiales, los generales, los almirantes, de nuestras Fuerzas Armadas. Dondequiera que se siente su presencia, se recupera la tranquilidad de las comunidades. Y, **para mí, ha sido el mayor de los honores el ser Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.** Siempre leales a las instituciones de la República y a los mexicanos.¹⁹¹ (resaltado nuestro)

Así como en el marco de la Clausura y apertura de cursos de los Planteles del Sistema Educativo Militar también en septiembre de 2012:

¹⁸⁹ Fuente: <https://twitter.com/FelipeCalderon/status/255846414029058050>, twitt publicado el 9 de octubre de 2012, y <https://twitter.com/felipecalderon/status/743603626319872?lang=bg>, twitt publicado el 5 de noviembre de 2010, (consultado el 4 de mayo de 2020)

¹⁹⁰ La voz de los hechos, Parte 1. "Desayuno conmemorativo del Día del Ejército". (19 febrero 2008) <https://felipecalderon.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/La-voz-de-los-hechos-PARTE-1.pdf>

¹⁹¹ La voz de los hechos, parte 3. Mensaje con motivo del Sexto Informe de Gobierno (3 de septiembre de 2012) <https://felipecalderon.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/La-voz-de-los-hechos-PARTE-3.pdf>

A todos los miembros del Ejército Mexicano, a todos los miembros de nuestras Fuerzas Armadas, quiero darles, personalmente, las **gracias por estos años de entrega y de lealtad en los que he tenido el privilegio de ser Comandante Supremo.**¹⁹² (resaltado nuestro)

En junio de 2009 el entonces presidente Calderón Hinojosa declaró que “el crimen organizado representa la mayor amenaza para los mexicanos, es un enemigo que no conoce límites y atenta contra la paz y las instituciones”¹⁹³; más tarde, el mandatario también declaró que menos de un 5% de las víctimas asesinadas en el contexto de la Guerra contra las Drogas, atribuidas al crimen organizado, eran inocentes,¹⁹⁴ sin que mediaran investigaciones independientes que sustentaran su dicho. Por el contrario, con el discurso oficial se hizo creer a la población que los asesinatos y desapariciones no eran responsabilidad del Gobierno, sino que era una consecuencia de la lucha entre cárteles de la delincuencia y que constituían acciones de criminales contra otros. Llegó a mencionar que “las ejecuciones no eran consecuencia directa de la acción del Gobierno, sino de los conflictos entre organizaciones criminales que se disputaban territorios”.¹⁹⁵ Negando la responsabilidad de las autoridades, incluidos los altos mandos, por ejemplo, en los hechos narrados en la presente comunicación.

En el discurso, el ex presidente Calderón llamaba a dar resultados sin importar las consecuencias humanitarias que esto pudiera acarrear. Al hablar sobre el operativo en el estado de Michoacán mencionó: “Quiero decirles que mi Gobierno va a seguir enfrentando todos los días sin descanso a los enemigos de México, no importa el tiempo que nos tome, los recursos que necesitemos, las vidas humanas que se pierdan, por tristeza y desgracia nuestra, pero no descansaremos hasta liberar a Michoacán de la delincuencia.”¹⁹⁶

Calderón incluso precisó en otra ocasión que su administración “emprendió una lucha como nunca antes se había registrado, una ofensiva frontal contra el crimen organizado, que se había convertido en una verdadera amenaza para las instituciones y la tranquilidad de los mexicanos”¹⁹⁷

En 2010, cuando la escala de violencia crecía, el asesinato de 16 jóvenes en una fiesta en Villas de Salvárcar en Ciudad Juárez, Chihuahua, fue de inmediato calificado por Calderón Hinojosa como el saldo de un pleito entre pandillas.¹⁹⁸ Unos días más tarde, el entonces Secretario de Gobernación Fernando Gómez Mont viajó a Ciudad Juárez, en donde rectificó y ofreció disculpas a los familiares, afirmando que cuando el Presidente hizo la declaración se tenía poca información sobre los hechos.¹⁹⁹

¹⁹² La voz de los hechos, parte 3. “Clausura y apertura de cursos de los Planteles del Sistema Educativo Militar” (14 de septiembre de 2012) <https://felipecalderon.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/La-voz-de-los-hechos-PARTE-3.pdf>

¹⁹³ Pérez Silva Ciro, “Calderón señala al crimen organizado como el responsable.” La Jornada, 29 de junio de 2010, consultada el 8 de abril de 2019, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2010/06/29/politica/004n1pol#>, (Último acceso: 6 de mayo de 2019). Ver también el “Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad”, publicado en agosto de 2008, que en los considerandos establecía que el crimen organizado representaba la principal amenaza a la seguridad de los mexicanos.

¹⁹⁴ Narcotráfico, “El 90% de las muertes del crimen organizado en México corresponden a sicarios.” Univisión, 18 de abril de 2010, disponible en: <https://www.univision.com/noticias/narcotrafico/el-90-de-las-muertes-del-crimen-organizado-en-mexico-corresponden-a-sicarios>, (Último acceso: 6 de mayo de 2019).

¹⁹⁵ Luis Astorga, ¿Qué querían que hiciera? (México: Grijalbo, 2015), 138.

¹⁹⁶ Luis Astorga, ¿Qué querían que hiciera? (México: Grijalbo, 2015), 53.

¹⁹⁷ Sergio Javier Jiménez, “FCH: mi gobierno no negociará con narcos”, El Universal, 20 de diciembre de 2008, disponible en esta dirección: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/164582.html>, (Último acceso: 2 de julio de 2019).

¹⁹⁸ Marco Antonio López, “Villas de Salvárcar: así se criminalizó a las víctimas de la Guerra contra el narco”, La Silla Rota”, 30 de enero de 2017, disponible en esta dirección: <https://lasillarota.com/villas-de-salvarcar-asi-se-criminalizo-a-las-victimas-de-la-guerra-contra-el-narco/137492>, (Último acceso: 2 de julio de 2019).

¹⁹⁹ “Calderón irá a Ciudad Juárez a reunirse con familias de jóvenes asesinados”, Expansión, 09 de febrero de 2010, disponible en esta dirección: <https://expansion.mx/nacional/2010/02/09/felipe-calderon-estara-en-ciudad-juarez-el-jueves>, (Último acceso: 8 de julio de 2019).

En el mismo año el Comandante de la II Zona Militar, General Alfonso Duarte Mújica, declaró en Tijuana que peligrosos criminales se disfrazan de víctimas para pedir la protección de organismos de derechos humanos, especialmente en los casos en los que se señalaba a personal militar como autores de actos de tortura, además de reconocer que civiles eran detenidos en instalaciones militares y que “los delincuentes” también eran presentados a los medios de comunicación.²⁰⁰ Para esas fechas las quejas enviadas a la CNDH y las recomendaciones por abusos militares incrementaron.

Del mismo modo durante el mandato de Enrique Peña Nieto, los discursos destacando la labor de las fuerzas armadas “por encima de cualquier sospecha” y el mando supremo del Ejecutivo continuaron, incluso después de indicios de la participación del Ejército en graves violaciones a derechos humanos. El 19 de febrero de 2015, día del Ejército Mexicano, Peña Nieto refirió que:

La grandeza y el prestigio del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea son firmes y permanentes.
(...)

Todos hemos constatado su respaldo a las mejores causas de nuestra sociedad y sus invariables contribuciones a la construcción de un mejor país. Como instituciones al servicio de México, la honorabilidad de nuestras Fuerzas Armadas está por encima de cualquier sospecha o duda.²⁰¹ (resaltado nuestro)

Dos años más tarde, también durante el aniversario del Ejército Mexicano de 2017, subrayó que:

Este Gobierno reprueba, **las descalificaciones sin sustento en contra de nuestras Fuerzas Armadas** que, si algo han demostrado, es su total y permanente compromiso con México y con los mexicanos.

Tengan la certeza de que nuestras Fuerzas Armadas cuentan con el invariable, irrestricto y absoluto respaldo del Presidente de la República y de su Gobierno.²⁰² (resaltado nuestro)

Finalmente, en 2018, durante su último año de mandato señaló, haciendo referencia esta vez al “Gobierno de la República” que él encabezaba como el encargado de mantener la presencia de las fuerzas armadas, que:

Como lo han señalado en diversas ocasiones, tanto el General Cienfuegos, como el Almirante Soberón, las Fuerzas Armadas no pidieron salir a las calles a combatir al crimen organizado. Fueron los gobiernos locales y la población afectada, quienes requirieron el auxilio del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada para recuperar la paz y el orden en sus comunidades.

Hay quienes afirman que la violencia no se combate con violencia.

Es claro que confunden violencia con el uso legítimo de la fuerza para defender a una población inerte ante un agresor que no entiende razones y menos de leyes.

(...)

²⁰⁰ Díaz Arroyo Lizbeth, “Derechos humanos protegen a sicarios”, El Mexicano, 28 de septiembre de 2010, consultado el 22 de abril de 2019, disponible en esta dirección: <http://www.el-mexicano.com.mx/informacion/noticias/1/3/estatal/2010/09/28/428101/derechos-humanos-protegen-a-sicarios>, (Último acceso: 1 de julio de 2019).

²⁰¹ La Redacción, “Peña defiende al Ejército: ‘Esta por encima de cualquier sospecha o duda’”, Proceso, 19 de febrero de 2015, disponible en esta dirección: <https://www.proceso.com.mx/396350/pena-defiende-al-ejercito-esta-por-encima-de-cualquier-sospecha-o-duda>, (Último acceso: 2 de agosto de 2020).

²⁰² Presidencia de la República EPN, “104 Aniversario del Ejército Mexicano”, 19 de febrero de 2017, Disponible en esta dirección: <https://www.gob.mx/epn/articulos/104-aniversario-del-ejercito-mexicano>, (Último acceso: 2 de agosto de 2020).

Por eso, el Gobierno de la República respondió sin titubeos a ese llamado. Y, por eso, mantendrá la presencia de nuestras Fuerzas Armadas en donde se requieran y por el tiempo que sea necesario.²⁰³(resaltado nuestro)

La necesidad de demostrar la efectividad de la estrategia oficial por parte de las Fuerzas Federales, incentivó la comisión de crímenes graves en contra de la población. La efectividad estaba en función de las órdenes dadas, se tenía que combatir de forma frontal al crimen organizado, deteniendo, neutralizando o abatiendo a personas, de forma controlada y con estricto apego a las órdenes dadas.

En 2014 el caso de la matanza en Tlatlaya en el Estado de México, en la que militares asesinaron a 22 civiles, presuntos integrantes de un grupo delictivo, sacudieron a la opinión pública. Del análisis del expediente de la CNDH se obtuvo que la orden para el teniente Ezequiel Rodríguez Martínez –que estaba al frente de las tropas que participaron en los hechos- fue “abatir delincuentes en horas de oscuridad”²⁰⁴

Se lee en los documentos que “[l]as tropas deberán operar en la noche de forma masiva y en el día reducir la actividad, a fin de abatir delincuentes en horas de oscuridad”.²⁰⁵

Otro ejemplo de ello es la declaración que realiza el comandante de la XI Región Militar, Jorge Juárez Loera, el 1 de abril 2008, quien reprendió a los periodistas cuando lo abordaron en la ciudad de Chihuahua, para que hablara sobre la Operación Conjunta y el alto índice de asesinatos en el estado: “Me gustaría que los periodistas cambiarán la nota. Y cuando dicen un muerto más, mejor dijeran un delincuente menos”²⁰⁶.

Estos discursos públicos recurrentes, pero sobre todo las órdenes enviadas a todos los miembros del Ejército a través de la Directiva presidencial para el combate al narcotráfico, en contra del que tenían “amplia libertad e iniciativa” y la disposición del “mayor fuego posible”, dirigieron y permearon en las acciones de los elementos de las unidades militares, navales y de la policía federal a lo largo de toda la jerarquía, quienes tuvieron el poder de “neutralizar”, es decir, asesinar al enemigo, al encontrarse directamente en contacto con él, como parte de una política que les incitaba a hacerlo.²⁰⁷

4.6. Nexo o vínculo entre el ataque y la política (Participación del estado)

Lo que expusimos en los capítulos anteriores demuestra la existencia de una política emprendida durante el gobierno del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa y continuada por la administración del ex presidente Enrique Peña Nieto, en la cual, se inscribió la comisión de actos criminales cometidos de forma generalizada y sistemática, y que son competencia de esta CPI.

²⁰³ Presidencia de la República EPN, “Palabras del Presidente, Enrique Peña Nieto, Entrega de Menciones Honoríficas a las Unidades del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México”, 23 de marzo de 2018, Disponible en esta dirección: <https://www.gob.mx/ejn/prensa/palabras-del-presidente-enrique-pena-nieto-entrega-de-menciones-honorificas-a-las-unidades-del-ejercito-fuerza-aerea-y-armada-de-mexico>, (Último acceso: 2 de agosto de 2020).

²⁰⁴ Paris Martínez, “‘Abatir delincuentes en horas de oscuridad’: la orden a los soldados del caso Tlatlaya”, Animal Político, 2 de julio de 2015, disponible en esta dirección: <https://www.animalpolitico.com/2015/07/abatir-delincuentes-en-horas-de-oscuridad-la-orden-a-los-soldados-del-caso-tlatlaya/>, (Último acceso: 2 de julio de 2019).

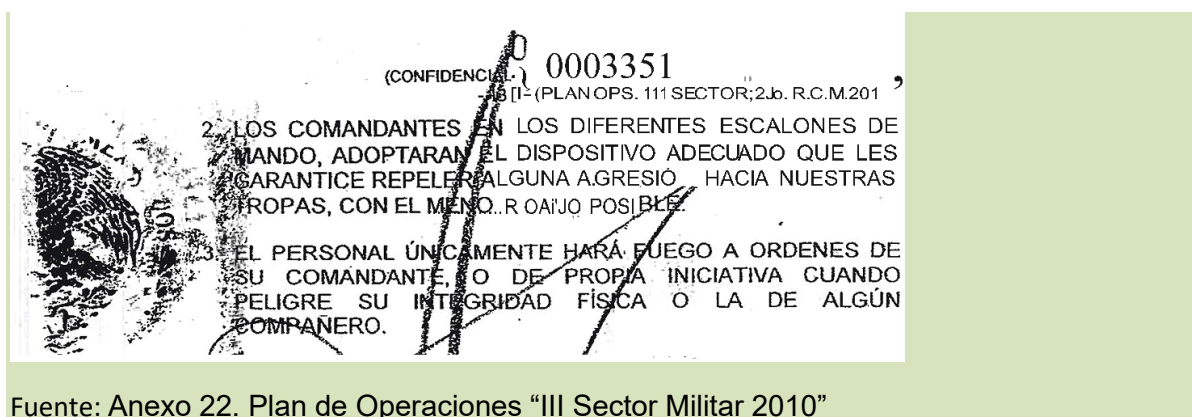
²⁰⁵ Paris Martínez, “‘Abatir delincuentes en horas de oscuridad’: la orden a los soldados del caso Tlatlaya”, Animal Político, 2 de julio de 2015, disponible en esta dirección: <https://www.animalpolitico.com/2015/07/abatir-delincuentes-en-horas-de-oscuridad-la-orden-a-los-soldados-del-caso-tlatlaya/>, (Último acceso: 2 de julio de 2019).

²⁰⁶ El Universal, “Bajo el Techo de Juárez”, El Universal, 13 de julio de 2009, disponible en esta dirección: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/169662.html>, (Último acceso: 7 de mayo de 2019).

²⁰⁷ Carrasco Araizaga Jorge, “La biblia militar de la Guerra de Calderón”, Proceso, 12 de julio de 2014, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/377034/la-biblia-militar-de-la-guerra-de-calderon>, (Último acceso: 8 de marzo de 2019).

La expresión de esa política se puede observar a lo largo de toda la estrategia emprendida por ambas administraciones y, de forma particular, en los Operativos Conjuntos; por ejemplo, en el Operativo Conjunto Tijuana y el Operativo Conjunto Chihuahua, que fueron el motivo de las comunicaciones dirigidas a la Fiscal de la CPI en 2014 y 2018 respectivamente.²⁰⁸

Demostrada la sistematicidad del ataque, la población civil objetivo de dicho ataque y la existencia de la política, procedemos a resaltar el nexo existente entre los crímenes perpetrados por elementos de las Fuerzas Federales del Estado mexicano que forman parte de dicho ataque generalizado y la política de cometerlos.



Fuente: Anexo 22. Plan de Operaciones “III Sector Militar 2010”

Para identificar un nexo entre los crímenes cometidos y una dimensión mayor de la conducta criminal, impuesto como política, *el autor debe ser consciente de que hay un ataque contra una población civil y que su acto forma parte de ese ataque*²⁰⁹.

Las directivas contaban con el propósito de: *“hacer del conocimiento de los comandantes de Región Militar, el concepto estratégico de la Secretaría de la Defensa Nacional para el combate integral y permanente del fenómeno del narcotráfico en sus vertientes de erradicación, intercepción y Lucha contra la Delincuencia Organizada”*²¹⁰. Con arreglo a lo anterior, los máximos mandos operativos y principales responsables de la aplicación de la estrategia mencionada, fueron y son conscientes de que los actos realizados por elementos de las tropas bajo su mando se inscriben en la implementación de una política comunicada por el comandante supremo de las FAM.

En la Directiva se atribuyó responsabilidad permanente a *todos los mandos en las fases de planeo, preparación y conducción de las operaciones, para verificar la veracidad de los informes*²¹¹. Lo anterior descarta el carácter fortuito de los hechos de asesinato que sustenta esta comunicación y destaca la repetición de conductas, la selección de los blancos (objetivos de cada operativo), la falta de medidas para su prevención o de investigación y castigo de los actos criminales, lo cual da muestra de un contexto criminal y de impunidad enmarcados en una política de Estado dirigida a cometer estos crímenes.

²⁰⁸ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Federación Internacional de Derechos Humanos y Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste, *Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional sobre la presunta comisión de crímenes de lesa humanidad, en México entre 2006 y 2012 particularmente en Baja California*, 2014.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional sobre la presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en Chihuahua, México entre 2008 y 2010*, 2018.

²⁰⁹International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), *The Prosecutor v. Clément Kayishema and Obed Ruzindana (Trial Judgement)*, ICTR-95-1-T, May 21st, 1999, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/cases,ICTR,48abd5760.html>, (Último acceso: 7 de mayo de 2019), para. 133.

²¹⁰Directiva para el combate integral al narcotráfico 2007-2012, SEDENA. 20 de abril de 2007, Inciso III

²¹¹Directiva para el combate integral al narcotráfico 2007-2012, SEDENA. 20 de abril de 2007, Inciso VII B.C.6.

Como lo referimos, dentro de los casos que sustentan la presente comunicación, es posible identificar, como se aprecia en la tabla 5, por lo menos 8 operativos de alto impacto (Operativos Conjuntos, Operaciones Mixtas), en los que se perpetran crímenes graves en su modalidad de asesinato de personas civiles, de la misma forma en que es posible identificar la constante justificación de los actos criminales en la “Lucha Permanente al Narcotráfico” o la “Aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos”, como ya se ha descrito en el apartado correspondiente.

Tabla 5

Operativos conjuntos

Operativo	Fecha de inicio	Fecha de conclusión	Unidades involucradas
Operativo Fronterizo Sierra	-	-	Se desconoce
Operativo Conjunto Chihuahua	27/03/2008	13/01/2010	SEDENA - Policía Federal
Operativo Guerrero Seguro	06/10/2011	-	SEDENA - SEMAR - Policía Federal
Operación Regional Guerrero-II	-	-	Se desconoce
Operativo Conjunto Michoacán	Diciembre de 2006	-	SEDENA - SEMAR - Policía Federal
Operativo Mixto Tabasco	-	-	SEDENA - SEMAR - Policía Federal
Operativo Tamaulipas-Puentes Fronterizo	-	-	Se desconoce
Operación Jalisco	16/04/2015	26/06/2017	SEDENA

Las actuaciones de los elementos de las Fuerzas Federales del Estado mexicano revelan una política que promovió y facilitó la comisión de crímenes graves, de tal forma que muestran patrones de actuación y un amplio involucramiento de estas organizaciones en todos sus niveles de mando. Del mismo modo en que responden a la intención de atacar a personas civiles a quienes les atribuían su pertenencia a las organizaciones de la delincuencia para demostrar los “logros” de la estrategia de seguridad ante la opinión pública.

La exposición en medios oficiales de los crímenes cometidos, justificados en la “Estrategia Integral del Combate al Narcotráfico”, revela un vínculo claro entre los crímenes perpetrados y la política en la que se enmarcan.

A partir del análisis de los mencionados comunicados de prensa emitidos por SEDENA y SEMAR durante el periodo que abarca la presente comunicación, es posible identificar 42 documentos que narran hechos de supuestos enfrentamientos entre elementos de estas organizaciones y presuntos miembros del crimen organizado, en el marco del cumplimiento de la estrategia general; y diez comunicados más en los que estos supuestos enfrentamientos sucedieron, en el marco de aplicación de una operación conjunta específica.

Si bien la mayoría de los crímenes perpetrados que sustentan la presente comunicación se concentran principalmente en el marco del cumplimiento de la “Directiva para el combate integral al narcotráfico 2007-2012”, existen casos que se perpetraron fuera del periodo de cumplimiento de esta directiva; sin embargo, la “*Lucha Permanente al Narcotráfico*” o la “*Aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*” fueron parte de la política que continuó la administración de Enrique Peña Nieto. Esos actos siguen formando parte del ataque generalizado y sistemático que inició el ex presidente Calderón.

El ICTY en *Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic*, consideró que:

“Los actos del acusado deben ser parte del ataque contra la población civil, pero no es necesario que se hayan cometido en medio de ese ataque. Un crimen que es cometido antes o después del ataque principal contra la población civil, o lejos de este podría aún, si está suficientemente conectado, ser parte de ese ataque. Sin embargo, el crimen no debe ser un acto aislado. Un crimen sería considerado un “acto aislado” cuando está tan alejado del ataque que, habiendo tomado en consideración el contexto y las circunstancias en los que fue cometido, no puede razonablemente decirse que fue parte del ataque.”²¹²

Los hechos que se presentan en los anexos 2, 3 y 4, que constituyen crímenes competencia de esta Fiscalía, perpetradas por agentes del Estado, no se tratan de conductas criminales aisladas, estas forman parte de un contexto y un patrón regular de crímenes sostenidos y fomentados por una política que los hizo pasar como muertes que se dieron por el curso normal de los enfrentamientos o en defensa propia. Esta política además fue dictada y reforzada por las órdenes del alto mando, por las constantes declaraciones y la ausencia de medidas de prevención o castigos a los responsables (principalmente de los altos mandos) de haber cometido crímenes.

En promedio, 25 elementos adscritos a alguna de las Fuerzas Federales del Estado Mexicano estuvieron involucradas en cada uno de los casos de asesinato que sustentan la presente comunicación²¹³. Las detenciones arbitrarias, torturas, desapariciones forzadas y asesinatos reiterados cometidos por integrantes del Ejército, de la Marina y de la Policía Federal, sin consecuencias, en contra de la población civil, generaron un contexto de permisividad y aliento para su repetición. Esa permisividad fue parte de la política de seguridad mediante la cual se ordenó la realización de los resultados buscados por todos los medios, incluyendo actos criminales que no han sido castigados por las instituciones competentes.

²¹² International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), *Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic (Appeal Judgment)*, IT-96-23 & IT-96-23/1-A, 12 June 2002, available at: <https://www.refworld.org/cases,ICTY,3debaafe4.html> [accessed: May 7th, 2019], para. 100

²¹³ Se identificó el involucramiento de por lo menos 1587 elementos adscritos a alguna de las 3 Fuerzas Federales del Estado mexicano (SEDENA, SEMAR, Policía Federal)

5. Admisibilidad

De acuerdo al Documento de política general sobre exámenes preliminares de la CPI y como se ha mencionado en comunicaciones anteriores²¹⁴, en la CMDPDH sabemos que no corresponde a la Fiscalía determinar, en las primeras etapas del procedimiento, los elementos de admisibilidad para establecer si existen fundamentos suficientes para proceder a una investigación sobre los crímenes perpetrados por elementos de las Fuerzas Federales en México.²¹⁵ Sin embargo, hacemos de su conocimiento la información disponible y verificable que hemos analizado sobre la complementariedad y gravedad de los hechos descritos en esta comunicación.

Con este fin, se incluye información sobre las personas que parecen tener la mayor responsabilidad en estos crímenes, debido a sus funciones o jerarquía durante los ataques, y los procedimientos nacionales que se han incoado para su investigación y enjuiciamiento, así como respecto a la genuinidad de los mismos para que, de acuerdo a los estándares probatorios de la Fiscalía, estos puedan ser analizados con mayor profundidad (anexo 16).

Finalmente, respecto a la gravedad de los hechos descritos, se aportarán datos en cuanto a su escala, naturaleza, manera de comisión e impacto, con elementos tanto cuantitativos, como cualitativos, para evidenciar la urgencia de la actuación de esta Fiscalía (anexos 2 a 6).

5.1. Complementariedad

El preámbulo y el artículo 17, incisos a, b y c del Estatuto de Roma, hacen referencia a la obligación primaria de los Estados de investigar y enjuiciar a los responsables de los crímenes previstos en dicho Estatuto, así como a la admisibilidad del caso cuando el Estado no esté dispuesto a llevar a cabo la investigación o no pueda realmente hacerlo.

Como se explica en este apartado, el Gobierno Mexicano no ha tomado las medidas necesarias, por falta de voluntad, capacidad, o ambas, para llevar a cabo procedimientos nacionales genuinos contra los más altos responsables, como se verá en los casos que sustentan la presente comunicación, respecto de los que también, en ocasiones, ha simulado justicia.

Se insiste en solicitar a la Fiscalía ejercer sus poderes de oficio para decidir la apertura de un examen preliminar que lleve al inicio de una investigación sobre los ataques aquí descritos. En este sentido, en la CMDPDH hemos realizado un esfuerzo para documentar las pocas acciones investigativas del sistema de justicia penal mexicano sobre los responsables directos de los casos contenidos en la comunicación, de las cuales dan cuenta documentos oficiales y muestran las insuficiencias en las investigaciones, procesos o sentencias que han sido emitidas en comparación con la gravedad de los crímenes y la sistematicidad en su comisión.

A pesar de los escasos procedimientos abiertos y las pocas sentencias que se han dictado, podemos afirmar que hay una ausencia de procedimientos nacionales²¹⁶, investigaciones o enjuiciamientos genuinos en contra de las personas que por virtud de la cadena de mando, tienen la mayor responsabilidad por los crímenes cometidos en el marco de la política de Guerra contra las drogas,

²¹⁴ Citar las comunicaciones previas

²¹⁵ Corte Penal Internacional (CPI), *CPI: Documento de política general sobre exámenes preliminares*, noviembre de 2013, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org.es/docid/5b4e52f84.html>, (Último acceso: 7 de mayo de 2019), numeral 42.

²¹⁶ International Criminal Court (ICC), *Situation in the Republic of Kenya, Request for authorisation of an investigation pursuant to Article 15*, ICC-01/09-3, 26 de noviembre de 2009, párrs. 55 y 78; International Criminal Court (ICC), *Situation in the Republic of Kenya, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya*, ICC-01/09-19-Corr, 31 de marzo de 2010, para. 50.

instrumentada por las directivas generales, los planes operativos y las órdenes de operaciones específicas de los Operativos conjuntos descritos en la presente comunicación.

De los 64 casos que integran esta comunicación, en 41 de ellos tenemos certeza que se dio inicio a una averiguación previa en contra de los elementos responsables materiales del asesinato,²¹⁷ de las que derivaron 26 causas penales; sin embargo, solamente 11 de ellas culminaron en sentencias. Se trata de menos de una quinta parte de los casos, es decir, 17.2% del total, sin poder pronunciarnos en cuanto al contenido de todas las sentencias, es decir, si fueron absolutorias o condenatorias, o el resultado de eventuales impugnaciones a las mismas, debido a que el Gobierno Mexicano no proporcionó acceso a toda esta información.

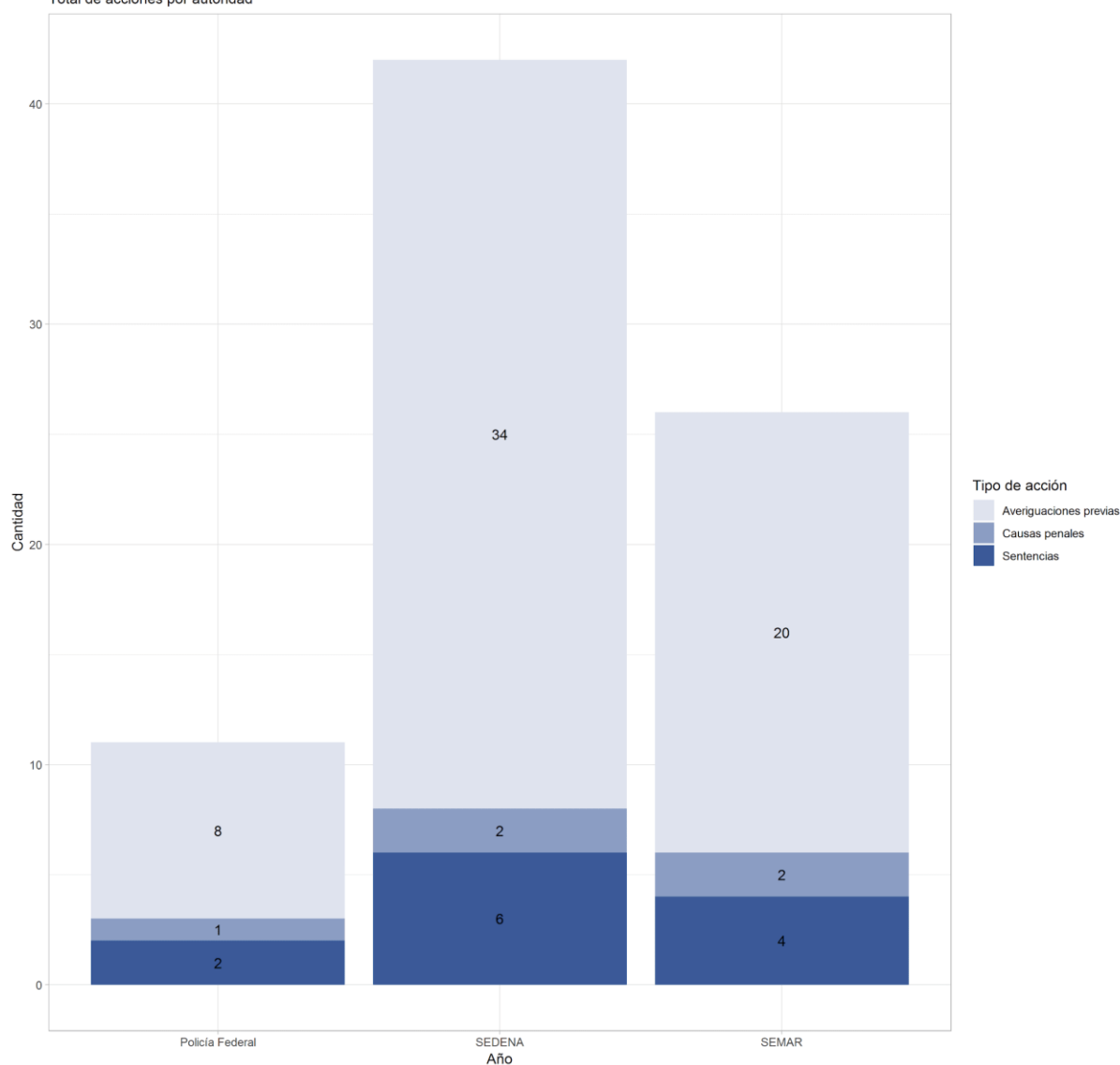
En estos casos estuvieron involucrados por lo menos 1587 elementos adscritos a alguna de las tres Fuerzas Federales del Estado mexicano, de los cuales apenas el 3% fueron sentenciados por los crímenes que cometieron, es decir que solamente 47 de estos elementos fueron enjuiciados por su responsabilidad en los hechos que sustentan la presente comunicación.

Gráfica 3

Investigaciones penales en contra de elementos de las fuerzas federales por asesinato (averiguaciones previas, carpetas de investigación y sentencias).

²¹⁷ Las investigaciones se registran en averiguaciones previas o carpetas de investigación. En el derecho penal mexicano, estos documentos son una fase preliminar del proceso penal encaminada a descubrir y comprobar la verdad sobre los hechos denunciados como constitutivos de un probable delito, así como de la consecuente presunta responsabilidad. El Ministerio Público o Fiscal es la institución encargada de iniciar dicho proceso.

Gráfica 5: Acciones de carácter penal en contra de elementos de las fuerzas federales por asesinato
 Total de acciones por autoridad



Fuente: Elaboración propia con bas en los anexos SEMAR, SEDENA y PF.

El número de sentencias, comparado con el número de casos registrados, da cuenta de la falta de investigación de carácter penal y una inadecuada procuración de justicia cuando se cometen crímenes graves por elementos encargados de la seguridad pública.

Que hasta el momento de la redacción de esta comunicación no se haya dictado sentencia en todos los casos de estudio no significa por sí mismo que las investigaciones hayan sido defectuosas; sin embargo, el análisis de las causas que motivaron el no ejercicio de la acción penal, el archivo o sobreseimiento del caso, es decir, la no investigación de los hechos, sí podría evidenciar su deficiencia sobre todo cuando la CNDH había ya documentado y determinado la responsabilidad de miembros de las Fuerzas Federales en asesinatos.

Así lo evidenció también el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias en su misión de seguimiento a México en 2016, al detallar que en México, el derecho a la vida estaba en grave peligro como resultado de diversos factores, entre ellos, la deficiencia del sistema jurídico

“la militarización de la policía, la falta de disposición o capacidad de la policía y los fiscales para iniciar investigaciones y la falta de rendición de cuentas por las violaciones cometidas”.²¹⁸

Un ejemplo de la impunidad que prevalece en los incidentes que se describen en esta comunicación lo representa el caso “Calera” en donde las investigaciones sobre el asesinato de 7 personas iniciaron solo después de que los familiares de las víctimas se manifestaran ante el Congreso del Estado. También es ejemplificativo el caso de “Tanhuato”²¹⁹ en el que a más de 4 años de ocurridos los hechos no se habían concluido las investigaciones. En el caso de “Ciudad Acuña”²²⁰ por el asesinato de 1 persona ocurrido en 2010, en el que 3 años más tarde el asunto se envió a opinión para archivo, o el del “Rancho de los Reyes en Michoacán”²²¹, en el cual 1 año después del asesinato y desaparición de 1 víctima, se ordenó el archivo de la indagatoria. Todos esos casos son una clara muestra de la demora injustificada de las investigaciones y la falta de voluntad de las autoridades nacionales para investigar y enjuiciar a los responsables de cometer crímenes graves.

En los casos en los que miembros de la SEMAR, la SEDENA o la PF son indagados por asesinato, la ausencia o la deficiencia en el inicio de investigaciones en el ámbito penal particularmente para investigar a los altos responsables de los crímenes, los procesos jurisdiccionales débiles, los largos tiempos de espera, la ausencia de sentencias, son hechos que se repiten y que demuestran que no se trata de hechos aislados, sino que responde a una lógica propia más allá del contexto general de impunidad en el país.

En la recomendación 57/2013, la CNDH evidenció la violación al derecho a la vida por parte de elementos de la SEDENA, además de la dilación e inactividad en la integración de la averiguación previa a cargo de Procuraduría de Justicia Militar durante 3 años y medio, después de que determinarían el no ejercicio de la acción penal a 3 indiciados, sin contar con los elementos de convicción para hacerlo. En 2013 la competencia fue declinada a la PGR con la averiguación previa SC/306/2012/XI por el delito de privación de la vida e indebida procuración de justicia. Nueve averiguaciones más fueron abiertas por estos hechos y se consignó a un probable responsable, pero la orden de aprehensión fue negada, debido a que el juzgado federal resolvió que había insuficiencia probatoria sobre la responsabilidad del indiciado. En 2016, la CNDH emitió una nueva recomendación, la 67/2016, en la que señaló las irregularidades en la procuración de justicia (dilación de casi 6 años en una averiguación) y la omisión de realizar las diligencias necesarias, entre otras, en las que incurrieron las autoridades federales durante las investigaciones.²²² A la fecha de la presentación de esta comunicación, ninguna persona ha sido castigada del asesinato de Jorge Parral, ni de su desaparición forzada.

Es ilustrativo también el caso de Apatzingán. El 7 de mayo de 2007, cinco elementos castrenses en Apatzingán, Michoacán, privaron de la vida a 3 hombres y 1 mujer, presuntamente utilizando una bazuca. El General de Brigada fue el encargado de suscribir el escrito de actuación de dicho Batallón frente a la CNDH alegando una agresión en contra de elementos militares. Sin embargo, la CNDH emitió la recomendación 39/2007 determinando que hubo excesivo uso de la fuerza pública, además de señalar la dilación del envío de información y en algunos casos la negación por parte de la dirección de Justicia Militar de la SEDENA. La recomendación fue aceptada por la SEDENA. El mismo año se inició la averiguación previa en la justicia militar 43ZM/07/2007 por el delito de violencia

²¹⁸ ONU: Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca del seguimiento de su misión a México*, 6 de mayo de 2016, A/HRC/32/39/Add.2, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/57616ba84.html>, (Último acceso: 7 de mayo de 2019), pág. 2.

²¹⁹ CNDH, recomendación 4VG/2016. Véase Anexo 4_ Sistematización de casos Policía Federal

²²⁰ CNDH, recomendación 7/2012. Véase Anexo 2_ Sistematización de casos SEDENA

²²¹ CNDH, recomendación 40/2011. Véase Anexo 2_ Sistematización de casos SEDENA

²²² En los numerales 206 a 321 de la recomendación 67/2016, se hace una descripción pormenorizada de las irregularidades por cada averiguación previa.

contra las personas causando homicidio; no obstante, en 2008 la averiguación se archivó al considerar que el personal militar actuó en legítima defensa y no incurrió en la comisión de ningún delito.

Los casos en los que se dio inicio a averiguaciones previas o investigaciones en contra de autores de bajo nivel en la jerarquía militar o policial, aunque existan pruebas respecto a la responsabilidad de autores de mayor mando, dan cuenta de un deliberado esquema para simular justicia, fingiendo que los casos ya han sido investigados (aun cuando sólo se hayan iniciado averiguaciones previas o carpetas de investigación) y evitar que los más altos responsables sean indagados y, en su caso, juzgados por la justicia nacional.

Esto, aun cuando, particularmente en la cadena de mando militar, los miembros de las FAM están entrenados para recibir y cumplir órdenes de sus superiores y su desacato puede derivar en un delito ante la justicia militar. En algunos casos en los que han existido elementos para establecer la responsabilidad de altos mandos involucrados en el asesinato de civiles, en lugar de haber sido investigados y sancionados, estos han sido promovidos o rotados a zonas o regiones militares diversas (véase anexo 18 sobre las promociones y ascensos de mandos).

Los más altos mandos, además tendrían responsabilidad por complicidad al brindar asistencia práctica al permitir el uso de instalaciones militares, o de recursos militares, como vehículos o armamento; por alentar o dar apoyo moral, al señalar a todos los “abatidos” como miembros de la delincuencia y asumirlos como logros del Gobierno frente a la implementación de la estrategia de seguridad, al negar importancia a las llamadas “víctimas colaterales” y al emitir órdenes verbales de mano dura e ingenio creativo en los métodos usados para brindar resultados sin adoptar un marco regulatorio, de control y de sanción. Todos estos elementos tuvieron un efecto sustancial en la perpetración de los crímenes documentados.

Como un ejemplo de estas órdenes verbales se conoce que un General de Brigada informó al titular de la SEDENA que, como parte de las innovaciones ordenadas por el alto mando, se estaban utilizando durante los operativos, camionetas aseguradas a la delincuencia y que éstas eran pintadas y rotuladas como si fueran del Ejército,²²³ haciendo del conocimiento del alto mando el uso de acciones fuera de la ley para la implementación de la política.

“Para ello se informó previamente a la Zona Militar de manera verbal y en una reunión de trabajo que se realizó con mi general secretario en la ciudad de Torreón. Incluso autorizó que utilizáramos combustibles en los vehículos asegurados”, declaró el general Moreno Aviña ante el Ministerio Público militar el 19 de agosto de 2009. Añadió que el general de la Zona militar le dijo que sí se podía hacer, pero que oficialmente no estaba autorizado.²²⁴

En los casos en los que sí se investigaron a miembros de las FAM, es común la minimización del crimen en la formulación de los cargos y asesinatos que fueron investigados como actos en contra de la administración de justicia; por ejemplo, en el caso de asesinatos con modificación de la escena del crimen y fabricación de pruebas²²⁵ o desobediencia, incluso tratándose de casos de tortura que resultan en el asesinato de la víctima. Igualmente, ha sido una práctica el disminuir el nivel de responsabilidad de los acusados, con el objeto de sustraerse de su responsabilidad penal.

²²³ Jorge Carrasco Araizaga, “Las rémoras del Operativo Chihuahua”, Proceso, Edición México, Reportaje especial, 15 de enero de 2013, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/330700/las-remoras-del-operativo-chihuahua-2>, (Último acceso: 3 de octubre de 2017).

²²⁴ Jorge Carrasco Araizaga, “Las rémoras del Operativo Chihuahua”, Proceso, Edición México, Reportaje especial, 15 de enero de 2013, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/330700/las-remoras-del-operativo-chihuahua-2>, (Último acceso: 3 de octubre de 2019).

²²⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Recomendación No. 073/2011

Estas prácticas han sido evidenciadas por la CNDH. Identificamos al menos tres casos en los que la investigación se limitó solo algunos militares (recomendación 39/2007), otro en el que si bien se reconoció que el teniente del Batallón tuvo conocimiento de los hechos y encubrió a los responsables (recomendación 18/2012), no ha sido investigado de manera efectiva y el último en que específicamente, ante la ausencia de investigaciones, se recomendó investigar la cadena de mando (recomendación 65/2016).

Adicionalmente, en todos los casos ocurridos de 2007 hasta el 2012, las investigaciones se llevaron a cabo por autoridades militares pese a que las víctimas eran civiles.²²⁶ Está por demás hacer notar que la jurisdicción militar impide que los procesos se desarrollen de manera imparcial, ya que los jueces de los tribunales y los sospechosos, se encuentran sometidos a la misma jerarquía militar lo que limita la independencia de los juzgadores. En este tenor, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en cinco sentencias contra el Estado Mexicano en relación a la jurisdicción militar. En la primera de noviembre de 2009, respecto a la desaparición del señor Rosendo Radilla, la Corte consideró que la jurisdicción militar no es el fuero competente para investigar a los autores de violaciones de derechos humanos.²²⁷ Un año más tarde, en dos casos relacionados con la violación sexual de dos mujeres indígenas por miembros militares, la Corte estableció que la situación era aún más grave debido a que para entonces la sentencia del caso Radilla ya había sido comunicada al Estado, lo que ponía de manifiesto su falta de “voluntad real respecto de la asunción de obligaciones internacionales” y reafirmó que “(...) la jurisdicción penal militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos sino que el procesamiento de los responsables corresponde siempre a la justicia ordinaria.” Además, reiteró la necesidad de reformar el artículo 57 del Código de Justicia Militar.²²⁸ En ese mismo año, en otra sentencia sobre la detención arbitraria y tratos crueles y degradantes a dos campesinos, la Corte señaló que la jurisdicción militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores en todos los casos en los que se aleguen presuntas violaciones a derechos humanos.²²⁹ Finalmente en la más reciente sentencia contra México, de 2018, relativa a la desaparición forzada de 3 personas por elementos castrenses, la Corte también señaló que la jurisdicción militar en este caso había afectado gravemente el deber de diligencia en las investigaciones criminales durante la parte del proceso que se desarrolló en la jurisdicción castrense, debido a que las autoridades carecían de independencia e imparcialidad.²³⁰

²²⁶ De acuerdo al artículo 57 del Código de justicia militar, los delitos de orden militar son aquellos que únicamente pueden ser cometidos por un militar o miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas y que están contenidos en el libro segundo del Código de Justicia Militar.

²²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), “Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, Serie C, No. 209”, párr. 272-277, disponible en esta dirección: https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf, (Último acceso: 7 de agosto de 2020).

²²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), “Caso Fernández Ortega y otros vs Estados Unidos Mexicanos. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C, No. 215”, párr. 20, 172-179, disponible en esta dirección: https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec_215_esp.pdf, (Último acceso: 7 de agosto de 2020). Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), “Caso Rosendo Cantú y otra vs Estados Unidos Mexicanos. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C, No. 216”, párr. 160-163, disponible en esta dirección: https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf, (Último acceso: 7 de agosto de 2020).

²²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), “Caso Cabrera García y Montiel Flores vs Estados Unidos Mexicanos. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C, No. 220”, párr. 197-201, disponible en esta dirección: https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf, (Último acceso: 7 de agosto de 2020).

²³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), “Caso Alvarado Espinoza y otros vs Estados Unidos Mexicanos. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C, No. 370”, párr. 231-239, disponible en esta dirección: https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf, (Último acceso: 7 de agosto de 2020).

Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó en 2011 la restricción del fuero militar en los casos en los que estuvieran involucradas víctimas civiles, por lo que, a partir del 2012, los casos se comienzan a investigar también por la vía civil.

Respecto al grado de incidencia en el nombramiento y destitución de investigadores, fiscales y jueces de los procesos en cuestión, debe hacerse notar que desde el 2006 y hasta el 2018 el Procurador General de la República, encargado de investigar y perseguir los delitos de orden federal, era nombrado por el Titular del Ejecutivo Federal, con ratificación del Senado de la República.²³¹ Es decir, tanto Felipe Calderón Hinojosa, como Enrique Peña Nieto, las mismas personas que ordenaron el combate al crimen organizado por parte de las Fuerzas Federales del Estado, nombraron al Procurador encargado de investigar los crímenes que cometieron esas unidades, por lo que puede presumirse que había una incidencia directa que afectaba o podría potencialmente afectar el grado de decisión en las investigaciones criminales.

Es necesario mencionar que a pesar de que en el 2008 el Estado mexicano inició una sustancial reforma a su sistema de justicia penal, que transitó de un sistema penal mixto e inquisitivo, a un sistema oral acusatorio, dicha reforma no transformó la manera en que se nombraba al procurador general de la República para garantizar su autonomía e independencia funcional del Ejecutivo, ni tampoco se modificaron las prácticas mediante las cuales dicha institución pudiera investigar crímenes de competencia de la CPI.

Vale la pena aclarar que, si bien la impunidad en el país es generalizada para cualquier tipo de delito, se ve agravada cuando hablamos de crímenes como el asesinato, la tortura, la desaparición forzada y la privación arbitraria de la libertad.

Sobre la capacidad del sistema para procesar crímenes atroces, México tiene un déficit en cuanto al personal encargado de la administración y procuración de justicia. De acuerdo al Índice Global de Impunidad México 2018, México tiene cuatro veces menos jueces y magistrados que el resto del mundo (3.9 frente a 16 por cada cien mil habitantes).²³² Si esto se compara con la cantidad de crímenes graves que se cometen en el país, estamos ante una situación por demás compleja que refleja la incapacidad de asumir la investigación y procesamiento de los delitos cometidos y por lo tanto la necesidad de la actuación complementaria de la CPI. Como se ha mencionado previamente, aunque estos datos forman parte del contexto general de debilidad de la procuración de justicia en México, debe analizarse con especial atención en el caso de delitos cometidos por autoridades federales de forma sistemática y que son competencia de la CPI.

En el mencionado *Informe General “primeros 100 días”* la FGR reconoció un “rezago injustificado” de más de 300 mil investigaciones penales y una eficiencia de no más del 5% de los asuntos tramitados.²³³ Se aceptó también que había más de 21 mil órdenes de aprehensión y 28 mil mandamientos ministeriales incumplidos.²³⁴

²³¹ De acuerdo a lo dispuesto por el entonces artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción II, el Procurador General de la República es nombrado por el Titular del Ejecutivo Federal y ratificado por el Senado de la República.

²³² Universidad de las Américas Puebla, Índice Global de Impunidad México 2018, Puebla, México 2018, disponible en esta dirección: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf, (Último acceso: 18 de julio de 2019).

²³³ Fiscalía General de la República. “Informe General primeros cien días FGR”, Comunicado FGR 216/19, Conferencia de prensa del Fiscal General de la República, sobre los primeros 100 días de la institución, Ciudad de México, México, 9 de mayo 2019, disponible en esta dirección: <https://www.gob.mx/pgr/prensa/comunicado-fgr-216-19-conferencia-de-prensa-del-fiscal-general-de-la-republica-sobre-los-primeros-100-dias-de-la-institucion>, (Último acceso: 18 de julio de 2019).

²³⁴ Fiscalía General de la República, “Informe General primeros cien días FGR”, Comunicado FGR 216/19, Conferencia de prensa del Fiscal General de la República, sobre los primeros 100 días de la institución, Ciudad de México, México, 9 de mayo 2019, disponible en esta dirección: <https://www.gob.mx/pgr/prensa/comunicado-fgr-216-19-conferencia-de-prensa-del-fiscal-general-de-la-republica-sobre-los-primeros-100-dias-de-la-institucion>, (Último acceso: 18 de julio de 2019).

En los casos que sustentan la presente comunicación (véase anexos 2, 3 y 4) debe mencionarse que, si bien en varios de ellos la SEDENA celebró convenios de pago a los familiares de las víctimas como parte de una reparación del daño sufrido, esto no los elude de su responsabilidad penal, al contrario, denota la aceptación implícita de su responsabilidad en los hechos, por lo que se tendría que imponer una pena adecuada, particularmente, a los máximos responsables.

Finalmente, aunque se ha puesto a conocimiento de esta Fiscalía la mayor cantidad de información disponible, se encontrará a su cargo la búsqueda de más datos, como lo establece el artículo 15 del Estatuto, ya sea a través de las autoridades del Estado mexicano, los órganos de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales y testimonios de las víctimas, así como de otras fuentes fidedignas que considere apropiadas para completar su análisis sobre la admisibilidad de la situación expuesta en la presente comunicación.

5.2. Gravedad

Los hechos que sustentan a esta informe cumplen con los criterios de gravedad establecidos por la Fiscalía en su política sobre exámenes preliminares en cuanto a “la escala, la naturaleza y la manera de comisión de los crímenes, así como su impacto”.²³⁵ Se presenta esta información con el objetivo de que la Fiscalía de la CPI pueda iniciar un examen preliminar, para eventualmente decidir ejercer sus poderes de oficio e iniciar una investigación sobre la situación de México, en particular la descrita en esta comunicación y en las sometidas con anterioridad por la CMDPDH.

De acuerdo a la Fiscalía, para medir la escala de los crímenes debe “evaluarse a la luz de, entre otras cosas, la cantidad de víctimas directas e indirectas, la importancia del daño causado por los crímenes, en particular el daño corporal o psicológico causado a las víctimas y a sus familias, o su difusión geográfica o temporal”.²³⁶

De los casos que sustentan la presente comunicación se desprende que, existen 173 víctimas directas asesinadas por elementos de las Fuerzas Federales del Estado mexicano. Este dato, como se detalla en el apartado de metodología, se obtuvo a partir del análisis de las recomendaciones de la CNDH, los hechos que contemplan esos documentos se tienen como ciertos ya que fueron aceptados por las autoridades responsables.

Adicionalmente, en los casos que se exponen encontramos la situación particular de vulnerabilidad de algunas de las víctimas, entre las que se encuentran niñas, niños y adolescentes, una persona con discapacidad y un adulto mayor, lo cual aporta por sí mismo elementos sobre la barbarie con la que se cometieron los crímenes y el impacto que los mismos produjeron.

Además, entre de los casos materia de esta comunicación hemos encontrado que concurren otros crímenes como el de desaparición forzada, en los que resalta la intención de las autoridades de destruir o enterrar de manera ilegal el cuerpo o su abandono en zonas despobladas, en una muestra del desprecio de la dignidad humana, no sólo para las víctimas directas, sino también para sus familiares.

Finalmente, en relación con el sufrimiento causado a las víctimas, la CPI ha señalado que

²³⁵ Corte Penal Internacional (CPI), *CPI: Documento de política general sobre exámenes preliminares*, noviembre de 2013, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org.es/docid/5b4e52f84.html>, (Último acceso: 7 de mayo de 2019), párr. 9 y 61.

²³⁶ Corte Penal Internacional (CPI), *CPI: Documento de política general sobre exámenes preliminares*, noviembre de 2013, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org.es/docid/5b4e52f84.html>, (Último acceso: 7 de mayo de 2019), párr. 62.

“El impacto de los crímenes puede evaluarse a la luz de, entre otros factores, los sufrimientos causados a las víctimas y el incremento de su vulnerabilidad; el terror instalado posteriormente, o el daño social, económico y ambiental infligido a las comunidades afectadas.”²³⁷

En ese sentido, las familias sufren la pérdida de un familiar y, en algunos casos, el sufrimiento se hace permanente hasta la localización sus cuerpos o las condiciones en las que sus restos son encontrados. Igualmente, las familias son víctimas de la impunidad e ineficiencia del sistema de justicia, del temor a represalias,²³⁸ así como de las pérdidas económicas y gastos de salud que les producen las secuelas de estos crímenes. En algunos casos también la falta del principal sostén económico de la familia y la falta de oportunidades afectan el proyecto de vida de sus hijos o las personas que dependían económicamente de ellos.

En todos los casos, tanto las víctimas directas como las indirectas, se han enfrentado a sufrimientos que van más allá de los actos criminales, a la estigmatización social que la política de seguridad trajo aparejada, al ser falsamente acusados ellas o sus familiares, de pertenecer a bandas criminales en los medios de comunicación, y ante sus comunidades, barrios o vecinos. A ello se debe sumar el sufrimiento que produce el hecho de que las instituciones encargadas de la investigación de los delitos no realicen las investigaciones de los hechos.

Que las autoridades encargadas de proteger y garantizar la seguridad, sean precisamente quienes perpetraron los asesinatos e intenten evadirse de la acción de la justicia, se traduce en el alto impacto de estos crímenes ante una sociedad mexicana que vive en un contexto de vulnerabilidad y temor constante,

Derivado de lo anteriormente expuesto, en la CMDPDH sostenemos que la información contenida en la presente comunicación, cumple con los criterios establecidos por la Fiscalía, en cuanto a la gravedad atendiendo la escala, la naturaleza de la conducta de comisión de los crímenes, así como el impacto causado, por lo que es suficiente para que se inicie el estudio de la situación de los asesinatos y masacres cometidos en México, por la Fiscalía.

²³⁷ Corte Penal Internacional (CPI), *CPI: Documento de política general sobre exámenes preliminares*, noviembre de 2013, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5b4e52f84.html> (Último acceso: 7 de mayo de 2019), párr. 65.

²³⁸ Como ejemplo, en la recomendación 29/2012 hubo hostigamiento y amenazas por personal de la SEDENA en contra de la esposa y suegra de la víctima, después de su asesinato tras que los hechos fueron denunciados.