

Ombudsman y Sociedad Civil: Retos y Propuestas



ACADEMIA
MEXICANA
DERECHOS
HUMANOS

XXIII Años de
Derechos Humanos
en México

1984 - 2007

Consejo Directivo

Gloria Ramírez
Presidenta

Miguel Concha
Vicepresidente

Héctor Cuadra
Vicepresidente

Silvia Panebianco
Secretaria

Fernando Ortiz Monasterio
Tesorero

Consejo Consultivo

Sergio Aguayo
Leonel Durán
Héctor Fix Zamudio
Ofelia Medina
Guadalupe Morfín
Óscar González
Olga Pellicer
Jesús Robles Maloof
Samuel Ruiz García
Laura Salinas
Rodolfo Stavenhagen

OMBUDSMAN Y SOCIEDAD CIVIL: RETOS Y PROPUESTAS
*INFORMES ALTERNATIVOS SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN
MÉXICO
(DISTRITO FEDERAL, GUANAJUATO, GUERRERO, JALISCO, PUEBLA, QUERETARO,
SAN LUIS POTOSI Y SINALOA)*

*GLORIA RAMÍREZ
Coordinación*

*ACADEMIA MEXICANA DE DERECHOS HUMANOS
VIGÍA CIUDADANO DEL OMBUDSMAN*

2007

Documento realizado con el apoyo financiero de la
Fundación John D. y Catherine T. MacArthur

Ombudsman y Sociedad Civil: Retos y propuestas

Coordinación: Gloria Ramírez

Lizbeth Jesika Cruz Martínez
Responsable del proyecto

Rosylaura Castellanos
Rubén Guzmán Sánchez
Omar Tecalco
Asistentes

Horacio Rodríguez
Asesoría

Cuidado de la edición: Ignacio Hernández
Portada: Ianis Guerrero

ISBN: 978-968-5939-06-5
D.R. 2007 @Academia Mexicana de Derechos Humanos, AC

Filosofía y Letras No. 88. Col. Copilco Universidad
CP 04360, México DF
Tel. 5659 4980/ 5554 8094/ 5657 5736 - Fax: 5658 7279
Correo electrónico: amdhdh@amdhdh.com.mx
Página web: www.amdhdh.com.mx/vigiaciudadano
Impreso y hecho en México
Primera edición 2007

Documento realizado con el apoyo financiero de la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, de modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur.

La AMDH permite y agradece su reproducción y difusión total o parcial.

INSTITUCIONES CONVOCANTES:

Academia Mexicana de Derechos Humanos, en colaboración con la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM con sede en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

RESPONSABLES DE LAS INVESTIGACIONES EN LOS ESTADOS:

Calderón Hernández Carlos, Faz Mora Martín, Félix Salgueiro Yolanda, Fernández Aguilera Guadalupe, Figueroa Wences Óscar, Fuentes García Nicomedes, González Mendivil Óscar Fidel, Hernández Alfredo, Larrosa Juan, López García Ángeles, Lugo Hipólito, Macías Medina Francisco, Martínez Gil Rosario, Moya Gerardo, Murillo Camacho Ana Lidia, Ortuño Hernández Felipe, Páez Álvarez Alfonso, Patiño Iván, Peralta Varela Carlos A., Pérez Briones Guillermo, Pérez Chagollán Francisco Javier, Quintero Romero Dulce María, Romano Casas Guadalupe, Romero Vázquez Bernardo, Rosas Martínez Felipe, Talavera Reyes Renata Zósima, Valenzuela Bacasegua Joaquín, Zamora Brahim,

ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES PARTICIPANTES

Organismos Públicos de Derechos Humanos:

Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco

Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luís Potosí

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa

Procuraduría de Derechos Humanos de Guanajuato

Asociaciones Civiles:

Alianza Cívica, Animos Novandi, A. C., Asociación Nacional de Luchadores Sociales, Asociación de Médicos del Hospital del Niño Poblano A. C., Asociación Mexicana de Arte y Cultura Popular, Asociación Sinaloense de Universitarias Quím. Veneranda Bátiz Paredes, Federación de Mujeres Universitaria (FEMU-Sinaloa), Atención Médica y Ayuda Rural A. C., Autonomía, Descentralismo y Gestión A. C., Ayuda y Solidaridad con las niñas de la calle, IAP, Cauce Sinergia Cívica A. C., Cause Ciudadano, A. C., Centro Cultural de Puebla, Centro de Apoyo a la Mujer "Margarita Magón", A. C., Centro de Apoyo al Trabajador A.C., Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco De Victoria, O.P" A. C., Centro de Derechos Humanos "Fray Jacobo Daciano" A. C., Centro de Estudios Humanísticos A. C., Centro de Estudios y Acción Social A. C., Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A. C., Centro de la Amistad del Cerro del Judío, Centro Hermanas Mirabal de Derechos Humanos, A. C., Colectivo Ollin AC., Colectivo Tonalli GAC, Colectivo Torito A. C., Comisión Parroquial de Derechos Humanos "Martín de Tours" A. C., Consejo Estatal de organizaciones indígenas de Sinaloa Yoremes Unidos del Municipio de Ahome, Consultaría y capacitación por la Paz A. C., Coordinador del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo., Dinamismo Juvenil A. C., Educación y Ciudadanía, A. C., EDUCIAC, El Caracol A. C., Fundación Mexicana para la Planeación Familiar MEXFAM, A. C., Fundación Mexicano De Reintegración Social, Grupo Rascón Sociedad Cooperativa, Instituto Por Infancia y Juventud Femenina, A. C., La Casa de la Sal, A. C., León Actúa, A. C., Mujer, Igualdad y Lucha, A. C., Mujeres Contra el Sida, A. C., Proyectos Laubach de Alfabetización en México, A. C., PLAMAC, Red Ciudadana "Lic. Benito Juárez", Red Cualí Nemilistli de Derechos Humanos, Red Mujeres del Bajío, AC, Salud Integral Para La Mujer, A. C. Servicio Desarrollo y Paz, A.C., Taller Literario Independiente "Los Necios", Unión de Esfuerzos para el Campo, A.C., Unión de Mujeres Progresistas, Emprendedoras del Estado de Puebla, Red Guerrerense de Organizaciones Civiles de Derechos Humanos, A.C.

INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Universidad Nacional Autónoma de México. (UNAM), Coordinación de Humanidades, (UNAM), Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. (BUAP), Colegio de Bachilleres del Estado de Puebla, Facultad de Estomatología. (BUAP), Facultad de Medicina. (BUAP), Universidad Autónoma de Guerrero. (UAG), Unidad de Ciencias para el Desarrollo Regional (UCDR-UAG), Innovación (UAG), Universidad Autónoma de Querétaro. (UAQro), Universidad Autónoma de Sinaloa. (UAS), Universidad Autónoma Indígena de México. (UAIM), Programa Institucional de los Derechos Humanos y Paz, (ITESO), Centro de Investigación y Formación Social Universidad Iberoamericana Puebla. (UIA-Puebla), Universidad Iberoamericana León. (UIA-Guanajuato), Programa Universitario sobre Derechos Humanos. Centro de Formación Social. (UIA-Guanajuato), Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. División de estudios de Estado y Sociedad. Departamento de Estudios sobre movimientos sociales

Universidad Internacional Siglo XXI, Universidad Marista, Red de Profesores e Investigadores en Derechos Humanos de México, Pedro Poveda FunddÉ. Institución de Educación Primaria, Preparatoria "Lic. Benito Juárez" BUAP.

SEMINARIOS DE LA CÁTEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS

Seminario de Desarrollo Regional y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Guerrero, Seminario de Derechos Humanos de la BUAP, Seminario de Formación Docente de la Universidad de Occidente. Unidad Los Mochis, Seminario de Derechos Emergentes y Nuevas Tecnologías de la ESIME-Culhuacán. Instituto Politécnico Nacional, Seminario de Formación Docente de los CETis del Distrito Federal.

INSTITUCIONES PÚBLICAS PARTICIPANTES:

Comisión Estatal De Arbitraje Médico. CESAMED-Puebla, CISIDA-SSA- Puebla Beneficencia Española de Puebla, Procuraduría Estatal de Derechos Humanos de Guanajuato, Centro de Investigación Interdisciplinaria en Derecho de Acceso a la Información Pública. Sinaloa, Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, Hospital para el Niño Poblano, Hospital Regional de Puebla, Instituto de Ciencias Forenses y Periciales del Estado de Puebla, Instituto de Estudios Universitarios, Instituto Nacional para Educación de los Adultos. INEA Puebla, Instituto Sinaloense de las Mujeres, ISSSTE - Hospital de Especialidades Puebla.

AGRADECEMOS LA COLABORACIÓN DE:

Aguilar Chacón Elba del Rocío, Aguilera Rosas María Ofelia, Álvarez Hernández José Ángel, Álvarez Luis, Avenaño Cruz Moisés, Armando Alonso, Barrera Adina, Briseño Benítez Mónica, Bustos Mejía Araceli, Callieri Bustos Angélica, Camacho Tania, Casas Arellano Marco Antonio, Castellano García Francisco, Castillo Flores José, Castillo Sánchez Mejorada Alfonso, Castro Hernández Enriqueta, Castro Elizabeth, Cecilia Villalva G. Yolanda, Cermeño Mariano B., Cortés De La Barrera Rocío, Díaz Sandra, Esquer Lamphar María del Rosario, Fuentes García Nicomedes, Galindo Mh. Jorge, Gallego Carolina, García Castillo Gilberto, García Castillo María Felicitas, García López María Teresa Garduño Claudia, Gómez Tello Héctor, González Mendivil Óscar Fidel, Gutiérrez Brito Maricruz, Guzmán Carrera Jesús, Hernández Alfredo, Hernández Armando, Hernández Lara González Froylán Eduardo, López Tania, Loyola Gutiérrez Guillermo, Loyola Gutiérrez Mariana Paula, Malpica Ramírez Luis, Marrogan Luria, Maximino Mario, Nava Pacheco Yirla Citlali, Navarro Brenda, Nerio Monrroy Ana Luisa, Olimoro Sarellano Claudia, Olvera A. Carlos Ariel, Orea Lara Alba Eugenia, Perea Patricia, Pérez Rodríguez Viridiana, Pivot Techy Dominique, Quiterio Montiel Elia Cristina, Ramírez Hernández Leticia, Ramírez Silvia, Riezu Liano Inés, Rivas Cruz Fernando, Robledo Norma, Rodríguez Carlos, Romero Gloria, Rosas Martínez Felipe, Rosas Miguel Ángel, Sabugal Tamez Tania, Sanchez Jonguitud Hilario, Sánchez Rodríguez Melisa, Salgado Mario, Siquin Feuillye Evelyne, Soto Estela, Talavera Reyes Renata Zósima, Torres Eliud, Torres Rojas Pedro, Trujeque Palacios Fabiola, Valdespino Hernández Juan José, Valenzuela Bacasegua Joaquín, Vázquez Luna José G., Vega González Roberto, Victoria Morales Guillermo.

Índice

Presentación	11
Introducción	13
Capítulo 1. Situación de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato y la Procuraduría de Derechos Humanos de Guanajuato	
1.1 La existencia de feminicidios en Guanajuato	17
1.2 Violencia intrafamiliar. Violación a los Derechos Humanos	19
1.3 La desigualdad de género: el caso de León	21
1.4 Derecho a la educación básica de calidad en León	23
1.5 Libertad sindical	24
1.6 Relaciones entre la Procuraduría Estatal de Derechos Civiles de Guanajuato y las Organizaciones de la Sociedad Civil	25
Capítulo 2. Situación de los Derechos Humanos en el Estado de Guerrero y la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de Guerrero	
2.1 La Comisión de Defensa de Derechos Humanos del Estado de Guerrero y las organizaciones de la sociedad civil	27
2.2 La lucha por la defensa de Derechos Humanos en Guerrero	34
2.3 Los desaparecidos en Guerrero durante la guerra sucia	48
2.4 La educación en Derechos Humanos en la comisión de defensa de los Derechos Humanos de Guerrero	51
2.5 Diagnóstico penitenciario en Guerrero	54
Capítulo 3. Situación de los Derechos Humanos en el Estado de Jalisco y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Jalisco	
3.1 Los Derechos Humanos en Jalisco	57
3.2 Derechos sexuales de los jóvenes	64
3.3 El compromiso inicial de campaña	65
3.4 Estrategias durante 2006	69
3.5 A manera de conclusión	70
Capítulo 4. Situación de los Derechos Humanos en el Estado de Puebla y la Comisión de Derechos Humanos de Puebla	
4.1 Los Derechos Humanos en Puebla	74
4.2 La situación específica de los derechos laborales	75
4.3 Bandos de policía y gobierno del Estado	76
Capítulo 5. Situación de los Derechos Humanos en el Estado de Querétaro y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro	
5.1 Quejas y resoluciones de la CEDH de Querétaro	81
5.2 Desempeño de la CEDHQ mediante estudio del caso Acuña-Romero	87
5.3 Algunos aspectos relevantes del caso Acuña-Romero	89
Capítulo 6. Situación de los Derechos Humanos en el Estado de San Luis Potosí y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	
6.1 Los Derechos Humanos y la gestión de la CEDH de San Luis Potosí	95
6.2 Los datos duros de la CEDH	101
6.3 Los informes de la Comisión	101

Capítulo 7. Situación de los Derechos Humanos en el Estado de Sinaloa y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa	
7.1 Organismos públicos y sociedad civil en Sinaloa.	107
7.2 Seguridad pública, narcomenudeo y Derechos Humanos	107
7.3 Derechos Humanos de las mujeres	110
7.4 Iniciativa de ley de derechos y cultura indígena	113
7.5 Universidades sinaloenses y educación en Derechos Humanos	116
7.6 El derecho de acceso a la información pública en México	118
Capítulo 8. Informes temáticos sobre la situación de los Derechos Humanos en el Distrito Federal y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	
8.1 Educación en Derechos Humanos en la CDHDF	123
8.2 El gobierno del DF y los Derechos Humanos: el caso de Eumex	131
8.3 Participación ciudadana	134
Reflexiones finales	137
Bibliografía	143

ÍNDICE DE GRÁFICAS Y TABLAS

Tabla 1. Total de homicidios 1995- 2006 Guanajuato	16
Tabla 2. Relación de quejas, conciliaciones, recomendaciones y quejas archivadas. Jalisco	57
Tabla 3. Quejas más frecuentes con relación a los últimos cuatro años. Jalisco	58
Tabla 4. Autoridades frecuentemente señaladas por presuntas violaciones. Jalisco	58
Tabla 5. Orientaciones, conciliaciones y recomendaciones. Jalisco	58
Tabla 6. Relación entre la aceptación total o parcial de las recomendaciones. Jalisco	59
Tabla 7. Desglose de recomendaciones durante 2003. Jalisco	59
Tabla 8. Desglose de recomendaciones durante 2004. Jalisco	59
Tabla 9. Desglose de recomendaciones emitidas durante 2005. Jalisco	60
Tabla 10. Desglose de recomendaciones durante 2006. Jalisco	61
Tabla 11. Infracciones en el ámbito municipal. Puebla	75
Tabla 12. Sanciones por falta administrativa. Puebla	76
Tabla 13. Personas atendidas en el periodo 2001- 2006. Querétaro	79
Tabla 14. Personas atendidas por municipio en el periodo 2004- 2006. Querétaro	80
Tabla 15. Quejas procedentes en el periodo 1994- 2006. Querétaro	80
Tabla 16. Comparación de personas atendidas y quejas admitidas en el periodo 2001- 2006. Querétaro	81
Tabla 17. Relación de quejas resueltas durante el trámite en el periodo 2002- 2006. Querétaro	81
Tabla 18. Variación de quejas respecto del año anterior en el periodo 2002- 2006. Querétaro	81
Tabla 19. Quejas resueltas durante el trámite. Querétaro	82
Tabla 20. Quejas concluidas por conciliación en el periodo 2001- 2006. Querétaro	82
Tabla 21. Quejas concluidas por recomendación en el periodo 2001- 2006. Querétaro	82
Tabla 22. Total de quejas concluidas en el periodo 2002- 2006. Querétaro	83
Tabla 23. Porcentaje de quejas concluidas en el periodo 2002- 2006. Querétaro	83
Tabla 24. Eficiencia Terminal de quejas. San Luis Potosí	93
Tabla 25. Recepción de quejas en el periodo 1993- 2005. San Luis Potosí	93
Tabla 26. Causa de la conclusión de expedientes de queja 1993- 2003. San Luis Potosí	94
Tabla 27. Comparativo de resolución de quejas en los tres últimos periodos de gestión. San Luis Potosí	95
Tabla 28. Informes anuales CEDH San Luis Potosí	103
GRÁFICAS	
Gráfica 1. Quejas radicadas CEDH Querétaro	84
Gráfica 2. Personas atendidas CEDH Querétaro	84
Gráfica 3. Personas atendidas- quejas CEDH Querétaro	84
Gráfica 4. Quejas resueltas CEDH Querétaro	84
Gráfica 5. Quejas resueltas durante el trámite CEDH Querétaro	85
Gráfica 6. Quejas concluidas CEDH Querétaro	86
Gráfica 7. Eficiencia Terminal por periodo CEDH San Luis Potosí	94
Gráfica 8. Recomendaciones por año CEDH San Luis Potosí	96
Gráfica 9. Desinterés del peticionario	96
Gráfica 10. Recomendaciones por año	97
MAPAS	
Mapa 1. Elaboración propia con datos del padrón de ONG de Derechos Humanos de la CODDEHUM 2005.	29
Mapa 2. Localidades indígenas con más de dos viviendas	30

Presentación

La presente investigación de la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), es una iniciativa dirigida al fortalecimiento del vínculo entre la ciudadanía y la institución del Ombudsman, a través de una labor de indagación, debate e interacción con los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH), tomando en cuenta sus funciones, atribuciones y actuación, así como en los espacios de participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

El Vigía Ciudadano del Ombudsman tiene como objetivos fundamentales fortalecer la figura del Ombudsman como herramienta de/y para la ciudadanía, a partir de un mejor conocimiento de la misma y de sus alcances; impulsar la participación ciudadana en el seguimiento, promoción, difusión y defensa de los Derechos Humanos; así como hacer llegar a todas las instancias posibles las propuestas de la sociedad civil, mediante la elaboración de Informes Alternativos para el seguimiento de la situación de los Derechos Humanos.

Esta labor se realiza en colaboración con el Observatorio Ciudadano del Ombudsman de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, con sede en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, la cual busca también fortalecer la vinculación entre el Ombudsman y la ciudadanía, con objeto de consolidar una participación efectiva de la misma en estas instituciones de Estado, y coadyuvar al respeto y ejercicio de todos los Derechos Humanos, así como la consolidación democrática y del estado de derecho en México.

Se pretende otorgar un papel activo a la participación ciudadana frente a la figura del Ombudsman, con objeto de consolidar una participación efectiva de la misma en estas instituciones del Estado y coadyuvar, en consecuencia, al respeto y ejercicio de todos los Derechos Humanos.

El Vigía Ciudadano del Ombudsman, se inscribe en el Programa sobre el Sistema Mexicano del Ombudsman de la AMDH, que considera el contexto actual marcado por la violación sistemática de los Derechos Humanos y el debilitamiento de la figura del Ombudsman. Por lo anterior, consideramos urgente el fortalecimiento de esta institución.

Este proyecto abarca un estudio preliminar sobre la situación de los Derechos Humanos en siete Estados de la República Mexicana (Guerrero, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa, Puebla, Querétaro) y el Distrito Federal; partiendo de la perspectiva de la sociedad civil, tiene como eje la actuación del Ombudsman, sus contribuciones, limitaciones y pendientes en función de su naturaleza jurídica.

Asimismo, incluye una primera revisión del funcionamiento de los OPDH. Contiene rubros que consideramos fundamentales en el estudio de las acciones y omisiones del Ombudsman, a saber: autonomía, transparencia y presupuesto, propuestas educativas, vinculación y participación de las OSC.

Al fortalecer las instituciones públicas de Derechos Humanos con la participación vi-

gilante y coadyuvante de la sociedad civil, se abre una nueva etapa en la transición democrática del país, en la cual se trata de sumar esfuerzos y asumir un papel de corresponsabilidad, sin menoscabo de la que le corresponde al Estado en la garantía y respeto de los Derechos Humanos.

Rowat decía, refiriéndose a los críticos de la institución del Ombudsman, algo que no deja de ser cierto: *“...quizá este órgano no esté muy bien equipado para cazar leones, pero puede ciertamente aplastar muchas moscas”*.

Este trabajo es resultado de una vasta sinergia entre organismos civiles, instituciones académicas y Comisiones públicas de Derechos Humanos, a favor de la transparencia y de la búsqueda de eficiencia y rendición de cuentas, para el fortalecimiento de la efectividad e indivisibilidad de todos los Derechos Humanos.

La AMDH agradece a la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur el apoyo recibido para la realización de este primer Informe, así como a todas las personas e instituciones, públicas y privadas, que contribuyeron en la consecución de sus objetivos.

Gloria Ramírez

Presidenta AMDH
Coordinadora de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos

Introducción

El respeto y vigencia de los Derechos Humanos son el fundamento de la construcción de una vida democrática. Sin embargo, la sociedad mexicana ha sufrido el embate de múltiples violaciones a los mismos, que el Estado ha sido incapaz de impedir o salvaguardar.

La Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), desde una perspectiva integral, constata que asistimos a un deterioro de las condiciones de vida de la población y a un aumento de las violaciones a los Derechos Humanos. En el contexto nacional y estatal, se percibe con preocupación un actual ambiente de violencia e impunidad.

Observamos actualmente la criminalización del disenso, la politización de la justicia y los ataques a defensores de Derechos Humanos, que creíamos pertenecían a una etapa rebasada de la lucha democrática; asimismo, la opacidad y desafortunadas declaraciones de algunas instituciones públicas encargadas de la defensa y protección de los Derechos Humanos, nos permite percibir un retroceso grave que afecta la apertura de espacios de diálogo y de interlocución en esta materia, así como la violencia e impunidad en los casos de Atenco, Oaxaca y Zongolica, Veracruz, que en algunas ocasiones se realizan bajo la influencia o al amparo de poderes locales, lo cual pone en tensión la vida autónoma de las instancias encargadas de impartir justicia y de velar por el respeto y el goce de los Derechos Humanos en cada entidad y el país en su conjunto.

En este marco, la investigación busca fortalecer la figura del Ombudsman desde una óptica ciudadana, a partir de un análisis riguroso de diversas áreas de su actuación y de la elaboración de alternativas, tanto como la construcción de sinergias y articulaciones entre instituciones públicas de Derechos Humanos y organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Cabe señalar que se trata de meras aproximaciones al fenómeno de los Derechos Humanos, sin pretensiones exhaustivas.

El Vigía ciudadano presenta un estudio preliminar sobre la situación de los Derechos Humanos en siete Estados de la República Mexicana (Guerrero, Guanajuato, Jalisco, San Luís Potosí, Sinaloa, Puebla y Querétaro) y el Distrito Federal. Pretende un primer acercamiento a las realidades estatales respecto a la actuación de la figura del Ombudsman, sus contribuciones y pendientes, la naturaleza jurídica de su mandato, la revisión de sus propuestas educativas y la percepción de la población organizada.

Objetivos:

- Fortalecer la figura del Ombudsman como herramienta de la y para la ciudadanía, a partir de un mejor conocimiento de la misma y de sus alcances.
- Favorecer la participación ciudadana en organismos del Estado.
- Sustentar y difundir, conforme a información y análisis riguroso y accesible, el papel de los organismos públicos de Derechos Humanos en nuestra vida comunitaria.
- Crear un vínculo permanente entre el Ombudsman y la ciudadanía.

Para este trabajo, la AMDH desarrolló una metodología iniciada en las referidas siete entidades con la realización de los Talleres Estatales: “*Construyendo Sinergias a favor de los Derechos Humanos*”. Cabe señalar que tomamos en cuenta los contextos y dinámicas particulares de las distintas locaciones. Dicha metodología se enriqueció con los valiosos aportes de nuestros colaboradores en los estados.

Se estableció como prioridad el fortalecimiento del vínculo o, en su caso, el acercamiento con las OSC e instituciones académicas estatales y del Distrito Federal, con el fin de realizar un trabajo conjunto de compartido interés. En este sentido, se tomó en cuenta que los actores solicitados estuvieran implicados en la labor de defensa, promoción, difusión, investigación y educación de los Derechos Humanos.

Una vez establecido el contacto, se prosiguió en la puesta en marcha de los Talleres Estatales, ampliando la convocatoria a otras OSC y universidades, con el interés de realizar reuniones lo más plurales posibles. Asimismo, se amplió la invitación a los OPDH e, incluso, a otras instancias como el ámbito legislativo y medios de comunicación; así, estructuramos en algunos casos los inicios de una agenda estatal, mientras que en otros vencimos paulatinamente resistencias para trabajar en torno a la figura del Ombudsman.

Algunas de las OSC participantes no accedieron a realizar talleres conjuntos con el organismo público estatal correspondiente, exceptuando tres casos:

1) el de la Conferencia Estatal realizada en Sinaloa, los días 26 y 27 de enero de 2007, donde se logró congregarse a OSC, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa (CEDHS), la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública (CEAIPES), la Comisión de Derechos Humanos de la 58^a. Legislatura del Congreso del Estado, la Universidad Autónoma Indígena de México (UAIM), la Universidad de Occidente (U de O), la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS), asociaciones de mujeres y medios de comunicación.

2) en Guerrero, la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos de Guerrero apoyó, incluso la logística y ofreció la sede para realizar la Primera Conferencia Estatal Construyendo Sinergias por los Derechos Humanos en 2007.

3) También se contó con la sede de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí (CDHSLP), donde participaron algunas OSC; en tanto que otras, prefirieron realizar un encuentro sin la participación de la CDHSLP. Hay que recordar que en Guerrero se ha logrado similar sinergia de actores, dado que en esta entidad tenemos varios años de trabajo articulado entre diversas asociaciones, la universidad y la comisión estatal.

Durante el proyecto, se llevaron a cabo reuniones con todos los presidentes o con representantes de los OPDH, a las que asistieron algunas OSC participantes de los Talleres Estatales. En el Distrito Federal, la dinámica tomó particularidades propias, como en su momento referiremos.

La estructura de los Talleres Estatales conllevó la presentación del proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman. Las organizaciones sociales e instituciones académicas participantes expusieron la situación de los Derechos Humanos en su Estado, a partir del trabajo y experiencia llevados a cabo. Siguiendo esta lógica, el objetivo general de los Talleres Estatales fue la discusión de dicha situación, con el propósito de especificar los temas que integran el Informe Alternativo y/o una agenda estatal.

Durante el curso del proyecto, la AMDH evaluó la necesidad de realizar reuniones de seguimiento en algunos Estados. Los propósitos de dichos encuentros se dieron en función del contexto específico de cada Estado. Así, en los casos de Guanajuato y San Luis Potosí, donde la sociedad civil se muestra desarticulada y débil, fue necesario realizar un segundo encuentro con una convocatoria más amplia. Por su parte, en el caso de Sinaloa, la Segunda Conferencia “*Construyendo Sinergias a favor de los Derechos Humanos en Sinaloa*”, se realizó con el fin de presentar los avances del Informe Alternativo ante el Ombudsman estatal, con resultados y avances concretos.

A las reuniones anteriores se suman otras ONG y universidades que coadyuvan en los trabajos de preparación, como es el caso de Guerrero, Puebla y Sinaloa.

Es importante mencionar que si bien se pretendía llegar al establecimiento de una agenda estatal sobre la situación de los Derechos Humanos en cada Estado, las características particulares de algunos de ellos dificultaron el cumplimiento de dicho objetivo, pues en la mayoría de los casos persiste gran desvinculación entre los OPDH y las OSC.

Existe una pérdida de confianza y desconocimiento del trabajo de los organismos públicos. Por su parte, los OPDH muestran poco interés en el trabajo conjunto con OSC, así como ausencia de estrategias de articulación.

Ahora bien, el presente documento ofrece, no obstante, una síntesis del trabajo realizado tanto durante los Talleres estatales como en el desarrollo de las investigaciones *in situ* que inciden en el proyecto original.

Finalmente, la invaluable información aquí contenida es resultado del trabajo de investigación teórico y práctico de personas e instituciones interesadas en el respeto, difusión, promoción y estudio de los Derechos Humanos, desde una perspectiva ciudadana. Representa un notable avance inicial en nuestro propósito de consolidar una agenda estatal que vincule la labor del Ombudsman con la sociedad civil, en beneficio de una cultura de respeto y defensa de los Derechos Humanos y en la lucha por lograr una auténtica democracia que conlleve una real participación ciudadana.

Gloria Ramírez

Capítulo 1

Situación de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato y su Procuraduría de Derechos Humanos

1.1. El feminicidio en Guanajuato¹

Durante la administración del gobernador Juan Carlos Romero Hicks se cometieron 181 homicidios de mujeres, lo que si duda cabe denominar como feminicidio. Apenas en 140 de los casos se ejerció acción penal.

Tan solo en 2005, en la entidad guanajuatense fueron asesinadas 31 mujeres. En un 70% de los casos el victimario fue la pareja, concubino o compañero sentimental de la víctima. De acuerdo con la Procuraduría de Justicia del Estado de Guanajuato, dificultosamente fueron esclarecidos 14 casos (el concepto de “asunto esclarecido” consiste en informar quién fue el victimario). Según datos de la misma Procuraduría, los homicidios dolosos de mujeres de 1995 a 2006 fueron los siguientes:

Tabla 1. Total de homicidios 1995- 2006

Año	Total de homicidios
1995	9
1996	14
1997	9
1998	9
1999	23
2000	20
2001	27
2002	34
2003	25
2004	22
2005	31
2006	21

Los asesinatos de mujeres han rebasado la capacidad de actuación de las autoridades, que ofrecen distintas respuestas ante estos hechos. Las más usuales atribuyen los crímenes a la “mala suerte” de las víctimas, su forma de vestir, descuido de los padres o drogadicción; ninguna, en cambio, se refiere a la complicidad, incapacidad y poca importancia que las propias autoridades dan al problema.

La cultura de la impunidad se ha asentado en Guanajuato, permitiendo y fomentando graves violaciones a los Derechos Humanos. La violencia contra las mujeres también se enraizó y desarrolló con aspectos específicos caracterizados por el odio y la misoginia. Secuestros, desapariciones, violaciones, mutilaciones y asesinatos están ocurriendo y van en aumento. El 13 de junio de 2005, por ejemplo, María de la Luz Hernández, de 16 años, fue asesinada de 46 puñaladas en un callejón de la capital estatal y no hay detenidos por el hecho.

La respuesta de las autoridades frente a los asesinatos y otras formas de violencia contra las mujeres ha sido sumamente deficiente.

¹ Esta información forma parte del trabajo realizado por Angeles López García del Centro de Derechos Humanos “Victoria Diez” AC. para el proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

El poder judicial es uno de los actores menos cuestionados por su participación en los feminicidios; pero el solo hecho de que los agresores y la autoridad actúen con total impunidad y sin ningún obstáculo legal en la consecución de graves violaciones a los Derechos Humanos, representa un serio cuestionamiento hacia la independencia e imparcialidad del poder judicial en Guanajuato.

La violencia contra las mujeres y los feminicidios indican que los tribunales no funcionan como órganos garantes de los derechos básicos a la libertad, integridad personal, garantías judiciales y el derecho a la vida, al no hacer efectivos los recursos de protección ni las garantías procesales básicas. Antes al contrario, se evidencia su anuencia ya sea por acción o por omisión. En Guanajuato hay un poder judicial cuya autonomía del ejecutivo se ve cuestionada presentando un gran margen de deficiencias que perpetúan mecanismos de impunidad y de nulo acceso a la justicia para las mujeres.

Por lo que respecta al poder legislativo, una de sus principales responsabilidades en Guanajuato ha sido no establecer un adecuado marco normativo para permitir que la labor que realiza la institución encargada de la investigación de las violaciones a los Derechos Humanos de las mujeres se realice con base en el derecho internacional de los Derechos Humanos. Esta responsabilidad –compartida con el poder ejecutivo, a quien toca promover propuestas de reforma –, además de implicar una violación al artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, hace que el proceso de búsqueda de justicia sea más complejo de lo que ya es.

Resulta especialmente preocupante que la ley no esté acorde con la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer (Convención Belém-Do Pará), ratificada por 31 de los 34 países de la región, México incluido.

El Congreso de Guanajuato aprobó, el 27 de mayo de 2005, la Ley para la Asistencia, la Prevención y la Atención de la Violencia Intrafamiliar del Estado de Guanajuato, que tampoco cumple con la obligación de generar acciones concertadas para eliminar la violencia contra las mujeres. De la simple lectura de su nombre se desprende que se trata de una ley de violencia doméstica, mientras lo que se requiere en la entidad es una ley contra la violencia de género.

Frente a ello, se hace necesario:

1. Cumplir con las obligaciones adquiridas al ratificar la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
2. Tomar medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer cometida por cualquier persona, organización o empresa.
3. Intensificar los esfuerzos de coordinación en todos los niveles de poder y con la sociedad civil para promover la prevención de la violencia y la protección de los Derechos Humanos de mujeres.
4. Incorporar la perspectiva de género en las investigaciones y políticas de prevención y combate a la violencia. Tomar en cuenta los aspectos propios de la violencia, causas y consecuencias.
5. Garantizar el apoyo legal en el acceso a la justicia y a todas las garantías legales de protección a las víctimas de violencia.
6. Proteger el derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia.
7. Instar al gobierno de Guanajuato para que promueva y asegure reformas en la legislación estatal y en las normas y procedimientos administrativos, a fin de garantizar el cabal cumplimiento de los acuerdos suscritos por México en materia de promoción de la igualdad de las mujeres, así como contra toda forma de violencia o discriminación hacia ellas.

De manera inmediata, cabe exigir a los poderes de la entidad:

1. Elevar a rango constitucional el derecho a una vida sin violencia.
2. Modificar la legislación estatal para adecuarla a los tratados y convenios internacionales y así se garantice el estándar más alto de protección para las mujeres.
3. Dar a conocer un informe sobre la situación de los procesos penales, así como representación adecuada de las víctimas y sus familiares. Que los procesos actualmente en curso se desarrollen seriamente y los procesos olvidados o cerrados por falta de pruebas se reabran para ser investigados de manera profesional, utilizando todos los medios científicos disponibles.
4. Hacer efectiva la reparación del daño en todos los casos, tanto de manera individual como colectiva. La reparación debe comprender compensación, restitución de derechos, rehabilitación, satisfacción de la víctima o sus familiares y garantía de no repetición.
5. Crear una defensoría de oficio especializada en violencia con capacidad específica para atender judicialmente los procesos de las mujeres que la sufren.
6. Eliminar de la legislación todo aquello que signifique una interpretación personal del funcionario o impartidor de justicia, tal como moral, castidad, obligaciones familiares y conceptos similares.
7. Homologar la ley penal, civil y administrativa, y en los códigos procesales implementar la reversión de la carga de la prueba, ya que está comprobado que quien ejerce violencia es quien tiene más poder y en consecuencia debe ser quien aporte pruebas para su inocencia.
8. Elaborar un plan estatal que garantice la no violencia contra las mujeres y en el que se incluyan políticas públicas de: vivienda, trabajo, salud, servicios, capacitación y protección.
9. Reconocer que la violencia contra las mujeres es un asunto de seguridad estatal.
10. Difundir estadísticas claras, que no oculten la realidad de la violencia y posibiliten la evaluación del desempeño de cada instancia de acuerdo a sus objetivos.

1.2. Violencia intrafamiliar: violación a los Derechos Humanos²

Como se ha señalado, si bien en el Estado se cuenta con una Ley de Atención a la Violencia Intrafamiliar, la cual se ha tipificado como delito dentro del Código Penal, no se tipifican ni el hostigamiento sexual ni el delito de discriminación. La violencia intrafamiliar tampoco está considerada causal de divorcio, y en el Código Penal no existe el aborto por incesto. No hay, además, una reglamentación y políticas que normen y garanticen el acceso al aborto legal, es decir en los casos en que esta práctica está permitida por la propia ley (como es el caso de embarazo por violación). Los agentes del Ministerio Público, en el momento de recibir una denuncia por violación, son los primeros en malinformar a la víctima al decirle que el aborto es un delito, siendo omisos en proporcionar información a las mujeres sobre sus derechos en caso de violación.

En materia de violencia familiar y en los casos de aborto por violación, el Estado de Guanajuato omite cumplir con la normatividad en la materia, que busca garantizar el cumplimiento del derecho a la salud de las mujeres que padecen violencia. Es decir, no hay disponible al respecto, en cantidad suficiente, accesible, sin discriminación, material que oriente conforme a contenidos adecuados y de calidad; tampoco hay funcionarios bien preparados que actúen sin negligencia; éstos anteponen sus creencias personales y el manda-

² Ibidem

to del gobernador estatal, en el sentido de que hay que “mantener unida” a la familia a toda costa y de que “el aborto es pecado”, independientemente de los derechos de las víctimas, principalmente su derecho a protección y justicia.

La ley, por otra parte, mantiene como esencial medio de solución del problema de la violencia a la conciliación. Pero ¿Cómo puede entrar en un proceso de conciliación una mujer que presenta las siguientes condiciones?

- Síndrome de mujer maltratada
- Aislada de redes y grupos
- La autoestima nula o deteriorada
- Vivenciando el desamparo
- Experimentando impotencia y sumisión
- Inmersa en alguna fase del ciclo de la violencia
- Atrapada entre el cariño y la agresión
- Bajo amenazas del agresor
- Como sujeto dependiente económicamente del agresor
- Con pocas posibilidades laborales
- En la cultura del maltrato, al igual que su pareja,

Por otro lado, las funcionarias encargadas de los mecanismos para el adelanto de la mujer no tienen preparación que impacte la calidad de los servicios que se prestan. Un ejemplo de ello lo constituye la encargada del despacho del Instituto de la Mujer en León, quien durante la presentación de una guía de orientación legal en asuntos familiares sostuvo que la violencia familiar era causal de divorcio en Guanajuato, cuando ésta aún es una demanda del movimiento de mujeres y de Derechos Humanos. Tal es el caso, también, de la directora del Instituto de la Mujer Guanajuatense (IMUG), que en la pasada administración municipal fue directora del Instituto Municipal de la Mujer (IMM) de León, quien realizó al personal de esta institución entrevistas violatorias de sus Derechos Humanos, al preguntar sobre preferencias sexuales, opinión sobre el aborto y los métodos anticonceptivos, para luego terminar orquestando una serie de injustificados despidos. La funcionaria fue designada directora del IMUG con violación de la propia normatividad, sin importar las recomendaciones tanto de la Procuraduría de Derechos Humanos de Guanajuato (PDHG) como de la Contraloría Municipal, por ausentarse una semana de su trabajo, para promover los resultados de una investigación (cuya validez fue cuestionada) sobre violencia que realizó y difundió sin autorización.

Durante los últimos seis años fueron asesinadas en Guanajuato más de 200 mujeres. En 2006 la Procuraduría General de Justicia (PJJ) elaboró el informe final del perfil de la víctima y del victimario, en casos de homicidio doloso de mujeres en la entidad, que contiene también las políticas públicas que pretendían disminuir el número de homicidios. El documento reconoce que en la mayoría de los casos el crimen fue cometido por la pareja íntima de la víctima. En todos ellos existió una historia de violencia familiar, incluida la violación e incluso amenazas de muerte.

El gobierno encabezado por Juan Carlos Romero Hicks, que concluyó su gestión en septiembre de 2006, no actuó con la diligencia debida para impedir la violación de los Derechos Humanos de las mujeres, y fue ineficaz para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas, además de haber violado los siguientes derechos:

- a la vida
- a no ser sometidas a torturas o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes
- a la salud
- a protección
- a la libertad y a la seguridad personal

- a la igualdad ante la ley
- a la igualdad en la familia
- al más alto nivel posible de salud física y mental
- a condiciones de empleo justas y favorables

La administración panista saliente fue incapaz de velar para que las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra las mujeres protegieran adecuadamente a éstas y respetaran su integridad y dignidad. Los procedimientos para la denuncia son ineficaces, lo mismo que la reparación del daño y la indemnización, y –como se ha señalado más arriba– no se ha modificado el Código Penal para tipificar el feminicidio. Por último, cabe puntualizar que la gran mayoría de los funcionarios de los tres poderes del Estado desconocen los términos de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), a pesar de que ésta es ley vigente en la entidad y, en consecuencia, no la aplican.

1.3. La desigualdad de género: el caso de León³

Después de la Conferencia de Beijing, en 1995, la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas se convirtió en eje del trabajo de los mecanismos públicos responsables del tema de la equidad. En 1997, el gobierno del Estado de Guanajuato designó al Consejo Estatal de Población como coordinador del Programa Estatal de la Mujer e instaló el Subcomité Especial de la Mujer, y en 1998 inició funciones el Programa Estatal de la Mujer. Ese mismo año fue creado el Consejo Municipal de Participación de la Mujer –primero bajo la supervisión de la Dirección de Desarrollo Social, y luego como organismo descentralizado– y un año después se creó el Instituto de la Mujer Guanajuatense.

Con todo, más allá del marco institucional sucintamente referido, la información estadística que documenta la marginación de la mujer guanajuatense no es suficiente, a pesar de los avances registrados en la materia. En el campo de la educación, por ejemplo, los indicadores más alarmantes son los de la mujer:

- El porcentaje de mujeres entre 6 y 14 años que asiste a la escuela es de 88% y el de hombres de 90%.
- El 7.4% de mujeres que dejó de asistir a la escuela lo hizo por unión libre o matrimonio (el de hombres, 2.8%).
- El 13.8% de mujeres son analfabetas (varones, 9.8%).
- El 15.4% de las mujeres mayores de 15 años no tiene ningún grado de escolaridad; 49% tiene solamente primaria o primaria incompleta; 20.6% secundaria; 11.6 % media superior y 5.6% superior.

En cuanto a los ingresos, 26.8% de las mujeres son económicamente activas, en contraste con el 67% de los hombres. La segregación de la fuerza de trabajo dificulta el acceso de las mujeres a los empleos mejor pagados y más prestigiosos. Si bien cada vez más mujeres ocupan altos puestos técnicos y científicos e importantes cargos políticos y de la administración pública, todavía representan un porcentaje menor en esos campos. La desvalorización del trabajo asalariado femenino está vinculada con la invisibilidad del trabajo doméstico y con la atención y el cuidado de la familia. Las consecuencias del entrecruza-

³ Esta información forma parte del trabajo realizado por la Lic. Guadalupe Fernández Aguilera. Programa Universitario sobre Derechos Humanos. Centro de Formación Social. Universidad Iberoamericana León para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

miento que se da entre trabajo doméstico y trabajo remunerado van desde la carga física y emocional de la doble jornada a la restricción brutal de las posibilidades de desarrollo personal de las mujeres, de sus vidas afectivas y sociales y de su participación política como ciudadanas.

En términos de salud hay problemas propios de las mujeres como el cáncer cérvicouterino, que sigue siendo una de las tres primeras causas de defunción. En León, la tasa de ese padecimiento, por 100,000 mujeres de entre 15 y 64, años fluctúa entre 3.37 y 11.46. En el mismo municipio la violencia intrafamiliar se ha convertido en un problema multifactorial que ha llegado en numerosas ocasiones a la muerte, ocasionada frecuentemente por personas conocidas o cercanas (pareja, familiares, vecinos y/o amigos), aunque no se descarta la violencia contra las mujeres que se presenta en otros ámbitos distintos al de la familia.

Por otro lado, la violación del precepto constitucional: “a trabajo igual salario igual”; las posibilidades desiguales de acceso a la participación política, a la recreación y al entretenimiento, así como la inequitativa carga de las responsabilidades al interior del hogar, colocan a la mujer en situación de desventaja. El Instituto Municipal de la Mujer (IMM) no ha sido apoyado suficientemente por las administraciones municipales, por lo que no ha contado con la capacidad para alcanzar las metas que se le encomendaron.

Vías de solución

Por todo lo anterior, conviene enfatizar la necesidad de potenciar las funciones del IMM –una buena iniciativa de la administración 1998-2000, instrumentada a un nivel que no corresponde a la gravedad y magnitud del problema– mediante varias medidas:

- Elevar a rango de Dirección de Ayuntamiento al IMM.
- Fortalecer el posicionamiento de ese Instituto en la interlocución política municipal y estatal, hasta ser considerado un referente local en los temas de género.
- Adoptar para la dirección del instituto a una persona cuyo perfil implique conocimientos, respaldo, presencia y trayectoria en la reivindicación de los derechos de las mujeres, en cualquier ámbito.
- Integrar de forma visible a la planeación, presupuestación, operación, sistematización de datos y estructura del instituto la perspectiva de género.
- El IMM plantea mejorar las condiciones de las mujeres leonesas propiciando la equidad y desarrollo, y menciona que lo anterior se logrará a través de diálogo, reflexión y análisis por medio de vinculaciones con diversos grupos, organizaciones y redes. Es importante incorporar en dicho planteamiento, de manera específica, la vinculación directa con las instancias públicas locales, estatales y nacionales.
- Dicha vinculación responde a la tarea principal del instituto, que es transversalizar la perspectiva de género en la función pública. No hay instancia municipal a la cual le corresponda con mayor trascendencia. La transversalización consiste en incorporar la perspectiva de género en los presupuestos, los programas y la planeación, de cada una de las instancias municipales.
- Diseñar e instrumentar un proyecto de formación en perspectiva de género para funcionarios públicos de las diversas instancias municipales (educación, salud, desarrollo, etcétera), que sea obligatorio.
- Integrar el servicio directo a la ciudadanía como una estrategia más y no como el objetivo central del Instituto.
- Asegurar, mediante un proyecto interinstitucional, la articulación del IMM con otras instancias que realizan actividades paralelas, como por ejemplo Desarrollo Rural Municipal –que también impulsa proyectos productivos– o el DIF, que ofrece asesoría legal y psicológica.

- Facilitar y promover la participación de las organizaciones civiles como está establecido en el reglamento del Instituto, haciendo una convocatoria amplia e incluyente de éstas que tengan trayectoria en el tema y en la atención de problemáticas de las mujeres, para que participen en el Consejo.
- El presupuesto, asignado por el Ayuntamiento, es discrecional. Al elevar la instancia a una dirección del Ayuntamiento, la designación se haría de manera distinta impulsando la libertad e independencia de decisión del Instituto.
- Redefinir los objetivos de los programas y proyectos del Instituto para que promuevan los derechos de las mujeres y no el rol tradicional que les ha sido impuesto históricamente.
- En conjunto con la academia realizar una investigación sobre la dimensión de la aportación del trabajo doméstico a la economía del municipio, dando continuidad al registro de este dato para utilizarlo como indicador útil para el mismo.
- Redactar su reglamento y en general todos sus documentos utilizando lenguaje no sexista.
- Retomar el tema de la violencia de género desde diferentes aristas: prevención, denuncia y protección, ya que la causalidad tiene que ver con condiciones estructurales y no únicamente con la persona en lo individual.
- Materializar programas relacionados con las principales problemáticas de salud y educación que las mujeres leonesas viven, vinculándose con las instancias correspondientes, evaluando la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de estos dos sectores.

1.4. Derecho a la educación básica de calidad en León⁴

Este apartado menciona elementos que no están presentes o no están suficientemente potenciados en la educación de niños/as en la zona noroeste de la ciudad de León, que abarca las colonias Nuevo León, San Javier, Castillo Azul, Los Castillos, La India y Cañón de la India.

En la educación básica no se cuenta con el número necesario de centros escolares para que todos los niños asistan a clases, con lo que de entrada se limita y niega un derecho de acceder a ese estadio educativo. Hay falta de coherencia entre la teoría y la práctica: por un lado, existe un discurso esperanzador e innovador y, por otro, no se producen cambios a nivel escolar. Se continúa con prácticas educativas añejas y tradicionales, donde el profesor sigue siendo el centro del proceso de aprendizaje; también se ha introducido la tecnología en las aulas de 5º y 6º grados de primaria, sin una previa capacitación a los docentes, con lo que se están subutilizados recursos y medios.

El número de escuelas en las zonas marginales no corresponde a la demanda existente, como es el caso de la zona de Los Castillos, donde niños y niñas se quedan sin lugar. La población de 6 a 11 años asciende a 2,824 niños y niñas. En el nivel primaria hay tres escuelas federales (dos en turno matutino y una en turno vespertino) y una particular, que en total atienden a 2,080 niños y niñas en nivel primaria. Con ello quedan sin atención de educación primaria 744 niños y niñas que tienen que trasladarse a otras colonias, o bien al

⁴ Esta información forma parte del trabajo realizado por Yolanda Cecilia Villalva G. y Enriqueta Castro Hernández del Pedro Poveda Funddé. Institución de Educación Primaria para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

centro de la ciudad donde existe cupo en las escuelas oficiales. Esto significa para la familia una derrama económica en concepto de transporte que asciende a entre 25 y 35 pesos por día. Consecuentemente, en la zona noroeste de León existe discriminación de niños/as y niñas, excluyéndose en especial a niños/as con habilidades diferentes.

En la zona marginal de la ciudad se reconoce la necesidad del servicio educativo a niveles primario y secundario, y se requiere que la educación cuente con los medios, recursos, estrategias y seguimiento para cumplir con los esenciales requisitos de calidad.

Algunos datos resultan elocuentes: más de 60% de las familias se encuentran en extrema pobreza, con un ingreso familiar de menos de un salario mínimo a tres salarios mínimos. El 57% de quienes integran la población de 12 años y más son económicamente activos, ocupados fundamentalmente en el sector secundario: obreros o empleados especialmente en tenerías y curtidurías (como descarnador, escurridor, adornador, cortador de piel o pespuntador), pero también como herreros, choferes, albañiles, fontaneros, electricistas y carpinteros. Numerosos padres de familia se encuentran laborando en Estados Unidos. Se cuenta con un Centro de Salud, pero 57% de los habitantes de la zona carecen de servicio médico (esto es, sin derechohabiente). Un 85% de las viviendas son de un cuarto o de dos, donde uno sirve como cocina, y el promedio de habitantes por vivienda es de 5.6 personas. En la periferia, las casas tienen piso de tierra y 74% de las mismas no disponen de agua entubada, drenaje ni energía eléctrica.

1.5. Libertad sindical⁵

Desde que en 1991 el Partido Acción Nacional (PAN) ganó las elecciones para gobernador en el Estado de Guanajuato, la política laboral sindical en la entidad no sólo ha sido la misma que anteriormente aplicaba el Partido Revolucionario Institucional (PRI), sino que también violenta la libertad sindical actuando en contra de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Trabajo y el Convenio 87 relativo a la libertad sindical emitido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El gobierno estatal ha delineado una serie de criterios que, contrariando las disposiciones legales vigentes, han vulnerado la libertad de asociación y a los que el discurso oficial justifica con el argumento de preservar la paz social y otorgar a las empresas garantías de estabilidad.

La libertad sindical se reconoce formalmente en México en dos perspectivas principales: a) como derecho individual de los trabajadores y como derecho colectivo de sus sindicatos, y b) en cuanto derecho de los trabajadores y sus agrupaciones sindicales. El gobierno estatal no ha respetado los derechos colectivos de los trabajadores, en particular respecto a la libertad sindical. Para ejemplificar ello, basta con reseñar un caso ilustrativo del accionar oficial en la materia:

En 1996 el gobierno de la entidad creó el Sistema Avanzado de Bachillerato y Educación Superior (Sabes), para contribuir a la formación educativa de personas en los niveles medio superior y superior, principalmente en poblaciones rurales y suburbanas del estado. La mayoría de quienes ahí laboran tienen el rango de personal académico con la categoría de asesores educativos y bajo contratos de servicios profesionales, como si mantuvieran una relación de carácter civil y no una relación laboral. El gobierno de Guanajuato determinó ese modelo de contratación para evadir pago de prestaciones, generación de antigüedad, estabilidad en el empleo, pago de seguridad social y vivienda.

⁵ Esta información forma parte del trabajo realizado por Felipe Ortuño Hernández del Centro de Derechos Humanos "Victoria Diez", A.C. para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

Ante la falta de seguridad social y jurídica, los trabajadores del sistema formaron el Sindicato Independiente de Trabajadores y Empleados del Sabes (SITES). A su vez, el propio Sabes formó el Sindicato de Trabajadores y Empleados al Servicio del Sabes (STESS), con el cual el organismo celebró un contrato colectivo de trabajo de los denominados “de protección”. De tal modo, el gobierno estatal incurrió en una segunda violación a los derechos de los trabajadores del citado organismo, al crear un sindicato para defender los intereses patronales y celebrar con éste el correspondiente contrato colectivo. El SITES demandó la titularidad del contrato al STESS, pero el instrumento acabó siendo firmado por un nuevo sindicato “de protección”: el Sindicato Nacional “Presidente Adolfo López Mateos” de Trabajadores y Empleados del Comercio en General y Escuelas Particulares, Similares y Conexos de la Republica Mexicana, minutos antes de que fuera presentado el contrato colectivo de trabajo vigente celebrado entre el SITES y el STESS. Ello evidenció una vez más la intervención del gobierno del estado de Guanajuato en la organización de los trabajadores al celebrar, a través de su organismo público, un contrato colectivo a espaldas de aquellos con un sindicato que ni siquiera conocían. La actitud de obstaculizar y actuar contra la libertad sindical por parte del gobierno también se ve, asimismo, reflejada en los despidos selectivos que de manera continua se realiza en la institución.

1.6. Relaciones entre la Procuraduría Estatal de Derechos Humanos de Guanajuato y las Organizaciones de la Sociedad Civil

Para evaluar el estado de las relaciones entre sociedad civil y la (PDHEG) se realizó una encuesta a algunas (OSC) de Derechos Humanos del Estado e instituciones académicas, cuyos resultados son:

En el campo de comunicación, ninguna asociación tiene vinculación o convenio, ni recibe información de la PEDGH. En relación a los procesos de elección de presidente y consejeros, no presentaron candidatos; de igual modo, no saben si dichos procesos cumplieron con los principios de transparencia e imparcialidad que marca la normatividad vigente. El cuanto a lo relacionado con las quejas y recomendaciones, las OSC de Guanajuato, no presentaron queja alguna, pero aclaran que en el ámbito federal sí lo han hecho (y todas fueron resueltas con recomendación); sobre la percepción de las organizaciones acerca de la capacitación y formación que ofrece la PEDHG en materia de Educación en Derechos Humanos respondieron que han recibido cursos de capacitación por parte de la Procuraduría, pero desconocen sus programas educativos y preventivos; subrayan que no saben si la PEDHG cumple con los tratados internacionales, pero consideran que sí contribuye a la consolidación de una cultura de los derechos humanos en el Estado. En resumen, si bien sostienen que algunas han tenido algún acercamiento con la PEDHG, y podrían colaborar en algunos campos, no tienen interés en hacerlo, al contrario, las OSC manifiestan durante 2006, un marcado desinterés o desencanto e incluso, una negativa tajante a colaborar con la PEDHG. Cabe señalar que, en este Estado, no fue imposible realizar actividades conjuntas entre las OSC y la Procuraduría. Sin embargo, en ocasión el Encuentro nacional del Ombudsman en 2007, ambas partes se encontraron y debatieron sobre sus respectivas propuestas y balances (en el caso de la sociedad civil se presentó el informe alternativo), confirmando así su disposición al diálogo.

Capítulo 2

Situación de los Derechos Humanos en el Estado de Guerrero y la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de Guerrero

2.1. La Comisión de Defensa de Derechos Humanos del Estado de Guerrero y las organizaciones de la sociedad civil⁶

En el estado de Guerrero la formación de cacicazgos y grupos de poder, conjugada con condiciones de extrema pobreza, han tenido como respuesta el surgimiento de movimientos de protesta encaminados al reclamo de libertad, igualdad y desarrollo social, como ocurrió en el movimiento cívico de los años 60, las protestas magisteriales y la guerrilla.

En ese marco, a finales de la década de 1980 se creó en el estado la Procuraduría de la Montaña y, en 1990 la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero (Coddehum), organismo primero en su tipo a nivel estatal, y en cuyo decreto se establece que las condiciones socioeconómicas, geográficas y culturales de la entidad son limitantes para el goce de los derechos del ciudadano, por lo que ha sido indispensable no sólo reforzar los programas de bienestar social y de infraestructura, sino dar paso a cambios que vigoricen los organismos públicos y los instrumentos legales para promover el ejercicio real de los derechos.

De hecho, la creación de la Comisión Estatal para la Defensa de los Derechos Humanos Coddehum fue una iniciativa del entonces gobernador José Francisco Ruiz Massieu, un mandatario que decía estar preocupado por la “nueva política” y por el fortalecimiento de su imagen pública como promotor de la democracia, a pesar de lo cual durante su periodo el Partido de la Revolución Democrática (PRD) responsabilizó al gobierno del estado de 28 muertos, 5 desaparecidos, 13 encarcelados injustamente y varios cientos de heridos y golpeados por los conflictos postelectorales de 1989 a 1991.

En la creación de la Coddehum el mandatario estatal hizo la propuesta de quien habría de asumir la presidencia –que por ley tiene carácter de inamovible– y presentó a quienes integrarían el Consejo Técnico del organismo, donde se enlistaron periodistas, abogados, representantes sindicales, profesores universitarios y demás personajes representativos de la sociedad guerrerense. Sin embargo, estaba ausente la posibilidad de una participación amplia de las organizaciones sociales, quienes además en ese tiempo estaban más vinculadas a los partidos de oposición y por tanto miraban con desconfianza a un organismo que partía de la iniciativa de un gobernador que expresaba preocupación por los Derechos Humanos, pero aplicaba “mano dura” a sus contrincantes políticos.

La presidencia fue ocupada desde el 29 de septiembre de 1990 por el abogado Juan Alarcón Hernández, quien había sido ya presidente municipal de la capital del Estado y contaba con amplio prestigio como litigante. Ello favoreció a que no fuera cuestionada, por lo menos públicamente, la propuesta del gobernador Ruiz Massieu de quiénes asumirían la

⁶ Esta información forma parte del trabajo realizado por Dulce María Quintero Romero, coordinadora del Seminario Permanente de Derecho Humanos y Desarrollo de la Unidad de Ciencias de Desarrollo Regional de la Universidad Autónoma de Guerrero, adscrito a la CUDH- UNAM en colaboración con Oscar Figueroa Wences, presidente de Jóvenes Unidos por el Bienestar de México, AC. para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

conducción de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de Guerrero. Sin embargo, sí propició el alejamiento con algunos sectores de la sociedad civil, brecha que ha tenido que ser saneada con el trabajo desarrollado por la Coddehum a lo largo de 17 años.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) de Guerrero

En cuanto a la participación de las organizaciones civiles (OSC) y de la sociedad civil, los estudiosos de Guerrero coinciden en señalar que a finales de la década de los 80 la participación político electoral y el conflicto surgido al interior de algunos grupos sindicales generaron un fuerte movimiento de participación social organizada de amplias repercusiones para el estado.

Así comenzó la expansión de organizaciones de la sociedad civil de promoción y defensa de los Derechos Humanos que desde hace más de 15 años trabajan a lo largo de todo el estado, especialmente en aquellas zonas de más alta marginación y pobreza. No existe un padrón exacto que indique su número, características, ubicación y forma de trabajo. Ocampo (2005) trató de hacer un desglose sobre la participación social en Guerrero y consideró a las asociaciones civiles registradas en la Dirección General del Registro Público de la Propiedad en el periodo 1980-1996, en donde totalizó 1,646 organizaciones de las cuales siete estaban trabajando en Derechos Humanos –mismas que aparecieron entre 1992 y 1996-. De éstas una estaba en la zona centro, una en la montaña, tres en la Costa Grande y dos en Acapulco.

En este estudio se mencionan como organizaciones de Derechos Humanos al Consejo Guerrerense 500 años de Resistencia Indígena, creado en 1992 como un proyecto amplio de autonomía indígena con participación de mixtecos, amuzgos, tlapanecos y nahuas; La Voz de los sin Voz, organización creada en 1990 y presidida por el sacerdote Orbelín Jaramillo Diego con influencia en Coyuca en la parte de la sierra; la Unión de Comunidades Indígenas de la Montaña, que surgió en 1984 como organización de Derechos Humanos formada por mixtecos en el municipio de Atlamajalcingo del Monte y Metlatónoc; el Comité de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, surgido en 1994 con fuerte presencia en la entidad por su trabajo de defensa y promoción; la Asociación Civil Pax, organización fundada y dirigida por el sacerdote Ramón Mendoza en la arquidiócesis de Acapulco y el Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos en Acapulco, con Javier Mojica como representante.

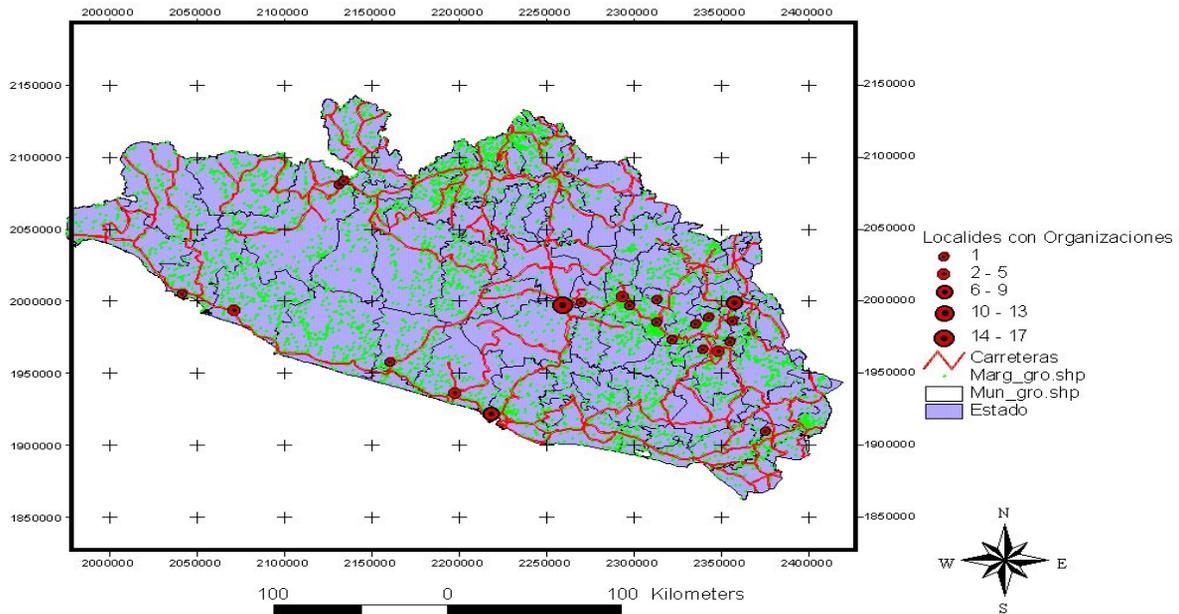
En tanto la propia Coddehum cuenta con un listado de por lo menos 30 OSC que de manera activa trabajan en Derechos Humanos y que se encuentran dispersas a lo largo del estado, con 13 en Chilpancingo, siete en Tlapa, cuatro en Chilapa, tres en Coyuca, dos en Atoyac, dos en Acapulco y el resto en los municipios de Tixtla, Atlamajalcingo, Copanatoyac, Zapotitlán, Tlacoapa, Malinaltepec, Zihuatanejo, Coyuca de Catalán, Ciudad Altamirano y Petatlán, desde donde abordan temas relacionados con problemas de impartición de justicia, reclamos de las comunidades indígenas y campesinas, y defensa de la mujer, entre otros.

Dichas organizaciones trabajan en 23 localidades; 16 de ellas se concentran en Chilpancingo, seis más en Acapulco y una en Zihuatanejo, mientras el resto se ubican en localidades de alta marginalidad, donde se vinculan a la problemática de la población más necesitada de justicia y desde donde buscan implementar acciones de apoyo o gestión de recursos, pero sobre todo se convierten en un instrumento de resonancia para dar a conocer en el estado y fuera de él las violaciones a los Derechos Humanos.

Estas OSC por mucho tiempo trabajaron en paralelo con la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de Guerrero (Coddehum), asumiéndose como instancias independien-

tes del gobierno y con plena libertad para ser promotoras de la defensa de los Derechos Humanos.

Localidades con presencia de organizaciones de Derechos Humanos en Guerrero



Mapa 1. Elaboración propia con datos del padrón de ONG de Derechos Humanos de la Coddehum 2005.

Las ONG de Guerrero, a través de diversos medios y redes de vinculación con otras organizaciones nacionales e internacionales, han denunciado los abusos de instituciones como la Secretaría de Salud, a quien se responsabiliza de la esterilización forzada de 14 indígenas me'phaa de la comunidad de El Camalote, municipio de Ayutla de los Libres, o los abusos cometidos por elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional, que en su combate al narcotráfico han sido señalados de violar mujeres y asesinar campesinos en diferentes puntos de la sierra o la montaña, así como los señalamientos para directivos de la Secretaría de Educación de Guerrero, quienes han privado del derecho a la educación a estudiantes por su práctica religiosa o su padecimiento de enfermedades infecto contagiosas como el VIH/Sida.

En estas acciones para la búsqueda de justicia han trabajado documentando los casos que han permitido que la Coddehum emita las recomendaciones a las instancias correspondientes, como la larga lucha para que la Secretaría de Salud de Guerrero aceptara la recomendación por la esterilización de indígenas, así como en el caso de los cuerpos policíacos municipales y estatales, donde existieron violaciones a los Derechos Humanos por parte de sus elementos.

Para desempeñar esa labor, las OSC han tenido que multiplicar sus escasos recursos a fin de estar cerca de una población de 3'079,649 habitantes (censo de 2000), para lo que han buscado instrumentar nuevas formas de comunicación, divulgación de acciones, entendimiento con las víctimas, apoyo jurídico y capacitación. Ello resulta complicado por las condiciones geográficas del estado y la ubicación de un sinfín de comunidades –sobre todo aquellas donde se tiene el reporte de mayor número de abusos–; es decir, zonas de alta marginación.

Y es que por su conformación misma, la mayor parte de las organizaciones han surgido de manera espontánea y emergente ante las necesidades políticas y sociales de la

región, lo que establece importantes necesidades de capacitación y organización que les facilite el trabajo cotidiano, además de la estrechez de los recursos económicos y la falta de políticas públicas que alienten este tipo de participación.

Por ello se puede afirmar que entre las organizaciones civiles de defensa de los Derechos Humanos de Guerrero y la Coddehum existe un trabajo paralelo que se conjuga de manera coyuntural. La Comisión de Defensa de Derechos Humanos ha llevado a cabo seminarios y diplomados en temas de Derechos Humanos, donde regularmente participan OSC, sin embargo no se ha podido consolidar un vínculo de acercamiento permanente que permita establecer acciones o proyectos conjuntos a largo plazo.

La Coddehum y las OSC: el caso de Tlachinollan

Una muestra de esta relación distante y crítica hacia los organismos no jurisdiccionales de Derechos Humanos puede observarse en VII Informe de Actividades presentado por el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan A.C., que en 2001 afirmó:

consideramos que las Comisiones de Derechos Humanos y en específico la estatal, tienen que asumir un papel sumamente importante en estas actividades; sus recomendaciones deben de ir a lo profundo. Sus recomendaciones deben ser más objetivas, sus investigaciones deben tocar fondo, no únicamente proponer, opinar o sugerir, sino ir más allá; exigir que los servidores públicos violadores a los Derechos Humanos y que se encuentren en las hipótesis delictivas que marcan las leyes penales correspondientes, sean sometidos a procesos penales y den cuenta a los órganos jurisdiccionales de sus conductas (...) entonces deben hacer un papel importante de las comisiones, quienes también por desgracia han sido ya medidas por este tipo de delincuencia institucional, pues saben que les harán una recomendación sencilla, una opinión o propuesta y no va a pasar nada más, se debe exigir que se les enjuicie penalmente, que respondan ante los Juzgados, ante la ley sobre las conductas delictivas que han cometido. (Tlachinollan VII 2001: 54)

Y es que si bien reconocen la importancia que estos organismos en la lucha por los Derechos Humanos, no dejan de lado el procedimiento por el cual aquéllos fueron creados y la falta de independencia en el nombramiento de sus titulares. Tlachinollan advierte que:

A siete años que este centro ha trabajado en Derechos Humanos hemos podido interactuar, convivir, y relacionarnos con los organismos públicos de Derechos Humanos, principalmente con las comisiones nacional y estatal de protección a nuestros derechos. Lógico es que al existir estas comisiones es un paso alentador para la vida política del país y del estado, porque en este último empiezan a erigirse órganos que vigilan el cumplimiento de la ley y el respeto a los derechos fundamentales por parte de los servidores públicos. Sin embargo, no perdamos de vista que fueron creados a iniciativa de los titulares de los poderes ejecutivos federal y estatal, y que en consecuencia forman parte de los aparatos del gobierno, que aún no cuentan con la suficiente autonomía e independencia para ofrecer una protección integral de los Derechos Humanos, no precisamente porque encubran de manera directa la ilegalidad de las autoridades, sino porque no pueden actuar como debieran, por la razón de que como parte del estado son sumamente cuidadosos para no causar descrédito a las instituciones públicas que conllevan costos políticos muy altos con todas sus consecuencias. Pero esto ha traído como consecuencia una deslegitimación frente a la ciudadanía que ha desconfiado de su compromiso con los Derechos Humanos y con la población más vulnerable. Se ha dudado de su eficacia e imparcialidad (Tlachinollan VII 2001: 55).

En sus cuestionamientos esta organización de la sociedad civil que trabaja en la defensa de los Derechos Humanos de la región de la montaña, una de las de mayor pobreza y marginación en Guerrero, también cuestiona las limitaciones de la Comisión Estatal en materia de la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales y señala:

...los organismos públicos de Derechos Humanos, y en específico la Comisión Estatal, no atienden las violaciones a los Derechos Humanos que se dan en el aspecto social, como pobreza extrema, falta de una vivienda digna, falta de servicios médicos, desnutrición, falta de empleo, falta de garantizar el respeto a sus derechos indígenas colectivos y otros fenómenos de esta naturaleza que afectan a las comunidades indígenas. Esto es un reto que deben asumir estos organismos y que deben atender de manera integral, pues queda claro que con estos fenómenos de violencia se pone en constante riesgo la salud, y la vida de la población indígena (Informe VII: 2001 35-37).

Cabe señalar que desde 1998, la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM desarrolló diversas actividades con la Coddehum; incluso en 2004 la VII Conferencia Mundial de Educadores por la Paz, que organizaron conjuntamente y a la cual se sumaron muchas OSC del Estado, así como el Seminario de Desarrollo Regional y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Guerrero. Así mismo es relevante su actividad en promoción y difusión de una cultura de los Derechos Humanos.

Las organizaciones sociales, la “guerra sucia” en Guerrero y la CODDEHUM

Sin duda uno de los momentos más dolorosos en cuanto a violaciones de los Derechos Humanos fue la persecución y violencia vivida en esta parte del país en la década de los 70. En la búsqueda de un castigo a los responsables de los hechos, un grupo de luchadores sociales están trabajando como organizaciones de la sociedad civil en la reconstrucción de lo ocurrido y la documentación de quienes fueron afectados. Una de esas organizaciones encabezada por José Arturo Gallegos, presidente de la Asociación Nacional de Luchadores Sociales A.C., quien refiere que su organización no tiene ninguna relación formal con la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de Guerrero.

Asegura que como experiencia personal hace algunos años encabezó un movimiento de transportistas “donde intervino como mediador el presidente de la Coddehum; sin embargo lo vimos muy interesado en resolver el asunto a favor del gobierno. De hecho, consideramos que por lo menos en aquellos años el organismo estaba operando más como operador político del gobierno que como defensor de los Derechos Humanos”.

Otro referente de esta difícil relación entre la Comisión y las OSC puede inferirse a través de una entrevista que Arturo Miranda presenta en su libro *La violación de los Derechos Humanos en el Estado de Guerrero durante la guerra sucia: una herida no restañada*, donde reproduce una serie de entrevistas realizadas a familiares, amigos y víctimas detenidas y desaparecidas durante la “guerra sucia” en Guerrero. Ahí alude al trabajo de la Coddehum, y luego de referirse a su estructura orgánica advierte que “la Comisión fue creada como un organismo descentralizado y autónomo” lo que evidencia la existencia de un gran aparato burocrático que no corresponde al escaso número de recomendaciones y resultados”.

También presenta una “entrevista informal” con el presidente de la Coddehum, Juan Alarcón Hernández, en donde éste reconoció las limitaciones legales que tiene para investigar los casos de desaparecidos derivadas de “la falta de una real autonomía de la Coddehum”, por lo que para esclarecer los crímenes del pasado no le parece suficiente ni siquiera la creación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), sino la conformación de una Comisión de la Verdad que implicaría la “ciudadanización” del organismo; es decir, una comisión totalmente independiente del ejecutivo local y federal.

Luego de los testimonios Miranda ofrece los resultados de una entrevista que hiciera a uno de los coordinadores de las oficinas centrales de la Comisión ubicadas en la capital, quien se negó a que se publicara su nombre y a ser grabado o filmado, pero opinó que “las

ONG en Guerrero en su mayoría son financiadas unas por la Comunidad Económica Europea y otras por los norteamericanos, como parte de una estrategia de lograr la hegemonía mundial, donde a los mexicanos terminan teniéndolos como sándwich”. Lo que implica desde esa óptica, que esos organismos no se rigen por principios jurídicos ni éticos, sino que actúan con el afán de favorecer a algún partido político de oposición o con fines lucrativos.

Respecto a si ese organismo ha intervenido en lo relativo a los hechos del pasado relacionados con la “guerra sucia” el funcionario de la Coddehum contestó que no, porque aquéllos ya están en manos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y de la FEMOSPP y “no son de nuestra competencia”. Lo mismo aseguró respecto a las matanzas de Aguas Blancas y de El Charco.

Sin embargo, en los últimos años hay que destacar el trabajo de la Coddehum en coordinación con algunas organizaciones sociales en proyectos legislativos concretos, como la propuesta realizada para que la desaparición forzada de personas se tipifique como delito, elaborada y presentada de manera conjunta entre la Comisión, la Red Guerrerense de Organismos Civiles de Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, y publicada en el periódico oficial del gobierno del estado el 14 de octubre de 2005. La Coddehum sin duda ha legitimado su independencia y su papel como defensor.

La encuesta sobre las relaciones entre la Coddehum y las OSC de Guerrero

Los integrantes de las organizaciones de la sociedad civil, instituciones y sindicatos que participaron en la aplicación de esta encuesta fueron: Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación; Seminario Permanente en Derechos Humanos y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Guerrero; Jóvenes Unidos por el Bienestar de México; Sindicato de Trabajadores Académicos de la Universidad Autónoma de Guerrero; Alianza Ciudadana BRACEROPROA; Asociación General de Médicos Generales y Familiares de Guerrero; Asociación de Mujeres Universitarias; Opositores a la Construcción de la Presa La Parota; Consejo de Participación Ciudadana; Guerreros Verdes; Asociación de Médicos Generales y Especialistas Egresados de la Universidad Autónoma de Guerrero; Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Alto Balsas; Asociación Nacional de Luchadores Sociales; Taller de Desarrollo Comunitario (Tadeco) y Centro de Derechos Humanos José María Morelos y Pavón.

Según los resultados obtenidos, una mayoría de las organizaciones entrevistadas respondió negativamente a la pregunta *¿La red, ONG o institución académica que usted representa ha celebrado acuerdos, convenios o se ha coordinado en colaboración con la Coddehum en actividades dirigidas a la defensa y promoción de los Derechos Humanos?* De hecho sólo dos reconocieron haber participado en algunas de las acciones que lleva a cabo la Comisión: una a través de la presidencia y otra por contacto con la secretaria. Sin embargo, ninguna hizo referencia a algún convenio formal de cooperación.

A la pregunta de *¿Existe un intercambio e información entre la Coddehum y su organización?* la mayoría manifestó no mantener comunicación alguna con la Comisión, además de no sostener encuentros con su titular. Sólo Tadeco y el Seminario Permanente refirieron que sí tenían algunas reuniones. 90% de las organizaciones sostuvieron que no reciben ningún tipo de información de parte de la Coddehum pero conocen las actividades que ésta ha realizado con la Universidad Autónoma de Guerrero, por lo menos a través del Seminario.

Las organizaciones civiles encuestadas, al referirse a los trabajos que realiza la Coddehum a 17 años de haber sido creada, coincidieron en la necesidad de cambiar los me-

canismos para la elección de su presidente, aunque advirtieron que es preciso reflexionar sobre cómo hacerlo. La totalidad acuerda en revisar los mecanismos para la designación del titular del organismo, a fin de abrir la participación hacia quienes trabajan en la defensa de los Derechos Humanos en el Estado. Sin embargo, muy pocas organizaciones consideraron, una vez realizadas las reformas de elección pertinentes, tener propuestas o candidatos que pudieran participar en un proceso abierto y democrático para ocupar la presidencia de la Comisión. Incluso ninguna declaró haber presentado candidatos para la elección de consejeros. Se puede inferir que no lo han hecho debido a que la normatividad actual no lo permite, en tanto dijeron que es necesario que se modifiquen las normas para dejar asentada la posibilidad de que las OSC puedan postular candidatos/as a consejeros. Los resultados de la encuesta indican asimismo que las organizaciones civiles coinciden en que cualquiera sea el proceso de elección del presidente, el mismo debe garantizar transparencia e imparcialidad. De no ser así consideran que la Comisión no podrá ser neutral a la hora de emitir una recomendación.

Otro dato interesante surge respecto a la pregunta *¿Considera que el proceso de selección se apega a la normatividad vigente?* Hay dos grupos de opinión: por un lado el de organizaciones que consideraron que el proceso de selección no se apega a la normatividad vigente, y por otro un grupo de organizaciones que consideran que sí lo está. Sin embargo, es preciso resaltar cómo pese a que en esta pregunta hubo un grupo de organizaciones que opinaron que el proceso de elección sí se apegaba a la normatividad vigente, en sus comentarios aclararon que no por estar en la ley es lo más adecuado, ya que a veces las leyes mal aplicadas son una herramienta útil para cometer injusticias.

Con relación a la pregunta *¿Su organización ha presentado quejas ante la Coddehum por la probable violación a los Derechos Humanos de parte de algún funcionario público?* La mayoría de los encuestados manifestaron no haber presentado queja alguna. Sin embargo, no detallaron si fue porque no necesitaron hacerlo o por falta de confianza de que la queja fuera atendida por la Comisión. Aclararon, en cambio, que en algunos casos no han presentado quejas porque su función como OSC es promover y difundir el conocimiento y ejercicio de los Derechos Humanos, y que son los afectados en sus derechos quienes deben asumir y presentar tales quejas, fungiendo las organizaciones sólo como acompañamiento de los agraviados. Y en el caso de quienes manifestaron haber presentado alguna queja, informaron que hasta la fecha la misma no ha sido resuelta. En este punto vale la pena reproducir un comentario hecho por el representante del Sindicato de Trabajadores Académicos de la UAG, quien expresó: “Estamos concientes de que la Comisión está limitada en los asuntos laborales; sin embargo, no se ha dado un acercamiento que nos permita trabajar coordinadamente para reflexionar sobre la pertinencia de que los derechos laborales también deberían ser atendidos por esta instancia”.

La mayoría de las organizaciones mencionaron no haber recibido en ninguna ocasión ni circunstancia algún curso o capacitación por parte de personal de la Comisión, cuatro conocen los programas educativos preventivos en materia de Derechos Humanos implementados por el organismo.

Resulta significativo que en cada cuestionamiento se registraran respuestas de tres tipos en proporciones muy parecidas. Por ejemplo, a la pregunta *¿Considera que la Coddehum contribuye a la consolidación de una cultura de los Derechos Humanos en el estado?* 40% opinó que sí, 30% que no e idéntico porcentaje no respondió.

En cuanto al interrogante *¿Considera que la Comisión impulsa el cumplimiento dentro del estado de Guerrero de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos?* la mayoría contestó negativamente y el resto señaló no saber.

Por otra parte, hubo organizaciones que manifestaron no haber tenido ningún asunto en particular desarrollado o tratado con la Comisión, en tanto otras aseguraron haber tratado “desapariciones, encarcelamientos y muertes”; y algunas más dijeron haber celebrado eventos académicos, como un diplomado en formación docente en 2006.

En pocos casos, las organizaciones manifestaron tener algún tipo de agenda de trabajo con la Comisión: sólo se mencionó el relacionado con la emisión de una convocatoria para estudiantes de preparatoria sobre la Universidad y los Derechos Humanos. Otras organizaciones dijeron no tener algún tipo de agenda con la Comisión, pero comentaron que de tenerla propondrían mayor participación ciudadana, de las mujeres, grupos vulnerables y jóvenes. Consideraron también que debe de haber una mayor vinculación de la Coddehum con otras instituciones y que el organismo se debe desligar de los poderes ejecutivo y legislativo.

2.2. La lucha por la defensa de Derechos Humanos en Guerrero⁷

El caso de Guerrero resulta ilustrativo para mostrar cómo las organizaciones comprometidas con los Derechos Humanos tienen que trabajar en dos frentes. Por un lado, buscando sobreponerse a formas abusivas del uso del poder por parte del Estado (como los reclamos a los abusos de militares en 2002 y 2004, la búsqueda de castigo para los responsables de la matanza de 17 campesinos en Aguas Blancas en 1995, el encarcelamiento improcedente a los campesinos ecologistas de Petatlán en 1998 Montiel y Cabrera; y en el 2005 Arriaga); y, por otro, instrumentando acciones para lograr políticas claras y efectivas de los gobiernos estatal y federal que garanticen la plena materialización de los derechos tanto civiles y políticos, además de los económicos, sociales y culturales.

De esta forma, una entidad pobre –económicamente hablando– ha tenido que construir una visión cada vez más sólida de lo que representa la lucha por los Derechos Humanos, de tal suerte que éstos ya no son pensados tan sólo como una oposición a la opresión y autoritarismo –cuyos vestigios aún están latentes y amenazantes– sino como un programa que pretende guiar u orientar e, inclusive, corregir políticas públicas de los Estados.

En esta tarea las organizaciones locales están multiplicando formas de relacionarse hacia dentro y fuera de su región, produciendo variaciones rápidas y frecuentes en el ámbito de vida de los pobladores, que van desde lo técnico y productivo hasta de estrategia política que permita plantear una nueva propuesta de desarrollo, en la variabilidad de la que habla Merlucci (1999), al referirse a las formas en que los grupos sociales se adaptan a las transformaciones sociales.

Además se han integrado al “cosmopolismo” que reseña Santos (2005) cuando hace referencia al entretejido transnacional que buscan hacer grupos con intereses comunes para enfrentar los efectos dañinos de las formas hegemónicas de globalización, para lo cual a partir de la conciencia de nuevas oportunidades de creatividad y solidaridad internacional emprenden una lucha de mayor impacto. En la región estudiada esto resulta claro en las acciones para defender los recursos forestales (está la muestra de los premios internacionales para los campesinos ecologistas presos) y el derecho a la tierra de los amenazados por la construcción de los proyectos hidroeléctricos en la zona (con respaldo del Tribunal Latinoamericano del Agua).

⁷ Esta información forma parte del trabajo realizado por Dulce María Quintero Romero, Maestra en ciencias en Desarrollo Regional y coordinadora del Seminario Permanente de Derecho Humanos y Desarrollo de la Unidad de Ciencias de Desarrollo Regional de la Universidad Autónoma de Guerrero para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

La búsqueda de la justicia

Guerrero es sin duda uno de los estados más emblemáticos en cuanto a que puede significar el terrorismo de Estado, al reconstruir lo ocurrido aquí en las décadas de los 60, 70 y 80. La participación de los afectados en el reclamo del castigo a los responsables, la apertura de los archivos secretos y la recopilación de testimonios sobre los hechos ocurridos durante la llamada “guerra sucia”, muestran que en la realidad más que un enfrentamiento se trató de un “acción unilateral de aniquilamiento de la disidencia y la oposición orquestada desde los más altos niveles del Estado mexicano e instrumentada por funcionarios federales, estatales y municipales, el ejército, las policías judiciales federales y estatales, las policías municipales, órganos meta legales como la Dirección Federal de Seguridad y la Brigada Blanca, conformada por militares y policías”.

La larga lista de más de mil desaparecidos en el país, de los cuales según la Asociación de Familiares Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos de México (AFADDEM) son 650 del Estado de Guerrero; y de esta cifra 400 son de Atoyac: sólo una parte de la herida que aún permanece abierta. Están también las prácticas del abuso y la fuerza por parte de los guardianes del orden, quienes en una supuesta aplicación de la ley violan los derechos de los presuntos infractores (antes guerrilleros, ahora guerrilleros o narcotraficantes).

Ello sin considerar el clima de zozobra y temor que se vive en un sin fin de localidades en donde la presencia del ejército o los policías les hace revivir las detenciones arbitrarias, que se iniciaron con la del profesor Epifanio Avilés Rojas, el 18 de mayo de 1968, por parte del General Miguel Bracamontes (y que aún permanece desaparecido) o la detención masiva de 80 hombres de la comunidad del Quemado, luego de que el ejército tuviera un enfrentamiento con los guerrilleros el 23 de agosto de 1972. De estos detenidos, 23, luego de ser severamente torturados, fueron sentenciados a 30 años de prisión y uno a 28 años (Antonio Pino Pérez), porque tenía 70 años de edad, a pesar de que nunca se comprobó su participación en la guerrilla.

Pero las comunidades no sólo quedaron temerosas y resentidas; los servicios de espionaje y la tortura para denunciar “guerrilleros” crearon división, odios y recelo al interior de los pueblos. Sin embargo, esto no se compara con el desencanto en torno a la aplicación de la justicia y a la escasa utilidad de denunciar los abusos, pues de acuerdo a los archivos de los propios cuerpos policiacos, ahora revelados, sabemos que nunca hubo respuesta a la denuncia hecha por los habitantes de Pantla, Zihuatanejo, cuando denunciaron los atropellos del ejército, el 16 de diciembre de 1964, ni los de Ahuetlán Cocula por este mismo motivo el 24 de marzo de 1965, ni el oficio enviado por las autoridades de Agua de Correa, del municipio de José Azueta el 3 de agosto de 1975, cuando denunciaban “la forma como el ejército mexicano, en la persecución del narcotráfico, allanan hogares, golpean ciudadanos, exigen que denuncien, quitan armas, cometen tropelías”.

Ello sin considerar una marcada polarización de dos versiones sobre los hechos que estaban sucediendo y la justificación de los mismos (y que se vincula a dos visiones de desarrollo). Por un lado, la oficial que buscó justificar la presencia de sus elementos en todo el territorio, para lo que desplegó una intensa campaña de guerra psicológica por los medios de comunicación. Primero los cercó informativamente para que no conocieran o atendieran las denuncias de “los vuelos de la muerte”, “la operación telaraña”, “las redadas”, “ejecuciones”, “campos de tortura” y las “fosas clandestinas”; por el otro, los utilizó para que difundieran su propaganda a fin de que los ciudadanos aceptarían un pequeño sacrificio en las libertades individuales a cambio de *seguridad y tranquilidad*, que fue ampliamente acogida por los grupos de pequeños empresarios, hoteleros, ganaderos y clases medias de la región.

En contraposición a esto, se presentó el reclamo de los grupos mayoritariamente intelectuales y universitarios que entendieron estos procesos de lucha como una muestra de que “ la dignidad y la fuerza, la lucha desde la indignancia, la desnutrición, el aislamiento, donde hombres y mujeres siguen siendo capaces de emprender su camino para ser libres; de la fuerza para luchar, continuar luchando para que su sierra, su mundo, su tierra –nuestras sierras, nuestro mundo, nuestras tierras sean mejores”.

Además con la ocupación militar aparecieron en la zona (como ocurrió hace unos años en Chiapas) créditos a la producción, alimentos, apoyos a la comercialización de productos agrícolas, carreteras, caminos de terracería, teléfonos y electricidad, cuyo fin no era el bienestar de la población sino la desaparición y exterminio de los movimientos armados; sin embargo, con el tiempo estos programas desaparecieron y los núcleos armados se desdibujaron. Veinte años más tarde la lucha y hostigamiento a la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS), la masacre de Aguas Blancas, el surgimiento del Ejército Popular Revolucionario (EPR), del Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) y la matanza en el Charco son el mejor indicio de que los rezagos se mantienen y que la violencia civil y política está latente. Así, desde hace casi 20 años el trabajo de las organizaciones de Derechos Humanos en Guerrero ha sido fundamental en este ámbito.

El apoyo a las víctimas por parte de las organizaciones

Algunas de las ONG que trabajan en acciones vinculadas a la defensa y promoción de los Derechos Humanos, y que en Guerrero que suman cerca de 30, han insistido incansablemente en la reconstrucción de los hechos que han marcado la historia de la entidad, a fin de que exista un castigo para los responsables a las violaciones de Derechos Humanos. En el caso de la “guerra sucia” los familiares de los desaparecidos y los afectados han integrado organizaciones que trabajando de manera coordinada con otras organizaciones nacionales como EUREKA (que encabeza Rosario Ibarra de Piedra) y con otras internacionales, generaron la presión suficiente para que se creara la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), que es una respuesta a la recomendación 26/2001 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y otras relacionadas para investigar lo sucedido en los 532 casos de personas detenidas desaparecidas, y para dar una respuesta a la sociedad en torno a la acción del Estado respecto a los movimientos estudiantiles y a los movimientos armados que surgieron a finales de la década de 1960 y la posibilidad de conocer el contenido de más de 5 mil cajas con los archivos de algunas dependencias gubernamentales, correspondientes a las décadas de 1960, 1970 y parte de la de 1980.

Además estas organizaciones con sus pares dentro y fuera de las fronteras del país, han estado coadyuvando y vigilando el trabajo realizado por dicha fiscalía, muestra de ello es que cuando se filtró el contenido del informe elaborado por la FEMOSPP y fue publicado por el periódico *The New York Times*, el 27 de febrero de 2006, con la versión de que había intentos por alterar su contenido debido a lo revelador que resultaba, las organizaciones a través de los medios de comunicación exigieron que el documento no fuera alterado, a fin de resultar “mas aceptable para las autoridades mexicanas (...) La responsabilidad del Estado es tomar medidas urgentes para garantizar el acceso a la verdad y a la justicia de las víctimas y sus familiares de una vez por todas” (Amnistía Internacional, comunicado publicado en *El Sur* el 4 de marzo de 2006).

Asimismo, son quienes interpusieron, a través de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a fin de que se admitiera la demanda sobre la desaparición forzada

de Rosendo Radilla Pacheco, ocurrida en Atoyac de Álvarez en 1974, cuando el ejército y las policías se lo llevaron en un operativo de persecución a presuntos guerrilleros. Este es el primer caso de desaparición forzada en México que admite este organismo dependiente de la OEA y resulta relevante, pues con ello se da por hecho que en nuestro país no está garantizada la localización del desaparecido, la investigación de su paradero ni la sanción a los responsables. Las organizaciones además ahora plantean acudir a otras instancias internacionales para que se haga justicia y se castigue a los culpables de cometer delitos de *lessa humanidad* como el Tribunal Internacional de la Haya. Esto es más presión en el ámbito internacional en cuanto al cumplimiento de los compromisos del gobierno mexicano en materia de Derechos Humanos.

Ante la misma CIDH las organizaciones de Guerrero encabezadas por su similar nacional, el Centro de Derechos Humanos Agustín Pro, llevaron el caso de la matanza de 17 campesinos en Aguas Blancas en 1995. El organismo internacional consideró las pruebas y la investigación hecha por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en abril de 1996 donde recomendó “Ejercer las acciones penales correspondientes a fin de que se establezcan las responsabilidades individuales de los altos funcionarios del estado de Guerrero, identificados en la decisión emitida por la Suprema Corte de la Nación, y en consecuencia se les impongan las sanciones penales correspondientes a quienes resulten responsables”.

Hemos de señalar que la recomendación de la instancia internacional, al igual que la resolución de la SCJN establecen la violación de los Derechos Humanos no sólo a quienes estuvieron en el Vado de Aguas Blancas el 28 de junio, sino para quienes fueron víctimas de la posterior represión –otros detenidos, los familiares de los deudos y demás–, además de considerar la violación de las autoridades que ocultaron y manipularon la información de los hechos y que fue puesta en evidencia hasta la transmisión del video original siete meses después. No obstante, en ambos casos aún está pendiente fincar las responsabilidades penales a los involucrados; las organizaciones de la sociedad civil siguen exigiendo a la Procuraduría General de la República que reabra en caso, para lo cual le apuestan a la presión que pueden generar los organismos y organizaciones nacionales e internacionales.

Pero mientras el castigo llega para los verdaderos responsables, el ex gobernador Rubén Figueroa Alcocer (quién aún participa de la vida política del Estado) y los entonces funcionarios de su administración siguen impunes. Por su parte, las organizaciones brindan orientación y apoyo a las víctimas para que establezcan procedimientos que les permitan exigir la reparación del daño, como ocurrió en los trabajos de la sexta sesión del Parlamento de Derechos Humanos en Guerrero el 23 de junio del 2006. O en acciones concretas a otros afectados, como Joviel Rafael, quien luego de ser de los sobrevivientes de la matanza fue perseguido y sentenciado a 15 años de prisión, acusado de secuestro, portación de armas y pertenecer al EPR (9 de agosto de 1998), hasta que fue favorecido por el programa de preliberación del gobierno de Guerrero.

Otro punto de atención para las organizaciones de Derechos Humanos es el caso del Charco, donde en junio de 1998 elementos del ejército al mando del general Juan Alfredo Oropeza mataron a 11 personas –10 indígenas y un estudiante de la UNAM–, en un presunto enfrentamiento con grupos armados, las organizaciones sociales como la OCSS y el Movimiento Independiente de Pueblos Mixtecos han trabajado en la reconstrucción de los hechos para exigir el castigo a los responsables, asegurando que los muertos eran campesinos de la región que estaban pernoctando en la escuela de la localidad, luego de una reunión en la que buscaban asesoría para proyectos productivos, cuando de pronto fueron cercados en la madrugada por los soldados, quienes les dispararon a pesar de estar desarmados. Les exigieron salir y así lo hicieron sin armas y con la manos en alto, a pesar de lo cual fueron masacrados. Otros fueron muertos dentro de los salones.

Organizaciones como la del Pueblo Indígena Me'phaa, la Organización Independiente de Pueblos Mixtecos y el Frente Popular Revolucionario también han apoyado la liberación de sobrevivientes detenidos, además de gestionar acciones para la reparación del daño a los afectados. Éste, hasta este momento, comprende el pago de una pensión de 800 pesos mensuales a las viudas, aunque para algunas como María Abarca Modesto, con 14 hijos, resulta insuficiente.

También han dado seguimiento a los apoyos inútiles entregados a los afectados del Charco, en donde destaca la construcción del albergue para niños indígenas de Coapinola, que se construyó tras la matanza con recursos millonarios de la Fundación Coca-Coca y del Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Conadepi), el cual luego de concluido en hasta mediados del 2004 aún está abandonado por la falta de agua y luz, aunque estos servicios existen en la comunidad.

Seguimiento de casos de violación para frenar abusos policíacos

Aquí destaca el trabajo de sistematización y seguimiento realizado por el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, en donde los afectados, mayoritariamente indígenas, reciben asesoría jurídica para denunciar estos y otros abusos, además de que se da seguimiento a cada uno de los casos. En el XI Informe de 2005, este centro anotó que había atendido un total de 151 casos de violación a los Derechos Humanos, de los cuales 33 se relacionaban con detenciones arbitrarias (17 de ellas cometidas con elementos de la secretaría de gobierno, 16 por elementos de la policía judicial y 10 por militares); además otros 13 casos de privación ilegal de la libertad y un caso de tortura y ejecución extrajudicial. En el informe emitido en junio de 2006 se contabilizaron 165 casos de violaciones a los Derechos Humanos denunciados entre mayo de 2005 y mayo de 2006; de los cuales “documentaban seis casos de privación ilegal de la libertad y 13 detenciones arbitrarias, en donde se confirmó que no existía causa legal alguna que justificara dicha actuación por parte de las autoridades policíacas (...) Desde nuestra experiencia estos hechos significan el inicio de una cadena de violaciones a los Derechos Humanos, ya que las detenciones van acompañadas de extorsión, maltrato físico o psicológico, e incluso fabricación de expedientes judiciales por causas de venganza privada”.

Acciones importantes en este renglón ha sido el seguimiento de las organizaciones de Derechos Humanos para establecer castigo a los responsables de abusos policíacos. Un caso representativo fue la sentencia dictada al coordinador de la Policía Investigadora Ministerial, Alfredo Sánchez Nava, el 18 de noviembre de 2005, luego de que la jueza de primera instancia en materia penal lo encontrara responsable de la privación ilegal de la libertad en contra del indígena mixteco Pedro Morales Ignacio, a quien los policías judiciales Isidro Nava y Vicente Feliciano detuvieron el 21 de julio de 2003, sin orden de aprensión, para llevarlo con el entonces comandante Alfredo Nava, quien le exigió 40 mil pesos para liberarlo. Cuando Pedro se negó se lo llevaron a la comandancia hasta que sus familiares y personal de Tlachinollan se presentaron la mañana siguiente para exigir su liberación y luego presentar el caso a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero CODDEHUM, quien emitió la recomendación 361/2003, para que la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) iniciara el procedimiento administrativo. A pesar de esto, Tlachinollan continúa en la apelación de la sentencia, pues exige que los involucrados sean sentenciados también por abuso de autoridad y se repare el daño, además de se dé cumplimiento a la condena.

De hecho, las denuncias de afectados por los abusos policíacos con la asesoría de las organizaciones y las recomendaciones emitidas por la Coddehum, como resultado de tales

querellas, han permitido que los últimos tres directores de la Policía Ministerial –Jaime Figueroa Valázquez, Edilberto Solís Ramírez y Ricardo Leonel Coronel– estén prófugos de la justicia por su participación en actos de desaparición forzada. Las organizaciones sociales en su momento también denunciaron y exigieron la remoción (y mantienen investigación de los casos) de algunos funcionarios vinculados con la violación de los Derechos Humanos, como el subprocurador de justicia Antonio Noguera Carvajal, a quien se le responsabiliza de la desaparición del dirigente del PRT en el estado de Morelos, José Ramón García; el Colectivo contra la Tortura y la Impunidad denunció a Arnulfo Jacobo Luviano, luego de ser nombrado encargado de la Policía Ministerial en el 2005 y quien se comprobó participó en la matanza de Aguas Blancas en 1995. Otro de los señalados por la Red de Organismos Civiles Todos los Derechos para Todos es Erit Montúfar Mendoza, quien a pesar de los señalamientos de violación sistemática a los Derechos Humanos en su trayectoria como jefe policiaco en otras administraciones ocupa aún el cargo de director de la Policía Ministerial.

Por todo esto Tlachinollan asegura que a pesar de cualquier avance en materia de justicia, el actual gobierno de procedencia perredista aún no ha podido erradicar los vicios de las corporaciones policiacas. La política de la actual administración ha sido reubicar a los funcionarios y no reformar las instituciones.

También otras organizaciones como el Sembrador de Esperanza, la Red de Derechos Humanos de Guerrero, la Voz de los sin Voz canalizan denuncias ante la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, la que según su presidente, Juan Alarcón Hernández, en su XV Informe permitió que en un año (2005-2006) se emitieran 18 recomendaciones a la Procuraduría de Justicia, cuatro a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, las que se suman a 99 opiniones y propuestas a la misma Procuraduría.

La participación en el diseño de un marco normativo que garantice el disfrute de los Derechos Humanos

En este rubro, las organizaciones sociales en coordinación con la Coddehum y algunos diputados, principalmente del Partido de la Revolución Democrática, elaboraron la propuesta para una Ley de Amnistía Estatal, que fue publicada el 11 de noviembre de 2002, con vigencia al 9 de mayo de 2003, a fin de “amparar a aquellas personas en contra de quienes se haya ejercitado o pudiere ejercitarse acción penal por los delitos de fuero común de sedición, motín, rebelión, conspiración y conductas delictivas consecuentes de los ilícitos citados, siempre y cuando éstos no sean considerados como graves de conformidad con el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guerrero, cometidos por parte de grupos impulsados por motivo de índole político, con el propósito de alterar la vida institucional del Estado... En ninguna circunstancia y bajo ningún argumento, se podrá aplicar la presente Ley a quien esté acusado de ilícitos cometidos bajo la protección de organismos oficiales, militares o policiacos” (Ley de Amnistía número 592).

La propuesta original consideraba que ésta debía aplicarse “aún tratándose de los delitos calificados como graves por el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guerrero”, sin embargo diputados del PRI, a través del presidente de la Comisión de Justicia del Congreso Estatal, Ernesto Sandoval, se negaron a aceptarla. Así, se aprobó con este candado, por lo que otorgó beneficios sólo a 29 personas. Fue criticada por el Movimiento Social de Izquierda y el Frente de Organizaciones Democráticas de Guerrero para quienes “la ley inició y terminó muerta, ya que ningún luchador social fue beneficiado...Se liberaron a delincuentes comunes sin compromiso social”.

También a instancias de organizaciones de la sociedad civil y diputados del PRD, el

Congreso del Estado de Guerrero aprobó, el 23 de septiembre de 2005, la Ley para Prevenir y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas en el Estado de Guerrero, que tiene el objetivo de prevenir e inhibir la práctica de “desaparecer” personas y no la permitirá ni la tolerará, aun en estados de emergencia, excepción o suspensión de las garantías individuales, además de que establece responsabilidad no sólo para los autores materiales, sino también para sus jefes y superiores que no hayan impedido este hecho. Comprende asimismo establecer medidas de reparación integral del daño para las víctimas del delito. Considera la desaparición forzada como un ilícito de ejecución permanente, en tanto se desconozca el paradero de la víctima, e impone sanciones económicas e inhabilitación a los Ministerios Públicos y sus auxiliares al evitar u obstruir la investigación de este delito.

En el caso de la Ley de Acceso a la Información para Guerrero, aprobada el 29 de septiembre de 2005, si bien fue una demanda ciudadana en los últimos seis años, quienes la gestionaron fueron los partidos políticos ya que la ley “no fue sometida a la opinión de los ciudadanos de este Estado, incluso ni fue enviada a las organizaciones sociales, políticas, u organizaciones periodísticas, a pesar de que la Asociación de Periodistas de Guerrero solicitó por escrito al Congreso local una copia de la iniciativa y propuso realizar foros para recoger propuestas e incorporarlas al dictamen”. De hecho, la integración de su Comité de Acceso a la Información estuvo plagado de irregularidades ya que si bien se lanzó una convocatoria pública “para darle autonomía y ciudadanía” a través de la inscripción abierta a quienes se interesaran por ser los comisionados, la selección de estos terminó en la negociación de carteras para los partidos que integran el congreso local y la disputa de los recomendados. Así se rompió el principio de un organismo ciudadanizado y la libertad de operar al margen de compromisos políticos.

La búsqueda de la seguridad

El ejército es sin duda la institución con la que las organizaciones sociales de Guerrero han tenido más desencuentros en materia de respeto a los Derechos Humanos. Como parte de los recuerdos de la “guerra sucia” los pobladores de las zonas apartadas relacionan aún los uniformes verde olivo con represión y violencia institucional, por lo que en reiteradas ocasiones han exigido la salida de estos elementos de las comunidades. Sin embargo, los jefes militares arguyen que deben estar ahí como parte de sus acciones de combate al narcotráfico.

Según reportes oficiales desde hace algunos años Guerrero se convirtió en el *vivero de los narcotraficantes*, pues la difícil orografía de este territorio y la extrema pobreza de sus habitantes son factores que han permitido que en este punto del país se concentre hasta el 63% de la siembra de amapola a nivel nacional, industria ilícita cada vez más próspera: “el gobierno está perdiendo aquí la guerra contra las drogas, los incrementos comparados en destrucción de plantíos ilícitos y hectáreas de mariguana, señalan un promedio de alza de 36.7% (...) además los narcotraficantes en el Estado están evolucionando: siembran menos plantíos, pero estos son más grandes en extensión, aumentan la capacidad por hectárea y mejoran sus centros de acopio(...) de 2001 a 2004 se registró la destrucción de tres laboratorios clandestinos que procesaban opio, dos en Tlacotepec y uno en Atlixnac” (Informe del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia. Publicado por el periódico *El Sur*, 5 de julio de 2004).

El cultivo de enervantes se ha transformado en la principal fuente de ingresos para poblaciones enteras “más de 35 mil habitantes de esta zona -Filo Mayor en el corazón de la sierra de Guerrero-, un 90%, vive de la siembra de amapola, debido a que el aprovechamiento forestal está en manos de unos cuantos y el cultivo de las frutas y flores ofrece

ingresos -insuficientes- para una persona si puede pagar un pasaje de 200 pesos para ir con sus mercancías a las ciudades, o pagar el litro de gasolina a 10 pesos o un tanque de gas LP de 20 kilos en casi 300 pesos... Por lo que el único camino para comer es el cultivo de la amapola, cuyo kilo en el mercado se cotiza en 10 mil pesos en temporada de lluvia y 20 mil en secas. Así, abundan más los efectivos del ejército del Ejército mexicano en el monte que los profesores en las escuelas, los médicos y medicinas en los escasos centros de salud".(Periódico *El Sur*, 30 de agosto de 2005).

De hecho los propios militares, como el general Felipe Bonilla Espinobarros, comandante de la IX Región Militar, reconocen que la participación de los pobladores en la producción de enervantes tiene que ver con sus condiciones de pobreza, mas niegan que lo hagan con engaño "ellos están conscientes de que esta práctica constituye un delito y se arriesgan por el dinero que recibirán para paliar la miseria en sus comunidades" (Periódico *El Sol de Acapulco*, 25 de mayo de 2005).

Sin embargo la presencia de los militares en algunas zonas la región baja montaña como Ayutla de los Libres y Acatepec (con población mixteca), se vinculan más con acciones de combate a los grupos subversivos, especialmente después de la aparición del EPR (28 de junio de 1996) y el ERPI en la región, ya que según versión de las organizaciones sociales "la persecución encarnizada del Ejército contra los grupos armados devino en una masacre contra indígenas en el Charco. Este hecho ha sido deliberadamente postergado por las autoridades para dejarlo en el olvido. Esta agresión alentó la violencia y más ejecuciones extrajudiciales siguen sin investigarse. A pesar de que existe la recomendación 100/97 de la CNDH sobre 16 casos de violaciones de Derechos Humanos contra el Ejército en territorio guerrerense, no hubo ninguna acción de las autoridades para investigar y castigar a los responsables" (Periódico *El Sur*, 15 de abril de 2006).

Conflictos derivados de las violaciones a los Derechos Humanos

Después de los hechos de El Charco la presencia de militares en búsqueda de más presuntos implicados en los grupos subversivos, fue generando un clima de hostigamiento y temor, principalmente entre las mujeres indígenas, luego de conocerse que el 17 febrero de 2002, elementos del 41 Batallón de Infantería violaron a Valentina Rosendo Cantú, de 17 años, habitante de la Barranca del Bejuco; y el 22 de marzo abusaron sexualmente de Inés Fernández en la Barranca Tecuani, cuando los soldados realizaban recorridos en la zona portando listas con nombres de pobladores que presuntamente participaban en la guerrillería.

Ante esto, la Asamblea de Comunidades de Barranca del Bejuco decidió pedir el apoyo de la Organización de Pueblos Mixtecos y Tlapanecos, con sede en Ayutla, para denunciar ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos la situación, además de ligarse a otras organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación. Pero la exigencia de justicia ha sido ardua: "el 18 de febrero cuando Valentina tenía dolores por los golpes y hemorragia al orinar, su esposo la llevó al servicio médico más cercano, en el centro de Acatepec, situado a una hora caminando de la Barranca del Bejuco...la recibió y atendió el médico José Luis Zárabriga pero *no quiso dar ni certificado ni receta porque tiene miedo a que lo agarren los soldados*".(Periódico *El Sur* 7 de marzo de 2002:20). Sumado a esto el 27 de mayo siguiente se reunió el cabildo del municipio de Acatepec, y ahí el presidente municipal, Jerónimo Godoy Avilés, planteó retirar el sello a las autoridades de la Barranca del Bejuco "también les informaron que el alcalde los califica como *gente rebelde* porque han denunciado las violaciones contra los militares" (Periódico *El Sur*, 1 de julio de 2002).

Los defensores de Derechos Humanos involucrados en este caso también han tenido que asumir las consecuencias: Otilia Eugenio Manuel, secretaria de la Organización del

Pueblo Indígena Me´phaa, desde junio de 2002 ha sido constantemente amenazada de muerte por servir de traductora a las indígenas violadas y presentar su caso, reclamando justicia. En diciembre de 2004 al salir del foro “Contra la voz y el olvido: la voz de los pueblos indígenas de México”, organizado por el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollán, recibió una nueva advertencia de futuras acciones de represión a través de un anónimo lleno de faltas de ortografía. Ante ello, su organización responsabiliza al ejército de estos hechos, sobre todo después de que, en junio de 2002, descubrieron en la comunidad del Charco a un empleado del Ejército, dedicado al espionaje político con una libreta donde detallaba lo que ocurría en la comunidad las actividades de Otilia.

A pesar de este hostigamiento, las comunidades afectadas han asumido una actitud activa y continúan denunciando los abusos de poder de los uniformados que llegan a los pueblos, roban sus animales y cosechas*, toman fotos a sus mujeres e interrogan a los niños. En el 2003 los indígenas Me´phaa de Ayutla de los Libres se organizaron y sacaron de sus comunidades a los uniformados: “el 9 de diciembre como a las 6 de la mañana, empuñando palos, varas largas y a gritos, todos al mismo tiempo y sin orden, en idioma me´phaa (mixteco) y algunos en español, rodearon a los 20 soldados del batallón y los obligaron a irse... Un militar preguntaba quién era el líder y trataba de intimidar a los indígenas diciendo que iría a los terrenos de cultivo para localizar los plantíos de enervantes. Ellos le contestaron que no tenían líder, que son la mayoría, el pueblo, que no había plantíos qué buscar. El 16 de enero los elementos del 48 batallón de Infantería regresaron a la comunidad de Barranca Tecoani, pero en esta ocasión “llegaron directamente hasta la casa de la indígena violada en marzo de 2002 e insitieron a su esposo que retirara la denuncia contra los militares(...) Un día después 17 personas de la comunidad fueron a verlos para pedirles que se fueran...Se burlaron de ellos y los amenazaron con sus armas y trataron de agredirlos –pero se interpusieron las mujeres; al no conseguir que se retiraran, los indígenas se quedaron a dormir junto al campamento y el 18 de enero se reunió la gente de cinco comunidades me´phaa -Calixtepec, Barranca Bejuco, Ciénega del Sauce, Barranca Tecoani y les pidieron que se fueran, y en esta ocasión así lo hicieron”. (Periódico *El Sur*, 5 de enero de 2004).

Luego de un decomiso de ocho toneladas de marihuana en Apoyecatzingo, el comisario del poblado, Crecencio Santos Velazquez, y de Pochutla, Juan Vargas Cortez, denunciaron ante la Coddehum a los militares, tras asegurar que en su operativo habían cometido atropellos en la localidad. En esta acción unos 400 habitantes de Apoyecatzingo, entre los que iban niños y mujeres, con palos y varillas pretendieron impedir que los militares catearan las viviendas e, inclusive, se llevaron por la fuerza al agente del Ministerio Público del Fuero Común, Juan Carlos Ramos López, a la comisaría ejidal y amenazaban con lincharlo. El funcionario fue liberado luego de que los militares dispararon al aire con lo que también lograron continuar con el cateo de las viviendas que estaban deshabitadas. La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de Guerrero recibió la denuncia de las autoridades comunales y se comprometió a canalizar la denuncia ante la CNDH, luego de exhortar a los militares a que “el cumplimiento a la persecución de bandas organizadas... lo realicen con respeto a los Derechos Humanos respetando siempre el marco normativo de las garantías constitucionales”(Periódico *El Sur*, 12 de febrero de 2004).

En respuesta a las denuncias, el comandante de la IX Región Militar, general Mario López Gutiérrez, dijo que los comisarios indígenas protegen sembradíos de enervantes en Ba-

* El dirigente de Pueblos Indígenas Me´phaa, Andrea Eugenio denunció que los militares el 7 de diciembre de 2003 en Barranca de Guadalupe “cortaron toronjas y cañas sin permiso de los dueños, y robaron calabazas, plátanos y pollos de los campesinos de la comunidad... Además de que anotaron los datos de una camioneta de la Organización Independiente de Pueblos Mixtecos y Tlapanecos que se encontraba estacionada” (Periódico *El Sur*, 10 de diciembre de 2003) El Coordinador de esta organización, Arturo Campos, agregó que en el Coquillo en enero de 2003 se robaron jicamas y en febrero de este mismo año los uniformados contaminaron el río al hecharle cal para tratar de matar camarones.(Periódico *El Sur* 20 de enero de 2004).

rranca Tecuani, Barranca de Guadalupe, Ahuacotzingo y Plan de Gática: “desgraciadamente la mafia paga a los líderes y forzan a los indígenas a sembrar enervantes(...) la gente pide la salida del ejército porque no quieren que continúen la destrucción de sembradíos”. Aseguró que sus efectivos no retrocederán pese a las quejas presentadas por los indígenas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, porque, asegura, su proceder se apega a la Constitución, dentro del marco del derecho y respeto irrestricto a los Derechos Humanos. Sobre la violación a las mujeres dijo “no hemos tenido noticia(...) cuando detectemos un acto así, procederemos” (Periódico *El Sur*, 16 de febrero de 2004). Sobre los problemas de las detenciones en Alpoyecatzingo reconoció que hubo algunos roces con los ciudadanos “pero cuando descubrieron que en las casas que cateamos había droga comprendieron que no estábamos haciendo ningún mal –reiteró–; desgraciadamente existen mafias que ‘azuzan’ a los campesinos e indígenas a sembrar estupefacientes y hay autoridades que ‘azuzan’ a los campesinos para que eviten el aseguramiento.” (Periódico *El Sur*, 18 de febrero de 2004).

Las autoridades de Alpoyecatzingo desmintieron esta versión y el comisario Crecencio Santos aseguró tener debidamente documentadas más de 40 violaciones a los Derechos Humanos por militares, el dirigente de Tlachinollán, Abel Barrera, agregó que las declaraciones son una muestra de que no hay garantías de que la justicia militar investigue las violaciones a los Derechos Humanos en las zonas indígenas, que lo que les interesa es encubrir los hechos, a pesar de que existen pruebas de que los militares han cometido atropellos; criticó la “actitud apologética del general al asumir que el Ejército se ajusta a la ley y a la Constitución”. Agregó que “la misma Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha pedido al ejército que sus acciones no deben rebasar ni atentar contra la integridad física y patrimonial de las comunidades indígenas”.

Cinco meses después de estos comentarios el comandante regional de la 35 Zona Militar, Audomaro Martínez Zapata, anunció nuevos operativos en la Montaña y Sierra. Al opinar sobre la exigencia de las organizaciones que piden la salida del ejército de estas zonas dijo “se trata de quienes tratan de estar al margen de la ley, quieren cometer delitos y vivir fuera del contexto legal y es ahí donde aumentaremos nuestras acciones”. (Periódico *El Sur*, 5 de julio de 2004). Ante estos comentarios, cuando en julio de 2005 las corporaciones policíacas encontraron a la intemperie bolsas de plástico llenas de droga en la comunidad de Banco Nuevo –donde trabajan los campesinos ecologistas–, las organizaciones no gubernamentales alertaron que podría ser una táctica para involucrar a los ecologistas de la zona en estos ilícitos.

El Ejército ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos

En mayo de 1999 fueron detenidos, por efectivos del 40 batallón, en la comunidad de Pinotla, municipio de Ajuchitlán del Progreso, los campesinos ecologistas Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, mismos que fueron liberados el 7 de noviembre de 2001, mediante un decreto del ejecutivo federal, luego de recibir el premio en ecología de la Fundación Godman, el “Chico Méndez”, que otorga Sierra Club y la Medalla Roque Dalton; sin embargo, el caso no ha sido cerrado. Los dirigentes de la Organización de Campesinos Ecologistas de la Sierra de Petatlán y Coyuca de Catalán tienen aún pendiente las violaciones a sus Derechos Humanos por parte de los elementos del ejército, ya que según afirma el Centro de Derechos Humanos Agustín Pro los detuvieron y fueron incomunicados y torturados durante seis días, se les obligó a firmar declaraciones autoinculpatorias, que junto con otras pruebas fabricadas por el ejército sirvieron de sustento para someterlos a un proceso judicial plagado de irregularidades y que culminó con una sentencia condenatoria en su contra.(Camacho, 2004).

Acusan a jefes militares de operar en contubernio con los caciques locales para el ecocidio y saqueo de las zonas boscosas de esta parte del país: “las tropas están a disposición de los intereses privados, prestas a intimidar y reprimir a los inconformes”.

Por ello, el Centro Agustín Pro presentó, el 25 de octubre de 2001, ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, la petición de apertura del caso “por la responsabilidad que el Estado Mexicano tiene en las violaciones a los Derechos Humanos (...) en la afectación a las garantías de la libertad personal; derechos a la integridad personal y derecho al debido proceso. En noviembre de 2002 amplió la petición por violaciones a ser juzgados por un tribunal imparcial e independiente y violación al derecho a la protección judicial” -cuando les fue negado el amparo a los ecologistas, con lo que aseguró existe una complicidad en Guerrero entre los tribunales federales con el ejército-. Estas acciones de recurrir a instancias internacionales y hacer una denuncia pública amplia, advierte el Centro de Derechos Humanos Agustín Pro, tiene como propósito el fundar medidas de no repetición y el replanteamiento de la labor que el Ejército realiza en comunidades indígenas y campesinas (Periódico *El Sur*, 28 de noviembre de 2002).

La búsqueda de la participación

Con la llegada de Zeferino Torreblanca Galindo a la gubernatura del Estado en 2005, gran parte de las organizaciones de la sociedad civil le apostaron a que con ello se generarían cambios en la política que permitieran garantizar un mayor respeto a los Derechos Humanos, así como una relación más cercana con las organizaciones ligadas a esta tarea. Las expectativas se cifraron en dos elementos importantes: se trataba en un cambio en el grupo que se encargaba de la conducción del estado después de más de 70 años, ahora era uno respaldado por un partido de izquierda y con un amplio consenso popular, y el ahora gobernador tenía en su historia una amplia participación en las organizaciones de la sociedad civil, al pasar por el COPRIDA, CANACO, COPARMEX y Frente Cívico de Acapulco.

Sin embargo el desencanto para las organizaciones llegó pronto. La justicia para los indígenas esterilizados en El Camalote, para las viudas de Aguas Blancas, para los huérfanos de El Charco y la liberación de los campesinos ecologistas presos fueron asignaturas que siguieron pendientes. El nombramiento de los integrantes de su gabinete de corte marcadamente empresarial y sin vinculación al sector social fue definiendo una política cada vez más apartada de los sectores que le dieron el voto. La decisión de usar la fuerza pública para desalojar a los manifestantes de la normal de Ayotzinapa y luego asegurar que los jóvenes también violaron los Derechos Humanos de los policías al responder a la agresión con golpes, fueron acciones que llevaron al PRD a solicitarle al gobernador de Guerrero que definiera su agenda en materia de Derechos Humanos.

Sin embargo los momentos de crisis entre las organizaciones sociales y el titular del ejecutivo estatal han sido mas profundas en otros momentos, con el nombramiento de un militar para la secretaría de Seguridad Pública, el llamar “fundamentalistas” a los ecologistas y cuestionar las acciones de solidaridad de las ONG nacionales e internacionales en el estado, pero sobre todo al apostar a la eficiencia en el manejo de los recursos público y a la militarización como las herramientas principales para resolver los graves problemas de Guerrero.

El nombramiento del militar

Cuando el militar en retiro Juan Heriberto Salinas Altés fue nombrado encargado de la seguridad pública, las organizaciones de Derechos Humanos puntualizaron dos hechos importantes: con ello se estaban pasando por alto las recomendaciones internacionales que establecen la conveniencia de “mantener separadas las funciones de las policías preventivas y las que realizan tareas de investigación de justicia del Sistema Nacional de Seguridad Pública...El nombramiento de militares en activo o retiro contraviene el carácter civil del sistema de justicia penal. Los vínculos de lealtad entre los miembros de las fuerzas armadas pueden resultar en ingerencias...Debe hacerse lo necesario para evitar inclusive su sospecha” (OACDH en México, 2004). El otro aspecto era que el general había ocupado la comandancia de la novena región militar, asentada en Guerrero durante la gubernatura de José Francisco Ruiz Massieu, que fue objeto de recomendación por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por las violaciones cometidas durante su gestión por policías y militares, a las que sumaron el asesinato de más de 100 militantes del PRD.

El 29 de abril de 2005 el propio Secretario de Seguridad Pública se presentó en las instalaciones de la Coddehum en donde encaró las críticas de las organizaciones sociales por su formación militar y garantizó estar dispuesto no sólo a recibir denuncias, quejas y recomendaciones sino a que su dependencia sea promotora de los Derechos Humanos. Aunque esto no le quitó las críticas de las organizaciones luego de que en su equipo fueran nombrados funcionarios que en otras administraciones estuvieron vinculados a violaciones a los Derechos Humanos.

Descalificativos para los defensores de Derechos Humanos

Cuando las organizaciones de defensa de los Derechos Humanos locales, nacionales e internacionales instaron al gobernador a liberar a Felipe Arriaga, declarado preso de conciencia por Amnistía Internacional, al señalar que su detención obedecía a la lucha que había desarrollado a favor de la preservación de los bosques de la Costa Grande de Guerrero, y le exigieron acciones efectivas para castigar a los responsables de la emboscada donde otro ecologista, Albertano Peñaloza, fue herido y mataron a dos de sus hijos, el gobernador se enfrentó a las organizaciones. Calificó de “fundamentalistas” a los ecologistas, pidiendo a las organizaciones solidarias que “con ellos en el ámbito nacional e internacional que mejor le sugirieran cómo resolver “los problemas de drenaje” reprochándoles que opinen “desde lejos y sin conocer las causas de los “grandes problemas de Guerrero”.

Cuando Felipe Arriaga fue declarado inocente por el juez Ricardo Salinas Sandoval el 15 de septiembre de 2005, se comprobó que estaba fundamentada la exigencia de justicia de organizaciones como Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Greenpeace, Washinton Office for Latin America, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, el Alto Comisionado de la ONU en Derechos Humanos, la Red Nacional Todos los Derechos para Todos, el Centro de Derechos Humanos Agustín Pro, y otras. Arriaga insistió que estas organizaciones y las que trabajan en la entidad a favor de los Derechos Humanos tienen una visión de la orientación de políticas públicas y las acciones para lograr el desarrollo de Guerrero que se aparta en mucho de la que tiene el actual gobernador del estado.

El conflicto de la Parota

Otro punto de desacuerdo entre las organizaciones de defensa de los Derechos Humanos y el actual gobernador ha sido en torno a la realización del proyecto hidroeléctrico La Parota, por parte de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Las primeras se solidarizan con la lucha del Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a la Presa (Cecop), quienes en su defensa de la tierra se niegan a participar de la lógica mercantilista “de quienes hablan de generar un polo de desarrollo que busca beneficiar a las grandes empresas trasnacionales. Prevalce entre las autoridades estatales una actitud arrogante y autoritaria que se ha negado a consultar y a informar con veracidad a los campesinos que se encuentran asentados en los núcleos comunales que cuentan con el 63% de las tierras afectadas, en tanto realizan asambleas ilegales fuera de los núcleos agrarios a fin de imponer de manera dolosa la expropiación de sus tierras simulando una consulta” (Periódico *El Sur*, 15 de abril de 2006).

Por su parte, el gobierno estatal asegura que este proyecto traerá desarrollo, generación de empleos y la solución a los problemas de agua al puerto turístico para los próximos 50 años. Esto es respaldado por grupos empresariales de Acapulco, que solicitan a los opositores acepten el sacrificio de ser reubicados a favor del bien de muchos, negándoles el valor que ellos le dan a su tierra.

Políticas inéditas en el Desarrollo de Guerrero

Con la reseña de los hechos aquí expuestos se puede apreciar cómo en Guerrero, luego de la amarga experiencia de la “guerra sucia”, cuando los pobladores de algunas zonas enfrentaron una violación sistemática a sus Derechos Humanos, las organizaciones no gubernamentales están trabajando para construir el diseño de una política de desarrollo más justa y equitativa.

Para ello han tenido no sólo que atender las denuncias de violaciones a los Derechos Humanos, sino sobre todo construyendo nuevas relaciones de entendimiento que favorezcan una cultura de la participación en la defensa de las víctimas y el respeto a estos Derechos en los encargados de la procuración de justicia. En ello ha sido fundamental el seguimiento de los casos y la solidaridad encontrada en otras organizaciones e instituciones nacionales e internacionales, las cuales han permitido que el discurso de los Derechos Humanos deje de ser meramente declarativo y se consolide a favor de una cultura local de respeto a los derechos de todos y cada uno de los individuos.

En su trabajo a favor de los Derechos Humanos, los actores locales han ido más allá de la promoción y defensa de los Derechos Humanos, e incursionan en el análisis y reflexión para el planteamiento de nuevas las políticas públicas, que pueden garantizar un desarrollo más justo y equitativo.

En materia de seguridad pública las organizaciones están alertando sobre los riesgos de apostar al equipamiento de las corporaciones policíacas para atender esta demanda. Advierten que la violencia gubernamental es el principal obstáculo al desarrollo, ya que en la medida que se invierte más en seguridad, se sacrifican recursos destinados al gasto social. Aseguran que lo que realmente se necesita es fortalecer a estas instituciones encargadas de la seguridad, extirpando de ellas los males que le impiden realizar un trabajo comprometido con la ciudadanía, para lo que proponen una reforma policial cuyos cambios deben partir del interior de las mismas fuerzas policíacas, particularmente de sus condiciones laborales, mediante el establecimiento de mecanismos claros que den garantías al policía frente a sus superiores jerárquicos y frente a la propia sociedad. Demandan trabajar en las relaciones ciudadanía-fuerzas policíacas y un sistema de monitoreo ciudadano. Rechazan

que la militarización de las instituciones garantice la seguridad, niegan que con ello se van a lograr mejores resultados en el combate del crimen organizado y señalan que esas acciones ponen en entredicho el marco constitucional al subordinar a autoridades civiles a las militares. Pero ante todo demandan que el tema de la seguridad y la justicia se abra y se aborde no sólo como un problema policiaco, sino como asuntos esencialmente vinculados con el modelo económico, la lucha contra la pobreza y la marginación.

Cuestionan el institucionalismo –en el ejército o en los partidos políticos– y dicen que a través de su fortalecimiento se pretende la impunidad, como ha pasado con los abusos de los elementos castrenses, o bien controlar el espacio social a fin de debilitar la organización independiente y el empoderamiento de la gente en sus espacios vitales. Se oponen a que los gobiernos procuren condiciones sociales, jurídicas y políticas para alentar las inversiones en lugar de atender los compromisos con los que menos tienen. Reclaman, asimismo, la exigua asignación del presupuesto destinado a la atención de los sectores sociales, priorizando la inversión, la seguridad y el fortalecimiento de capitales.

No se han quedado sólo en las propuestas. Han pasado a los hechos. Muestra de ello es la operación de la Policía Comunitaria en las comunidades indígenas de la montaña baja, donde auténticamente se trabaja con una concepción distinta de aplicar justicia. Está también la elaboración de la Agenda Estatal para el desarrollo y la autonomía de los pueblos indígenas de Guerrero, donde siete organizaciones hacen diferentes planteamientos concretos sobre los derechos de los pueblos indígenas y sus problemas estructurales, así como propuestas para mejorar las condiciones de vida y revertir el usual modelo de desarrollo excluyente.

En esta apertura al diálogo realizan foros de discusión y mantienen espacios de expresión permanente en algunos medios de comunicación, además de apoyar la operación de otros medios, como las radios comunitarias, que representan un excelente vehículo de expresión para los grupos indígenas. Respaldan también la creación de nuevos municipios. Pero sobre todo trabajan en la construcción de redes de solidaridad nacionales e internacionales, involucradas en la lucha por la justicia e igualdad que sustentan políticas de desarrollo, basadas en el ejercicio de los Derechos Humanos.

2.3. Los desaparecidos en Guerrero durante la guerra sucia⁸

La figura del detenido-desaparecido comprende a personas detenidas en circunstancias diversas por alguna autoridad policiaco-militar (o paramilitar), que no fueron puestas a disposición de autoridad competente para ser juzgadas conforme a derecho por una presunta causa imputable, ni recibieron el trato que a todo ser humano se le debe dar según la Constitución. Se tiene conocimiento por testimonios de detenidos, familiares o testigos del periodo histórico conocido como “guerra sucia” (desde mediados de las décadas 60 y 70 hasta principios de los años 80) que estas personas, desde el momento de su detención, fueron sometidas a torturas, acción también prohibida por la legislación nacional e internacional.

El 19 de mayo de 1969 fue detenida la primera persona desaparecida en relación con la violencia política de esta época: Epifanio Avilés Rojas –miembro de un comando armado de la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR)– fue detenido en compañía de Jorge Manuel Torres Cedillo, en Coyuca de Catalán, Guerrero, y remitido al Campo Militar Número Uno en la Ciudad de México.

⁸ Esta información forma parte del trabajo realizado por Nicomedes Fuentes García para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

Hasta 1972 se produjeron enfrentamientos entre la guerrilla, parte del ejército y policías, y tuvieron lugar ejecuciones extrajudiciales de numerosos detenidos, como lo atestigua la denuncia formulada ante la Secretaría de la Defensa Nacional por Antonio Espinobarros, de la región indígena de Tlaxcalixtlahuaca, donde el 5 de agosto de 1970, durante la persecución de Genaro Vázquez, fue detenido, torturado y asesinado por elementos del ejército Yrineo Juárez Castro. En la misma fecha, elementos del ejército, ejecutaron a Antonio Navarro en el Cerro Cenizo, donde lo golpearon, mataron y enterraron (informe en borrador de la Fiscalía Especial para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado -FEMOSPP-, 2006).

El propio Antonio Espinobarros fue el tercero en la lista de asesinados por el ejército en Guerrero. Los ganaderos Manuel Guzmán y Ocotlán Sierra lo acusaron de haber matado a Paulino Aranza, Cosino Rosas y Victoriano Rentería y de haber robado 4 cabezas de ganado. Cuando iba a la Agencia del Ministerio Público para rendir su declaración, el ejército lo emboscó y capturó. Iba con su esposa -quien fue obligada a irse al pueblo- y lo llevaron al Cerro de la Ardilla, donde lo forzaron a cavar su propia tumba. Lo desnucaron, lo enterraron y el cuerpo fue hallado días más tarde por gente del pueblo (informe en borrador de la FEMOSPP, 2006).

En la Sierra de Atoyac se conocen muchos casos de ejecuciones extrajudiciales, como el asesinato de Julio Hernández, comisario de San Martín, torturado hasta la muerte por el capitán Sosa; o el fusilamiento de campesinos en el centro de la comunidad de Los Piloncillos, donde quedaron los cuerpos de Saturnino Sánchez, de 65 años, con cierto grado de invalidez, Eleazar y Santín Álvarez, de 17 y 18 años de edad, respectivamente, Toribio Peralta y Crecencio Reyes.

En febrero de 1972 Genaro Vázquez murió en un accidente. Con su muerte y la detención de la mayoría de sus militantes, la ACNR quedó prácticamente desarticulada, y policía y ejército se concentraron en acabar con la guerrilla de Lucio Cabañas. Tras varias acciones guerrilleras efectivos del ejército detuvieron, torturaron y encarcelaron a los habitantes hombres de El Quemado, municipio de Atoyac, donde murió en tormento el anciano Ignacio Sánchez Gutiérrez. En menor medida, estas situaciones se repitieron en San Francisco del Tibor, Río de Santiago y numerosas comunidades de la sierra de Atoyac.

Si en el medio rural el ejército se hizo cargo de la represión, en las ciudades se conoció la existencia de escuadrones de la muerte vinculados a las policías estatales y locales, comandados por los militares Francisco Quiroz Hermosillo, Mario Arturo Acosta Chaparro y los capitanes Barquín y Luis de la Barrera Moreno, los civiles Miguel Nassar Haro, Salomón Tanus, Francisco Sahagún Vaca y Wilfrido Castro Contreras, entre los más visibles.

La aparición de los organismos paramilitares Brigada Blanca y Grupo Sangre, provocaron la desaparición y muerte de muchos ciudadanos mexicanos. El 23 de junio de 1974, en una nota titulada "Grupo Sangre", en Acapulco, Guerrero. Luis de la Barrera Moreno informó que tanto en el Puerto de Acapulco como en poblaciones cercanas al mismo, habían aparecido cuerpos sin vida de personas no identificadas, con impactos de arma de fuego, señales de haber sido torturados y desfiguraciones en el rostro y otras partes del cuerpo, producidas por quemaduras.

Resulta difícil establecer cifras de personas desaparecidas, ya que muchas de ellas no fueron reclamadas. La Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctima de Violaciones de Derechos Humanos en México (AFADEM) informó el 31 de diciembre de 2000 que ese organismo no gubernamental tenía registrados, desde 1979, un total de 1,300 casos de desaparición forzada, de los cuales más de 650 eran de Guerrero y de éstos 450 pertenecían al municipio de Atoyac.

No obstante, la CNDH, en su informe de 2000, refiere que fueron documentados 532 casos de desaparición forzada, de los cuales 351 corresponden al área rural y 181 al área

urbana, éstos distribuidos en 19 entidades federativas, a saber: 50, Distrito Federal; 40, Sinaloa; 19, Jalisco; 11, Chiapas; 10, Chihuahua; 9, Estado de México; 9, Michoacán; 8, Sonora; 5, Baja California; 5, Nuevo León; 3, Oaxaca; 1, Hidalgo; 2, Coahuila; 2, Morelos; 2, Puebla; 2, Tamaulipas; 1, Nayarit; 1, Querétaro y 1 San Luis Potosí. Tales son las cifras oficiales.

Las cárceles clandestinas

Los militares instalaron retenes en lugares estratégicos de Guerrero, en los cuales tenían colaboradores, simpatizantes o militantes de la guerrilla que habían sido detenidos con anterioridad y que mediante presión o tortura fueron obligados a señalar a personas vinculadas con la guerrilla. En tales retenes desaparecieron gran cantidad de ciudadanos.

La misma institución detuvo y “desapareció” a muchos ciudadanos de la sierra de Guerrero, sustrayéndolos de sus hogares frente a sus familiares, padres, hijos, hermanos o vecinos, sin que hasta la fecha se conozca su paradero.

Antonio Hernández Fernández, profesor universitario y sobreviviente de la “guerra sucia”, declaró el 17 de julio de 2002 en la Ciudad de México, ante la Fiscalía Especial para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), que el 22 de enero de 1975, después de haber estado en el velorio del profesor Felipe Rendón en Acapulco, abordó un autobús de la línea *Estrella de Oro* para trasladarse a Chilpancingo, del cual dos civiles y dos militares uniformados lo bajaron en un retén. Lo torturaron en la tienda de campaña del retén por espacio de tres horas al término de las cuales lo trasladaron a otro lugar, donde prosiguieron aplicándole tormento, combinando inmersión en agua con electricidad, para luego encerrarlo en un espacio donde apenas cabía.

En su paso por dos cárceles clandestinas, Antonio Hernández habló con Luis Armando Cabañas Dimas, quien le comentó que ahí se encontraba el estudiante universitario Carlos Díaz Frías, líder de la Federación Estudiantil Universitaria Guerrerense (FEUG), ambos desaparecidos. En la misma cárcel se hallaban detenidos dos marineros en cuyo barco se había encontrado marihuana, y ellos le informaron que junto a su celda estaban Freddy Radilla Silva y Jaime López Sollano, hermano del ex senador de la República, Saúl López Sollano, también desaparecidos.

Asimismo, Hernández pudo hablar con María Concepción Jiménez Rendón, ex esposa del ex diputado local Octaviano Santiago Dionisio, y con un campesino a quien apodaban “El Tío” y que después supo que se llamaba Eusebio Peñaloza. De todos ellos también se desconoce el paradero hasta la fecha.

Arturo Gallegos Nájera, ex preso político durante los años 70 y principios de los 80, afirmó haber visto en la base aérea de Pie de la Cuesta a Teresa Estrada Ramírez, estudiante de filosofía y letras desaparecida desde el primero de diciembre de 1974 en Lecumberri, Ciudad de México. Gallegos Nájera fue detenido el 20 de septiembre de 1974 por policías encabezados por el comandante de la policía judicial de Acapulco Wilfrido Castro Contreras y el coronel del ejército Mario Arturo Acosta Chaparro. Durante días fue sometido a torturas, después de las cuales lo trasladaban a la vieja base aérea militar de Pie de la Cuesta, donde había entre 25 y 30 detenidos más, repartidos en distintas habitaciones. Entre ellos se encontraban Moisés Perea Cipriano “Lorenzo” (FAR), Manuel Serafín Gervasio “Javier”, “Maciel” o “Conrado” (PDLP) y Teresa Estrada Ramírez “Norma” (FAL). Ya no volvió a ver a los dos últimos. En cuanto al primero, fue sacado el 23 de ese mes para ser asesinado, aunque oficialmente se dijo que había muerto en un enfrentamiento con la policía en El Rincón, lugar cercano a Tierra Colorada.

Por su parte, Mario Álvaro Cartagena, militante del Movimiento de Acción Revolucionaria, expuso al entonces presidente Miguel De la Madrid que el 5 de abril de 1978 vio con vida a Alicia de los Ríos Merino, quien hasta ahora permanece en calidad de desaparecida. También narró al presidente y a varios miembros de su gabinete los métodos represivos de los más conocidos policías de la Dirección Federal de Seguridad.

A la llegada de Vicente Fox a la presidencia de la república los familiares de desaparecidos políticos renovaron sus esperanzas de encontrar respuesta a sus demandas. Se creó la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, aunque ésta dejó transcurrir el tiempo sin decidirse a emprender acciones para satisfacer los reclamos de los familiares.

Lo cierto es que después de 30 años de que una cifra estimada en más de 1,000 ciudadanos mexicanos fueran víctimas de desaparición forzada, sus familiares siguen reclamando justicia a los actuales gobiernos.

Propuestas

A continuación algunas propuestas, producto de la iniciativa de familiares de los desaparecidos:

1. Reconocimiento público por parte de los gobiernos actuales de que se ofendió a la sociedad y se cometieron graves delitos contra la misma.
2. Realización de una investigación real sobre el paradero de los detenidos-desaparecidos.
3. Castigo a quienes cometieron el delito de desaparición forzada.
4. Reparación del daño material a quienes perdieron sus bienes en el conflicto, y en los casos de los desplazados a quienes perdieron casas, tierras y ganado.
5. Atención médica y psicológica a quienes sufren padecimientos producto de la represión y la tortura.
6. Impulso a programas sociales y de desarrollo en la región, utilizando los recursos naturales de su entorno de manera sustentable.

2.4. La educación en Derechos Humanos en la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de Guerrero, desde un enfoque no gubernamental. Análisis de 2002, 2004 y 2005 ⁹

Como hemos mencionado, la Coddehum y su legislación datan de septiembre de 1990, es decir, pocos meses después de que la institución y el concepto del Ombudsman fueran introducidos en México. En sus inicios, el diseño institucional centró su atención en las labores de defensa de los mismos; pero también abarcó una serie de actividades y estrategias educativas dedicadas a la sensibilización y divulgación de los Derechos Humanos. Uno de sus principales productos fue la creación de la “Guía Metodológica para la Enseñanza de los Derechos Humanos en la Escuela Primaria”, creada por el Comité Técnico Operativo de Educación en Derechos Humanos. Ello respondió, en parte, tanto a las circunstancias

⁹ Esta información forma parte del trabajo realizado por Renata Zósima Talavera Téllez, Universidad Autónoma de Guerrero, Unidad Académica: Facultad de Ciencias Sociales, con la asesoría de M.C. Dulce María Quintero Romero, Unidad de Ciencias de Desarrollo Regional, Universidad Autónoma de Guerrero para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

políticas y sociales que el país y el Estado vivían en los primeros años de la pasada década como al hecho que se trataba de una institución nueva que debía abrirse camino y obtener legitimidad ante la sociedad mexicana. Ejemplo de esto fue la necesidad de combatir prácticas como la tortura, generalizadas en las corporaciones policiacas de entonces, y en general combatir las violaciones a los Derechos Humanos.

Hoy, del análisis general de la Ley de la Coddehum se desprende la importancia de la educación en Derechos Humanos como una de las tareas principales de la actividad del Ombudsman. El artículo quinto de dicha ley establece los objetivos institucionales del organismo, entre los cuales destacan la promoción, salvaguarda y defensa de los Derechos Humanos.

Otra característica importante del marco normativo es la referencia no sólo a la legislación estatal, sino a la celebración de convenios de coordinación con otras instituciones y que brindan a la Comisión y por ende a los ciudadanos un amplio abanico de disposiciones, experiencias y acuerdos para las acciones de los organismos públicos y en particular de aquellas relativas a la educación.

Los mecanismos para cumplir con los objetivos institucionales en materia de educación se pueden derivar de las atribuciones específicas de su titular, entre las que se encuentran proponer medidas legislativas y reglamentarias, promover la enseñanza, elaborar programas preventivos y formular programas y acciones para impulsar el cumplimiento de los tratados internacionales en la materia:

La Ley de la Coddehum establece dos ámbitos principales de relación entre la Comisión y las organizaciones de la sociedad civil:

- a) La colaboración en actividades educativas o de promoción de una cultura de los Derechos Humanos y la celebración de acuerdos y convenios de colaboración con organismos de defensa de los Derechos Humanos, instituciones académicas y asociaciones culturales, en el marco del fortalecimiento de las relaciones entre organizaciones no gubernamentales y la Coddehum.
- b) La facultad que otorga la Ley a las OSC de denunciar violaciones a Derechos Humanos de personas en condición de vulnerabilidad:

Actividades de la Comisión en materia de educación en Derechos Humanos

En el periodo de análisis la Comisión ha llevado a cabo numerosos programas específicos en este renglón, entre los que se cuentan:

- Guía Metodológica para la Enseñanza de los Derechos Humanos en la Escuela Primaria.
- Cursos-taller “Nociones de los Derechos Humanos” y “Enseñanza de los Derechos Humanos en la educación básica”; foro “José Francisco Ruiz Massieu”. La temática ha variado año con año: en 2002 se abordó “La universidad y los Derechos Humanos”; en 2004 “Los Derechos Humanos frente a los retos de la democracia”, y en 2005 “Voces plurales. Mujeres de nuestro tiempo”.
- Cursos-taller a militares, para personal de mandos superiores, medios y tropa, sobre conceptos básicos de los Derechos Humanos, la observancia de éstos en actividades del ejército, Corte Interamericana y otros organismos internacionales, Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y derechos de la mujer y la niñez.
- Convenios de colaboración interinstitucional orientados a realizar acciones y actividades para defender, promover, proteger y divulgar los Derechos Humanos, principalmente entre elementos de la policía preventiva y de tránsito.
- Jornadas de difusión sobre los Derechos Humanos de la niñez en la escuela primaria.
- Seguimiento al “Operativo mochila” consistente en ofrecer pláticas sobre prevención del

delito, farmacodependencia, violencia intrafamiliar y otros temas similares, en 17 centros educativos de enseñanza secundaria de Chilpancingo, Iguala, Acapulco, Zihuatanejo, Ometepec, Chilapa, Arcelia y Tlapa.

- Diplomados, congresos, foros y otras actividades relacionadas con la protección a los Derechos Humanos.
- “Fortalecimiento institucional de organismos públicos de Derechos Humanos”, programa destinado a promover la capacitación, educación y cultura en esa materia.
- Impulso al servicio civil de carrera en Derechos Humanos, basado en la necesidad de desarrollar una estrategia institucional para incorporar a la Comisión la reflexión derivada de investigaciones teóricas y aplicadas en el campo de los Derechos Humanos.

La Coddehum ha logrado desarrollar un amplio programa educativo, aun cuando en sus informes anuales no se ofrecen indicadores uniformes que permitan realizar un análisis más amplio sobre el particular. Para realizar un estudio pormenorizado sobre las actividades de educación y capacitación educativas de la Comisión sería preciso contar con datos que indiquen, por ejemplo, número de educadores y perfil profesional de los mismos; programas de formación en materia de educación en Derechos Humanos; información sobre lugar y métodos utilizados para formar al personal; evaluaciones realizadas; información; medición de impactos; presupuesto dedicado a las actividades educativas y de capacitación; porcentaje empleado en estas áreas con relación al presupuesto total, y logros relevantes en materia educativa.

En los informes anuales de 2002, 2004 y 2005 sólo se hallaron datos cuantitativos sobre programas y proyectos de capacitación y educación, actividades de promoción y difusión, y materiales publicados. No es posible hacer un análisis serial, dado que las categorías cambian y múltiples actividades no tienen un sentido secuencial. La información encontrada es muy importante, pero insuficiente para conocer estrategias, alcances, limitaciones, metas, prioridades, planeación, modelos de enseñanza implementados para los servidores públicos y sociedad civil (niños, mujeres, adolescentes, migrantes, ancianos, trabajadores, jornaleros, indígenas entre otros), así como la metodología de formación de docentes.

Se puede afirmar que la Coddehum sensibiliza e informa a la sociedad sobre su trabajo y el conocimiento de los Derechos Humanos en general, pero aún no logra consolidar las actividades de educación en estricto sentido. Pese a los avances registrados en la materia, sin dar seguimiento ni medir impactos, los esfuerzos y recursos empleados pueden ser inútiles. Además, cabe señalar que la Comisión no toma en consideración como un factor importante a las ONG, en tanto coadyuvantes en las tareas de enseñanza, capacitación, divulgación y difusión de los Derechos Humanos.

Es importante que desde espacios independientes se efectúe un diagnóstico del trabajo educativo que ha realizado la Coddehum, dado que si bien respondió en sus primeros años a una considerable labor de sensibilización, actualmente enfrenta nuevos retos que no parece percibir.

Hay que apuntar, por último, que aquí no se realiza el análisis de las publicaciones de la Comisión, notables en cuanto a cantidad y calidad.

En resumen

A pesar de que la Coddehum ha realizado un número considerable de actividades y ha obtenido avances en el campo educativo, esto no se refleja en los resultados presentados en los informes. Por otra parte, tampoco se conocen todos los convenios o tratados entre la Coddehum y las OSC. Por ello se hace necesario el diseño de un plan educativo estratégico que permita articular las diversas actividades educativas de la Coddehum, así como definir

estrategias a corto, mediano y largo plazos para consolidar los trabajos realizados y potenciar aquellos susceptibles de convertirse en modelos de enseñanza para ciertas audiencias (servidores públicos, por ejemplo). Asimismo resulta necesario elaborar estrategias de vinculación permanentes con instituciones educativas y públicas para la construcción de diagnósticos puntuales en los campos de formación de servidores públicos en Guerrero, al igual que acercarse más a las OSC, para fortalecer la educación no formal y reforzar los avances en la educación formal y el servicio público.

Sugerencias normativas

- Proponer una reforma del artículo 41 de la ley de la Comisión, con el fin de incorporar la atribución de proponer contenidos y evaluar los programas que sobre Derechos Humanos emprendan los órganos de seguridad pública y procuración de justicia.
- Modificar el reglamento interno a fin de introducir los lineamientos bajo los cuales se deberá rendir el informe mediante rubros invariables que permitan hacer comparaciones en el transcurso del tiempo, y establecer en el rubro correspondiente los indicadores para la educación en Derechos Humanos que permitan su correcta evaluación.
- Avanzar en la producción de materiales educativos para personas con discapacidad, así como introducir progresivamente elementos de accesibilidad web en su página de internet, de acuerdo con los estándares internacionales.
- Aglutinar en una sola dirección, a cargo de la Secretaría Técnica, los esfuerzos realizados en relación con la educación, capacitación, promoción y educación, y no fragmentar las funciones en diferentes direcciones.
- Desarrollar programas de formación de promotores y/o capacitadores que potencien y sistematicen las actividades realizadas y establezcan un sistema de formación de formadores en Derechos Humanos.

*2.5 Diagnóstico penitenciario del Estado de Guerrero**

La civilización de una nación se mide no sólo por sus escuelas, sino también por sus cárceles. Sin duda, el aparato represor del Estado vinculado a la ejecución de penas es necesario, pero tiene límites inviolables para evitar convertir a las cárceles en verdaderos infiernos de hacinamiento y marginación. La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero (Coddehum) asume que esos límites inviolables son definidos y deben de ser protegidos por los derechos humanos de hombres y mujeres recluidos en los centros carcelarios.

Abordar el tema resulta complicado, porque el tratamiento de los condenados a una pena o una medida privativa de libertad debe tener como objetivo, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo y crear en ellos la aptitud para hacerlo. En este sentido, el objetivo principal de la pena es la resocialización. Sin embargo, la situación es muy distinta, ya que no cumple con las expectativas de su creación que deberían observarse en un sistema penitenciario del siglo XXI. Estamos ante la ley del más fuerte, debido a que existe una lucha de poder en donde se lucra y degrada

* Esta información forma parte del trabajo realizado por Hipólito Lugo Cortés, Visitador General de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

la dignidad de los reclusos. Por ello, es necesario se emprendan acciones encaminadas a la profesionalización del personal penitenciario y, en la medida de lo posible, el mejoramiento de la infraestructura de estos Centros para que se pueda llevar a cabo la clasificación de la población penitenciaria de acuerdo a su situación jurídica o vulnerabilidad.

Para la Coddehum no pasan inadvertidas las irregularidades que se presentan en los diferentes Centros Penitenciarios del Estado, principalmente en los que hay un alto índice de población, como en los municipios de La Unión, Zihuatanejo, Acapulco, Chilpancingo e Iguala, ya que de manera constante se reciben quejas de los internos en contra de las autoridades por castigos indebidos y excesivos, traslados injustificados de procesados, suspensión de visita familiar y conyugal, amenazas, intimidación, venta de drogas y alcohol, falta de actividades productivas, mala alimentación, cobros indebidos, lesiones, entre otros. Se ha constatado que, con relación a la aplicación de los correctivos disciplinarios, las autoridades penitenciarias no observan el procedimiento legal por lo que de manera ilegal los reclusos son sancionados, duplicándose en la mayoría de los casos el castigo, el aislamiento del interno que puede prolongarse arbitrariamente, se restringe la visita familiar y otras violaciones, por lo cual la Coddehum ha actuado en diversas ocasiones, como en el reclusorio de Chilpancingo por omisión de protección VG/278/2006-III. Véase el informe completo en: Guerrero: www.amdh.com.mx

Dentro de estos Centros deberían existir siete derechos humanos fundamentales de los hombres y mujeres en reclusión. Por ello, a continuación se presenta una síntesis de las medidas en que atiende el reporte de las condiciones generales de la población reclusa en 18 municipios del Estado, en relación a dichos derechos y de las acciones emprendidas por esta Comisión. Para conocer los casos y acciones emprendidas véase: www.amdh.com.mx

Derechos Humanos relacionados con la situación jurídica de los internos.- En este apartado se evalúa la división de internos del Fuero Común y el Fuero Federal, la separación de indiciados, procesados y sentenciados. En los penales, por una mala planeación presentan sobrepoblación, provocando que internos duerman en el piso de las celdas, colchones, colchonetas e incluso sobre cartones. Mientras que en otros no existe separación entre hombres y mujeres.

Derechos Humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión. Se refieren a la atención integral, necesidades materiales, mantenimiento e higiene en módulos, cocina, comedores y alimentación. En la mayoría de los municipios se presentan graves problemas de mantenimiento; la mayoría de los problemas son referentes al sistema hidráulico y sanitario, falta de remozamiento en las paredes y falta de mantenimiento eléctrico. En algunos, las estancias no tienen mobiliario ni servicios de sanitarios.

Derechos Humanos que les garantizan su integridad física y moral. Son los relativos al mantenimiento e higiene en espacios de segregación, así como la valoración de criterios para la imposición de sanciones por violación a la reglamentación interna. En algunas estancias no reúnen los elementos indispensables para la aplicación de sanciones, ya que los espacios son reducidos o nulos.

Derechos Humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas. Estos derechos se refieren a la programación de actividades diarias como medida de readaptación, las condiciones materiales, mantenimiento, higiene, mobiliarios necesarios en talleres y aulas. En 7 municipios no existen aulas. En quince no cuentan con los programas básicos educativos, pero si con alguna actividad educativa o taller. En nueve no hay talleres, sólo algunos reclusos realizan trabajos con madera con herramienta manual mientras que otros elaboran artesanías.

Derechos Humanos que garantizan la vinculación social del interno. Se relacionan con la visita conyugal y la convivencia familiar en espacios, horarios y condiciones adecuadas. Casi todos los Centros Penitenciarios cuentan y respetan las áreas de visita conyugal, ex-

cepto cuatro donde no existen áreas específicas para la visita conyugal.

Derechos Humanos relacionados con el mantenimiento del orden y la aplicación de medidas disciplinarias. Se trata de conocer si se capacita o no a custodios y personal penitenciario, así como para evaluar su grado de conocimientos sobre la reglamentación interna. En algunos, se hace del conocimiento de los internos la normatividad interna. En otros, no se les da a conocer el reglamento interno.

Derechos Humanos de grupos especiales dentro de instituciones penitenciarias. Se pondera el tratamiento, protección y ubicación de adultos mayores, personas que viven con VIH o SIDA, adictos a las drogas, discapacitados, enfermos mentales, homosexuales e indígenas. Se ha observado que en los Centros de Readaptación Social del Estado de Guerrero no cuentan con espacios destinados para estancia y tratamiento de este tipo de personas, es más, el servicio médico es carente de metodología para el abastecimiento y otorgamiento de este servicio, sin contar que existe un gran desabasto de medicamentos.

Capítulo 3

Situación de los Derechos Humanos en el Estado de Jalisco y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Jalisco

3.1. *Los Derechos Humanos en Jalisco*¹⁰

Cuando en 1993 se creó la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), los diputados le encomendaron la tarea de “establecer en Jalisco un régimen jurídico ejemplar que garantice la protección y salvaguarda de los Derechos Humanos de sus habitantes”. Hoy, habida cuenta de los intereses en pugna en torno a la defensa y promoción de esos derechos, cabe preguntarse ¿qué tanto puede la CEDHJ colaborar en el establecimiento de un régimen jurídico ejemplar en Jalisco?, ¿hasta dónde es posible realizar esta tarea cuando el propio gobierno deslegitima el trabajo de la Comisión?, ¿en qué momento el Estado se convierte en un actor que viola derechos y permite la impunidad?

Diversas actividades de la CEDHJ son relevantes y contribuyen a construir un andamiaje en la defensa y promoción de una cultura de respeto a los Derechos Humanos en Jalisco. Las conciliaciones anuales ayudan a atender las vejaciones realizadas en contra de ciudadanos. Los cursos y programas educativos apuntan a la creación de una cultura de respeto a los derechos, y las publicaciones y los pronunciamientos impulsan una opinión pública más crítica con relación a la vigencia de los mismos.

No obstante, se aprecia debilidad en diferentes aspectos relacionados con la actuación de la Comisión. Una de estas debilidades, que se anida en el campo de la difusión, la comunicación y la cobertura territorial –sobre todo al interior de la entidad–, puede explicarse por la falta de recursos económicos: en años recientes el presupuesto de la CEDHJ ha sido castigado y no ha aumentado en función de las necesidades de la sociedad, por lo que se han dejado de realizar campañas publicitarias sobre los Derechos Humanos y limitado programas de visitas a colonias y municipios. Otras debilidades se relacionan con la falta de recursos formales y de la construcción de una legitimidad que le ayude a hacer valer sus recomendaciones. La fuerza ética de la Comisión no ha sido, en lo general, suficiente frente al gobierno; no le ha servido para validar sus posturas, y por otro lado, no ha logrado sumar un respaldo ciudadano en torno a su trabajo.

Lo anterior se observa sobre todo en aquellas recomendaciones dirigidas al Ejecutivo, particularmente las recomendaciones del Ombudsman emitidas con relación a violaciones perpetradas por la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE), que depende directamente del gobernador: suelen no ser aceptadas o se aceptan y atienden parcialmente. El desdén hacia las recomendaciones hechas a los cuerpos policiales y sobre todo las vinculadas a casos de tortura es más que evidente y, ante ello, la CEDHJ no puede hacer más que denuncias públicas que no logran mayor repercusión.

Para desestimar las recomendaciones, el Estado suele deslegitimar los Derechos Humanos y particularmente el trabajo realizado por la Comisión. Es usual que se culpe a la

¹⁰ Esta información forma parte del trabajo realizado por Carlos A. Peralta Varela del Programa Institucional de los Derechos Humanos y de la Paz (ITESO) y Francisco Macías Medina, coordinador del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

CEDHJ de defender a los delincuentes y no a las víctimas. Por otro lado, se protege la imagen de los policías, aunque existan pruebas que los señalen como presuntos violadores de Derechos Humanos.

Acorde con lo investigado por Zepeda¹¹ y Moloeznik,¹² la deficiencia en la capacitación y actuación de los cuerpos policiales y la impunidad en torno a la cual desarrollan su acción son factores que inciden en la falta de seguridad pública en Jalisco. Según los Moloeznik, la estimación de los delitos no denunciados en Jalisco es de 92.5%. Esto ocurre así porque los ciudadanos consideran la denuncia como una pérdida de tiempo, y prevalece la desconfianza en las autoridades encargadas de procurar justicia. En otras palabras, no se confía en el Ministerio Público. Entre las principales debilidades de esta instancia para ejercer su labor de manera efectiva se menciona que las averiguaciones previas se integran de forma ineficiente (falta de capacidad y recursos); que existe una excesiva carga de trabajo, hay insuficiencia de personal y ausencia de autonomía. La baja eficiencia de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) se aprecia en toda su magnitud a partir de que la impunidad es sumamente alta (85% en la zona metropolitana) y que la capacidad de atender averiguaciones y cumplir órdenes de aprehensión es muy baja.

Antecedentes: casos paradigmáticos

Existen ciertos casos a partir de los cuales se evidencian violaciones graves a los Derechos Humanos, así como un claro desencuentro entre el trabajo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y las políticas que asumió el Estado durante el gobierno de Francisco Javier Ramírez Acuña. A continuación se presentan algunos de estos casos.

El caso de la recomendación 21/98

En enero de 1999 se desató una dura polémica en Jalisco, a partir de la recomendación 21/98, realizada por la CEDHJ sobre un caso de tortura. La recomendación proponía suspender a Enrique Cerón Mejía, Director General de Seguridad Pública del Municipio de Guadalajara, por complicidad en un caso de tortura, siendo entonces presidente municipal Ramírez Acuña. Ante esa situación, el Ayuntamiento de Guadalajara, a través de la Comisión de Honor y Justicia (integrada mayoritariamente por regidores de Acción Nacional), reconoció el 15 de diciembre de 1998 que hubo tortura ejecutada por los cuerpos policiales (postura contraria a la sostenida por Ramírez Acuña) y que el responsable habría sido el comandante Moreno Merino; no obstante, se omitió cualquier comentario en torno a la participación o tolerancia de Enrique Cerón Mejía. A la CEDHJ se le acusó de defender delincuentes, la recomendación fue menospreciada, no se inició una averiguación por tortura y para cubrir las apariencias se abrió un expediente tratando el caso como lesiones y abusos de autoridad.

El 28 de mayo: un caso de tortura masiva

En 2004 abundaron las violaciones a los Derechos Humanos y prevaleció la impunidad. Tras los episodios del 28 de mayo, mientras que el gobierno mostró imágenes de cómo

¹¹ Guillermo Zepeda Lecuona. *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*. (México, DF: FCE, 2004).

¹² Marcos Pablo Moloeznik y Víctor Gustavo Moloeznik. *Estudios sobre reformas penales comparadas: reporte de Jalisco*. (México, DF: CIDAC, UdeG y Universidad de Rosario, 2006).

policías fueron agredidos por manifestantes, OSC manifestaron su rechazo ante las violaciones en contra de jóvenes que participaron en una manifestación de altermundistas en el contexto de la Cumbre Unión Europea - América Latina y el Caribe, y en contra de otros que no participaron pero fueron detenidos. La CEDHJ dio seguimiento al caso y emitió algunas opiniones públicas, pero cedió el terreno de la investigación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Ésta, después de realizar diversas indagatorias, presentó un informe en el que detalló la existencia de diferentes violaciones a derechos, entre ellas detenciones arbitrarias, retenciones ilegales, incomunicación, tratos crueles, degradantes y tortura.

El entonces gobernador, Francisco Javier Ramírez Acuña, negó los hechos de tortura e intentó desacreditar los señalamientos de la CNDH. A través de diferentes medios de comunicación subrayó, en mensaje público emitido el 17 de agosto de 2004, que la policía actuó conforme a derecho en las detenciones, rechazó las sugerencias que se hacían en el informe y se negó a iniciar procedimientos administrativos a elementos de la policía. Afirmó, asimismo, que lo realizado por la CNDH no era producto de una investigación integral.

El caso llegó al extranjero. Amnistía Internacional se entrevistó con algunos de los torturados y confirmó los casos de violaciones, corroborando en lo general el informe de la CNDH. De igual manera, desde la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México se afirmó que el informe de la CNDH era serio y gozaba de sustento y credibilidad, por lo que se solicitó al gobierno de Jalisco que tomara en cuenta las solicitudes de la Comisión. El Ejecutivo estatal, sin embargo, no atendió a esas voces.

Durante el sexenio de Ramírez Acuña como gobernador (y anteriormente como presidente municipal de Guadalajara) se observaron constantes prácticas de violaciones a Derechos Humanos realizadas por agentes de la PGJE, al tiempo que las quejas o recomendaciones por tortura usualmente no fueron investigadas o atendidas y las recomendaciones atendidas culminaron en sanciones leves. De relevancia numérica están las quejas por detenciones arbitrarias y de relevancia cualitativa persisten las quejas por tortura.

PGJE: máxima violadora de los Derechos Humanos en Jalisco

En los años recientes, la CEDHJ ha atendido un número significativo de quejas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Tabla 2. Relación de quejas, conciliaciones, recomendaciones y quejas archivadas

Año	Número de quejas	Quejas resueltas	Conciliaciones y recomendaciones	Quejas archivadas	Porcentaje de quejas archivadas en relación con las resueltas
2003	2,899	3,014	643 (633+10)	2,030	67.35 %
2004	3,064	2,949	707 (696+11)	2,087	70.76 %
2005	3,129	2,932	572 (558+13)	2,002	68.28 %
2006	2,793	3,155	565 (557+ 8)	-	-

Las cifras dan cuenta de una importante carga laboral, pero un porcentaje relevante de las quejas termina su proceso como “quejas archivadas por diversas causas”, mencionando entre las principales improcedencia, incompetencia y falta de interés. La explicación en torno a este rubro de quejas archivadas debe ampliarse. Debería realizarse una investigación que ayude a dar cuenta de los aspectos específicos por los cuales una persona se desiste de su queja, o por los cuales se decide la incompetencia, en aras de identificar o explicitar rubros

para mejorar la eficiencia en la atención de las quejas que llegan a la CEDHJ. Respecto al camino que siguen las quejas recibidas, así como a los mecanismos y aspectos relacionados con la atención y seguimiento de los quejosos, la Comisión puede hacer una labor de mayor claridad y transparencia.

Tabla 3. Quejas más frecuentes con relación a los últimos cuatro años

Quejas más frecuentes	2003	2004	2005	2006
Detención arbitraria	951	958	997	976
Prestación indebida del servicio público	819	737	1001	945
Lesiones	608	824	798	691
Incumplimiento de la función pública de la Procuraduría	255	294	355	303
Cateos y visitas ilegales	218	286	282	297
Tortura	162	155	132	150

Tabla 4. Autoridades frecuentemente señaladas por presuntas violaciones

Autoridad	2003	2004	2005	2006
Procuraduría General de Justicia del Estado	725	792	764	700
DSP de Guadalajara	351	311	266	270
SSP Prevención y Readaptación Social	263	329	264	262
Secretaría de Educación del Estado	204	182	182	182
DSP de Zapopan	151	151	156	192

Las conciliaciones, una vía de acción práctica

El presidente de la CEDHJ ha privilegiado las conciliaciones por sobre las recomendaciones. En términos generales el mecanismo de conciliación es empleado en asuntos que no impliquen violaciones graves a los derechos y que pueden derivar en el resarcimiento del agravio. En los años recientes, el número de conciliaciones es el siguiente:

Tabla 5. Orientaciones, conciliaciones y recomendaciones

Año	Orientaciones	Quejas recibidas	Conciliaciones	Recomendaciones
2003	12,326	2,899	633	10
2004	11,029	3,064	696	11
2005	10,173	3,129	557	13
2006	8,298	2,602	3,723	8

Si bien la conciliación es un mecanismo para resolver ágilmente una queja por violación, en su uso deberían existir criterios de aplicación claros y precisos. De llegarse a flexibilizar el uso de la conciliación, el mismo podría desembocar en el uso de una fórmula complaciente y benévola. Por ello, la Comisión podría hacer un esfuerzo por especificar, transparentar y difundir los criterios para resolver quejas por la vía de la conciliación.

Las recomendaciones, mecanismo relevante pero poco atendido por la PGJE

No existen criterios claros y específicos en torno a la emisión de las recomendaciones: no son públicas ciertas fórmulas objetivas que permitan identificar los motivos por los cuales una queja puede o no convertirse en recomendación, de tal suerte que no quede en la responsabilidad del presidente en turno de la CEDHJ la definición de qué tan grave o precisa debe ser una violación para que aquella se vuelva recomendación. Es fundamental que la emisión de recomendaciones obedezca a criterios jurídicos y éticos para que se aleje de factores políticos.

Tabla 6. Relación entre la aceptación total o parcial de las recomendaciones

Año	Quejas	Recomendaciones	Aceptadas	Aceptadas parcialmente	No aceptadas
2003	2,899	10	1	2	7
2004	3,064	11	2	5	4
2005	3,129	13	7	6	3
2006	2,602	8	4	2	2

Tabla 7. Desglose de recomendaciones durante 2003

Causa	Autoridad	Estatus
Violación al derecho de integridad y seguridad personal	Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE)	Aceptada
Hostigamiento sexual por parte del director del Instituto Estatal de la Juventud	Secretaría General de Gobierno (SGG)	Aceptada, pero luego se concluyó que no violó ningún código
Traslado injustificado de reclusas a tres centros regionales	Secretaría de Seguridad Pública (SSP)	Aceptada parcialmente
Derecho a la legalidad y seguridad jurídica	PGJE y SSP de Guadalajara	No aceptada
Negligencia médica	Ayuntamiento de Zapopan	No aceptada
Privación de la vida	Policía de Puerto Vallarta	No aceptada
Detención ilegal de un limpiaparabrisas	Policía de Guadalajara	No aceptada
Propinación de golpes a un detenido en los separos de la policía	PGJE y Policía de Guadalajara.	No aceptada
Prolongación del tiempo de detención de una persona	PGJE con SSP	No aceptada
Violación al derecho de la vida, legalidad y seguridad jurídica	PGJE y Ayuntamiento de Teocaltiche	No aceptada

El titular de la CEDHJ ha afirmado que cuando una recomendación no es aceptada en su totalidad, equivale al grado máximo de incumplimiento. Desde esta lógica, durante 2003 la PGJE solo aceptó plenamente una recomendación. El resto deberían considerarse recomendaciones incumplidas. Si bien la CEDHJ ya entonces “presumía” que el personal de la Procuraduría incurría en prácticas de tortura por las 162 quejas que recibió al respecto, no elaboró ninguna recomendación, aunque sí emitió una opinión cuando presentó su informe de ese año.

Tabla 8. Desglose de recomendaciones durante 2004

Causa	Autoridad	Estatus
Violación al derecho a la legalidad y seguridad jurídica	Contralor del Estado y al CODE	No aceptada
Violación al derecho a la salud y fallecimiento	Contralor del Estado y Secretaría de Salud	Aceptada parcialmente
Violación al derecho a la salud y fallecimiento	Secretaría de Salud; Director del Hospital Regional de Magdalena y PGJE	Aceptada parcialmente
Privación de la vida	Ayuntamiento de Zapotlanejo	Aceptada
Abusos a trabajadores sexuales, libertad, a la igualdad, trato digno	Presidente de Guadalajara, SSP Guadalajara, PGJE, IEM, IMM	Aceptada parcialmente

Detención arbitraria integridad, seguridad personal (tortura), seguridad jurídica.	PGJE, presidente de Jalostotitlán	Aceptada parcialmente (desechada por improcedente)
Integridad física, dilación de procuración de justicia, seguridad jurídica	Presidente municipal de Guadalajara y PGJE	Aceptada
Libertad personal, legalidad y seguridad jurídica	Ayuntamiento de San Martín Hidalgo, PGJE	No aceptada
Detención arbitraria, integridad y seguridad personal, legalidad y seguridad jurídica	PGJE, Ayuntamiento de Acatlán de Juárez	Aceptada parcialmente
Legalidad y seguridad jurídica, integridad y seguridad personal (tortura)	PGJE	No aceptada
Legalidad, seguridad jurídica, integridad y seguridad personal (tortura)	PGJE y Presidente de Ameca	No aceptada

La CEDHJ afirma que en las tres recomendaciones realizadas durante 2004 en torno a casos de tortura se documentó plenamente la violación, pero aquellas no fueron aceptadas por las autoridades correspondientes y no hubo investigación ni sanción. Con relación a la recomendación 6/2004 referida a la práctica de tortura, la contraloría interna de la PGJE resolvió, en un procedimiento administrativo, desechar por improcedente la queja, so pretexto de no reunir los medios de prueba.

Tabla 9. Desglose de recomendaciones emitidas durante 2005

Causa	Autoridad	Estatus
Violación del derecho a la igualdad y al trato digno, así como a la legalidad y seguridad jurídica	Presidente municipal de Tlaquepaque, Jalisco	Aceptada
Violación del derecho a la igualdad y a la seguridad jurídica	Presidente municipal de Guadalajara, Jalisco	Aceptada (pero no se cumple)
Violación del derecho a la protección de la salud (negligencia médica)	Presidente de la Junta de Gobierno de los Servicios de Salud del municipio de Zapopan y PGJE.	Aceptada
Violación del derecho a la integridad y seguridad personal; a la protección de la salud, así como a la legalidad y seguridad jurídica	Presidente municipal de Puerto Vallarta y Secretario de Salud del Estado	Aceptada de manera parcial
Violación al derecho a la libre manifestación y expresión de ideas, y a la legalidad y seguridad jurídica	Presidente municipal del Ayuntamiento de Guadalajara	Aceptada de manera parcial (no se cumplió)
Violación del derecho a la vida, así como a la legalidad y seguridad jurídica	Procurador General de Justicia del Estado	Aceptada de manera parcial (se amonestó)
Violación del derecho a la integridad y seguridad personal (lesiones), así como a la legalidad y seguridad jurídica	Secretario de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado	Aceptada
Violación del derecho a la vida, así como a la legalidad y seguridad jurídica	Ayuntamiento de Villa Purificación, Jalisco, Presidente municipal de Villa Purificación, Jalisco y Procurador general de Justicia del Estado de Jalisco	Aceptada de manera parcial

Violación a la integridad y seguridad personal, a la legalidad y seguridad jurídica	Secretario de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado y PGJE	Aceptada
Violación del derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica	Presidente municipal de Guadalajara	Aceptada
Violación del derecho a la vida, a la integridad y seguridad personal, así como a la legalidad y seguridad jurídica	Ayuntamiento de Villa Corona, Jalisco; Presidente municipal de Villa Corona, Jalisco y PGJE	Aceptada
Violación de los derechos a la legalidad y seguridad jurídica, a la integridad y seguridad personal y a la libertad	Procurador General de Justicia del Estado	Aceptada de manera parcial (se negó a investigar)
Violación a la integridad personal e inadecuada prestación del servicio público de transporte de pasajeros	Gobernador, Secretario de Vialidad y Transporte del Estado, Secretario del Trabajo y Previsión Social, Directora Sistema de Transporte Colectivo	Aceptada de manera parcial

En el transcurso de 2005 no se emitió recomendación alguna por tortura, a pesar de que llegaron a la Comisión 132 quejas al respecto. Se observa que en las dos recomendaciones dirigidas específicamente a la PGJE persiste la simulación de acatamiento bajo la fórmula de “aceptación parcial”. Una de las recomendaciones es aceptada de forma parcial y al mismo tiempo se niega a realizar una investigación, lo que conduce a que no exista sanción y se mantenga la impunidad. Con relación a la otra recomendación aceptada parcialmente, la PGJE soslaya la conducta violatoria del derecho a la vida provocada por su personal, y ante un hecho de homicidio sólo se limita a amonestar al servidor público.

Tabla 10. Desglose de recomendaciones durante 2006

Causa	Autoridad	Estatus
Violación del derecho a la vida, a la legalidad y seguridad jurídica	Ayuntamiento de Zapopan y Presidente municipal de Zapopan	Aceptada
Violación del derecho a la legalidad y seguridad jurídica (dilación en el procedimiento administrativo)	Ayuntamiento Constitucional y Presidente municipal, ambos de Zacoalco de Torres	Aceptada parcialmente
Violación de los derechos a la integridad física, derechos de la mujer y a la libertad sexual	Presidente municipal de Lagos de Moreno	Aceptada
Violación del derecho a la integridad y seguridad personal, así como a la legalidad y a la seguridad jurídica	Ayuntamiento de Tonalá, y Presidente municipal de Tonalá	Aceptada
Violación del derecho a la libertad personal, al libre tránsito; a la legalidad y a la seguridad jurídica y a la igualdad y al trato digno	Procurador General de Justicia del Estado	No aceptada
Violación de los derechos a la libertad, a la integridad y seguridad personal (tortura), y a la legalidad y seguridad jurídica, de nueve personas. (macro recomendación por tortura)	Procurador General de Justicia del Estado y Director general del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses	No aceptada
Violación al derecho a la integridad y a la seguridad personal, así como a la legalidad y seguridad jurídica	Ayuntamiento de Guadalajara y Presidente municipal interino de Guadalajara	Aceptada parcialmente

Durante 2006 fue notoria la descalificación con relación a la recomendación 6/2006, públicamente conocida como una macro recomendación por prácticas de tortura. La CEDHJ

acreditó nueve casos de tortura como resultado de la investigación de siete quejas, donde se da cuenta de 45 servidores públicos involucrados en aquella práctica. Si bien muchos de los casos mencionados en la recomendación eran de años anteriores (uno de 2002), la recomendación se considera importante en la medida que busca evidenciar esta práctica comúnmente realizada por los cuerpos policiales, al tiempo que sugiere mecanismos para evitarla. La Procuraduría rechazó tajantemente iniciar las averiguaciones previas para los servidores públicos mencionados en la recomendación; pero además, de las 19 propuestas que realizó la Comisión para evitar la práctica de tortura sólo fueron aceptadas dos.

En general la atención a las recomendaciones puede considerarse pobre. De las cinco recomendaciones emitidas en 2002, dos fueron aceptadas (lo cual no implica que fueran cumplidas). Entre 2003 y 2005, solamente nueve de 34 recomendaciones (26.47%) fueron aceptadas sin restricciones.

Falta mayor difusión y debate público de las recomendaciones; al mismo tiempo, la Comisión podría emprender otro tipo de acciones para presionar a las autoridades que no han dado cumplimiento a sus recomendaciones.

Comentario final

La labor que puede realizar la CEDHJ está sujeta a restricciones y limitaciones, una de las cuales se ejerce por vía presupuestal. Su presupuesto se ha mantenido prácticamente igual desde 2003, con ligeros aumentos que en ocasiones no equivalen a la inflación. Para 2007 se prevé una situación similar, lo cual llevaría al recorte de programas o de trabajadores. Esta limitación presupuestal explica su imposibilidad para emprender campañas de difusión y contar con personal para nuevos programas, como pudiera ser contar con personal de planta en las instalaciones de la Procuraduría.

La CEDHJ debe explorar nuevos caminos públicos y legítimos para que las autoridades cumplan con las recomendaciones. Podría incursionar, asimismo, en generar nuevas formas de interacción con la sociedad civil y establecer alianzas para que de manera conjunta se exija el cumplimiento de las recomendaciones y la disminución de las violaciones.

La Comisión requiere, también, lograr mayor eficacia con los recursos asignados, para lo cual podría empezar perfeccionando y transparentando sus mecanismos internos de acción respecto a la atención de quejas, y elaborando de manera cada vez más eficiente las conciliaciones, coadyuvando con ello a generar mecanismos para la reparación del daño. Esto implica velar cada día por que el gobierno y la sociedad asuman sus responsabilidades.

3.2. Derechos sexuales de los jóvenes¹³

La participación de la CEDHJ en la experiencia de construcción de ciudadanía sexual en el Estado, tiene como objetivo generar un proceso de análisis y reflexión sobre juventud y derechos sexuales, que permita acercarse a la situación del Estado en esta materia e impulsar el posicionamiento de la población joven en la promoción y defensa de sus derechos, fomentando con ello una cultura de prevención, libertad, equidad y autogestión.

¹³ Esta información forma parte del trabajo realizado por Francisco Javier Pérez Chagollán, Director General Colectivo Ollin A.C. y coordinador general del proyecto "Promoción y defensa de los derechos sexuales de jóvenes en Jalisco" desde 2004, para el proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

El proyecto ha transitado por tres fases que continúan hasta la fecha. La primera fue la conformación y consolidación de la Red estatal de jóvenes para la promoción y defensa de los derechos sexuales, así como de la alianza interinstitucional de apoyo, desde 2003. En un segundo momento se hizo una aproximación diagnóstica a la situación de los derechos sexuales en Jalisco desde 2004. Y finalmente se establecieron estrategias de acción derivadas del diagnóstico para iniciar su ejecución a partir de 2005.

La participación de la CEDHJ en esta propuesta, impulsada desde la sociedad civil, para ir conformando un frente interinstitucional e intersectorial en pro de la promoción y defensa de los derechos sexuales de jóvenes en Jalisco, se ha dado en un contexto de movimientos entre distintos sectores de la población, y ante la influencia de grupos conservadores en el poder, durante el sexenio de Francisco Ramírez Acuña.

Puesto que los derechos sexuales abarcan temas que siguen siendo tabú para ciertos grupos de la población por tener que ver con su ideología de poder, tales como la privacidad sexual, el placer sexual, la diversidad sexual y la equidad, éstos han sido objeto de constante rechazo y descalificación por oponerse a una concepción moralista, que pregona una visión del cuerpo y de lo sexual arraigada en creencias religiosas.

En México, particularmente en Jalisco, se ha optado por no incomodar a esos grupos de poder identificados con ideologías conservadoras, en particular la Iglesia Católica. En consecuencia, estos temas no se han puesto a discusión en los foros oficiales ni figuran en las campañas electorales.

3.3. El compromiso inicial de la campaña¹⁴

Durante la primera fase del proyecto se buscó la incorporación de la CEDHJ como aliada estratégica para la consecución del mismo. La Comisión se incorporó, desde la Secretaría Ejecutiva, al equipo organizador de la Primera Reunión Estatal: Jóvenes y Derechos Sexuales, realizada en septiembre de 2003.

Incorporar en este proyecto a la instancia responsable de promover los Derechos Humanos en la entidad tenía doble finalidad: por un lado, comprometer al Ombudsman en la promoción y defensa de los derechos de las y los jóvenes, de manera especial de los derechos sexuales; por otro lado, posicionar el tema en la agenda interna de la Comisión, para aprovechar recursos y esfuerzos institucionales en el abordaje de este tema, dado el marco reduccionista propiciado por el contexto conservador e intolerante debido a la influencia de ciertos grupos de poder.

Ambos elementos eran considerados aspectos esenciales para el trabajo posterior de la alianza interinstitucional que comenzaba a conformarse, de diagnóstico participativo, diseño y ejecución de estrategias de promoción y defensa de los derechos sexuales de jóvenes. El grupo de jóvenes asistentes a la Reunión Estatal expresó que esa experiencia significó un espacio importante no sólo para conocer los derechos sexuales de los jóvenes y la cartilla en que están contenidos, sino también para establecer vínculos entre jóvenes de diversas localidades, así como con instancias civiles y gubernamentales comprometidas con este tema. Por su parte, las instancias convocantes expresaron su interés y compromiso en dar seguimiento a los acuerdos surgidos de la Reunión y seguir trabajando en la promoción y defensa de los derechos sexuales de las y los jóvenes. En este sentido, la CEDHJ, asumió públicamente el compromiso de atender y dar seguimiento preciso a las denuncias

¹⁴ Idem.

de violación de derechos sexuales que sean presentadas ante esa instancia, particularmente en aquellos casos en los que la persona afectada sea joven.

Un elemento significativo, respecto a la defensa de los derechos sexuales por parte de la Comisión, al margen del proyecto comentado, es la Recomendación 2/2003, histórica en Jalisco por ser la primera emitida por concepto de violación del derecho a la libertad sexual. El motivo de la queja fue el hostigamiento sexual por parte del director general del Instituto Jalisciense de la Juventud a una empleada de confianza de dicha institución. La recomendación, presentada al Secretario General de Gobierno en su carácter de Presidente de la Junta Directiva del Instituto Jalisciense de la Juventud, incluyó la solicitud a la Contraloría del Estado, el inicio y conclusión de procedimiento de responsabilidad administrativa y penal a Raúl Eduardo Vargas de la Torre, conforme lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado de Jalisco, por la violación al derecho a la libertad sexual y acoso sexual a un funcionario público.

La recomendación fue aceptada, pero la Contraloría del Estado, al resolver el procedimiento, concluyó que el funcionario no quebrantó el código ético de conducta, por lo que el cumplimiento fue presentado en su informe como insatisfactorio. En este tenor es importante señalar que la CEDHJ no llevó a cabo acciones posteriores para que la recomendación fuera cumplida satisfactoriamente y el funcionario público fuera sancionado como correspondía.

El desarrollo del diagnóstico participativo

El diagnóstico participativo iniciado en 2004 se planteó con la intención de ir comprendiendo la naturaleza social de la problemática expresada en sus más amplias ramificaciones, para ver el problema como algo que debe ser resuelto entre la mayoría de los actores posibles; es decir, como un asunto social y comunitario. El ejercicio incluía la aplicación de un cuestionario a jóvenes en el Estado sobre diversos aspectos relacionados con los derechos sexuales

Fueron aplicados un total de 383 cuestionarios, de los cuales se validaron 370, que corresponde a 97% de cuestionarios aplicados. De acuerdo al planteamiento de la muestra por cuota 76% de cuestionarios validados corresponde a la zona metropolitana de Guadalajara, 9% a la zona de los Altos, 8% a la zona Valles y Costa, 5% a la zona Ciénega, Sur y Sureste y 2% a la zona Norte.

Del total de jóvenes que respondieron la encuesta, 49% son mujeres y 51% hombres. De acuerdo a los grupos de edad, el rango de 12 a 15 representa 24%, el rango de 16 a 20 corresponde a otro 24%, el grupo de 21 a 25 representa 25% de la muestra, mientras que el grupo de 26 a 29 representa 27% del total de jóvenes a quienes se aplicó la encuesta.

El 52% de las y los jóvenes refirieron ser empleados, 38% señaló que se dedica a estudiar y 10% refirió otras ocupaciones (personas que trabajan de forma independiente, dedicadas al hogar y desempleadas, entre otras).

El nivel de escolaridad de las personas participantes en la encuesta es alto, ya que 36% refirió tener estudios de licenciatura o más, 28% cuenta con bachillerato o carrera técnica, 23% tiene estudios de secundaria, 6% de primaria y 17% no contestó.

Durante el período de levantamiento de la información (julio de 2004) la CEDHJ, en coordinación con la Coalición de Organismos y Activistas de la Diversidad Sexual con Trabajo en SIDA y Derechos Humanos (COASIDH), organizaron el foro "Recuento de Logros y Retos de los Derechos Sexuales en Jalisco" dentro de la "XIV Jornada Cultural de la Diversidad Sexual en Guadalajara", en que se invitó al Colectivo Ollin a presentar los avances del proceso diagnóstico ante diversas instancias civiles y públicas y a los medios de comunicación.

Esta acción constituyó una gran contribución al desarrollo del proyecto, porque permitió la difusión de la propuesta, así como el nivel de avance que en ese momento se registraba. Al mismo tiempo significó un paso más hacia la incorporación de la temática en la agenda institucional al manifestarse públicamente a favor de los derechos sexuales en la entidad, en este caso particular todos los asuntos relacionados con la diversidad sexual.

Para analizar los resultados y desarrollar líneas estratégicas de acción se realizó la Segunda Reunión Estatal: Jóvenes y Derechos Sexuales, del 31 de septiembre al 2 de octubre de 2004, con la participación de 52 jóvenes de 20 municipios, en la cual se presentaron las siguientes conclusiones preliminares:

Hay inconsistencia entre la información con que cuentan las y los jóvenes y las prácticas de su sexualidad, las cuales se encuentran permeadas por cuestiones ideológicas que repercuten en la autodeterminación de sus decisiones.

Hay desconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos. Las y los jóvenes no se identifican como sujetos de estos derechos y eso dificulta su ejercicio, así como el reconocer cuando tales derechos están siendo violados.

Las y los jóvenes no conocen los servicios de salud sexual y reproductiva para jóvenes ya existentes; y a los que conocen los perciben deficientes en cuanto a confidencialidad, respeto, calidad y calidez, además de insuficientes.

Las y los jóvenes reconocen que persisten situaciones de inequidad que dificultan el desarrollo pleno de mujeres y hombres jóvenes. Algunas de las formas en que se manifiesta esta inequidad son la violencia de género, la discriminación por orientación sexo-afectiva y la falta de espacios para la participación juvenil. Además, se percibe una falta de cultura de la ciudadanía en la población joven que, aunada a la falta de espacios para la incidencia, limita su participación organizada.

En noviembre de 2004 la CEDHJ convocó a instancias civiles y públicas a un foro estatal para crear una versión estatal de la Cartilla de los Derechos Sexuales, y después de varios meses de trabajo –en mayo de 2005– se imprimió una edición de la cartilla por los derechos sexuales de las y los jóvenes en Jalisco.

Respecto a la defensa de los derechos sexuales, si bien la CEDHJ se pronunció enérgicamente sobre el acoso y violencia física que recibieron trabajadores sexuales en el área poniente de la ciudad cercana a un centro comercial llamado Plaza del Sol, por parte de personas que “repentinamente” se dieron cuenta de que se realizaba esa práctica por las calles de su colonia, finalmente guardó silencio ante el montaje de videocámaras para monitorear el área, con el argumento de vigilar la seguridad, lo que evidencia la aceptación tácita de dicha instalación.

Este caso concreto permite observar dos tendencias al interior de la CEDHJ: por un lado el pronunciamiento fundado respecto a la violación de los derechos sexuales, y por otro el consentimiento a la violación de los mismos. En este sentido, se pone de manifiesto la urgente necesidad de sensibilizar y capacitar al personal de la Comisión en materia de derechos sexuales, para que los prejuicios personales o falta de conocimientos respecto a la materia no haga que la institución deje de cumplir su función como defensora de Derechos Humanos, cuando se trata de aspectos relacionados con la sexualidad.

Inicio de la Campaña de difusión educativa de los derechos sexuales

A finales de abril de 2005, el Colectivo Ollin y la RED de jóvenes convocaron a diversas instancias para iniciar una campaña interinstitucional e intersectorial de difusión educativa de la cartilla por los derechos sexuales de las y los jóvenes en Jalisco. La campaña se presentó como una estrategia de formación de ciudadanía para intencionar procesos de reflexión y sensibilización en torno a la concepción y vivencia de la sexualidad, a partir del análisis

colectivo del contexto y promover el empoderamiento de los jóvenes, al asumir acciones eficaces hacia el mejoramiento de sus condiciones de vida.

En primer lugar se desarrolló una fase previa para realizar la edición de cartilla estatal, la construcción de ejes rectores y el diseño de una propuesta de capacitación e integración de logística de la campaña (noviembre de 2004 y mayo de 2005). En mayo de 2005 se realizaron dos talleres, uno para la generación de criterios de acción con la red estatal de jóvenes en Puerto Vallarta, que sirvió de base para un segundo con representantes de las instancias interesadas (en ambos participaron integrantes de la CEDHJ). En este último se definieron los ejes rectores de la campaña: perspectiva de juventud (desde, con y para las y los jóvenes); reconocimiento y respeto a la diversidad; promoción de la equidad de género e igualdad de oportunidades en todos los ámbitos (edad, etnia y clase socioeconómica, entre otros); énfasis en la cultura de prevención y autocuidado; y construcción de manera participativa.

Posteriormente tuvo lugar una etapa de capacitación a las personas estratégicas en las regiones responsables de generar los procesos educativos para difundir la cartilla (junio y noviembre de 2005). Esta etapa inició con una rueda de prensa en las oficinas de la CEDHJ el 21 de junio, con la que se dio el banderazo de salida para las capacitaciones regionales. En la publicación bimestral de la CEDHJ –denominada *Dhumanos*– apareció, en su edición de julio de 2005, un artículo que da cuenta del proceso interinstitucional de difusión educativa de la cartilla, así como de sus etapas, lo que indica el aumento en el nivel de involucramiento institucional al proyecto y a la promoción de los derechos sexuales de jóvenes como un aspecto importante de la agenda de la misma Comisión.

El 24 de julio, durante la misa de clausura del X Congreso Juvenil y de Adolescentes de la Renovación Carismática, el cardenal Juan Sandoval Íñiguez arremetió contra la cartilla y pidió a los jóvenes reunidos no hacer caso de ella, al tiempo que señaló que en el documento está implícita la homosexualidad y los derechos de género, por lo que se pronunció a favor de que desapareciera la cartilla. Luego, en entrevista, el cardenal dijo estar dispuesto a dialogar con el Ombudsman para hablar de la cartilla. Sin embargo, el diálogo jamás se concretó.

A partir de esas declaraciones se exacerbó el ataque hacia la propuesta de difusión de la cartilla, obteniendo en la portada principal del *Semanario* del 31 de julio de 2005 el encabezado: “Derechos sexuales de los jóvenes” y diez artículos en los que se buscó argumentar contra la cartilla y en particular contra la actuación de la CEDHJ. Al final de los artículos aparecieron diversas preguntas dirigidas a la Comisión, entre las que destacaron: ¿pagará los costos sociales y de salud que provocan estos derechos?, ¿la CEDHJ no conoce también las obligaciones de la vida?, ¿por qué no se dedica a atender asuntos verdaderamente graves e importantes?

A ese embate, la CEDHJ y las diversas instancias participantes dieron respuesta puntual a cada una de las cuestiones presentadas como argumentos contrarios en diversos medios. Durante este periodo de confrontación, la cartilla apenas estaba siendo difundida en capacitaciones al personal (educadores, personal de salud, jóvenes líderes, y promotores comunitarios, entre otros), que se encargaría de llevarla por la vía educativa a las y los jóvenes en las diversas regiones del estado, ya que la segunda etapa de la campaña inició hasta 2006. El posicionamiento público de la CEDHJ en materia de derechos sexuales y otros temas relacionados se acrecentó de manera significativa en 2005, ya que además fue destacado en su informe anual a diferencia de los años anteriores.

Otro avance significativo en la incorporación de la CEDHJ en el proyecto fue la firma del convenio de colaboración con el Colectivo Ollin para el programa de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales de las y los jóvenes en Jalisco, firmado el 9 de diciembre de 2005; sin embargo, aunque la CEDHJ se compromete a proporcionar asistencia técnica,

apoyo logístico y sus instalaciones, así como a coeditar materiales para las diversas actividades relacionadas con la promoción de los derechos sexuales de jóvenes en Jalisco, no se plantea como un convenio en términos de construcción de líneas estratégicas generadoras de agenda en el estado.

3.4. Estrategias durante 2006¹⁵

Durante 2006 se continuó la campaña de difusión educativa de la cartilla y se implementó una nueva propuesta denominada “Ometéotl: modelo formativo para el diseño de estrategias de promoción de los derechos sexuales de las y los jóvenes en Jalisco”, cuyo objetivo era “impulsar el posicionamiento de la población joven de distintas regiones del Estado de Jalisco, en la construcción de estrategias de promoción y defensa de sus derechos sexuales y reproductivos a través de una experiencia de formación-acción ciudadana, fomentando una cultura de equidad, responsabilidad, libertad e inclusión”.

Una de las prioridades en esta etapa del proyecto global fue promover la capacitación de la red estatal de jóvenes en aspectos tales como fortalecimiento interno y construcción de alianzas, gestión de recursos, lineamientos políticos y metodológicos para la práctica de la incidencia, participación ciudadana, con lo cual se buscaba contribuir a consolidar a la RED desde la acción.

Al amparo del convenio marco, la participación de la CEDHJ en esta fase del proyecto se incrementó al ser parte de la agenda del Secretario Ejecutivo y participar éste en las sesiones bimestrales de análisis de contexto durante todo 2006, en las que se inició el planteamiento de un proceso más a largo plazo respecto a la promoción y defensa de los derechos sexuales y se propuso la formalización, para 2007, de una alianza interinstitucional, donde se incorporaran más actores civiles y públicos para incidir junto con la RED de jóvenes en: saber qué está pasando con el conocimiento y ejercicio de los derechos sexuales, en el marco de la cultura de una ciudadanía participativa; organizar acciones comunitarias concretas desde las y los jóvenes en sus municipios, y diseñar programas factibles para mejorar las condiciones de ejercicio de sus derechos sexuales; incidir en políticas públicas sobre educación, salud, sexualidad y Derechos Humanos a nivel municipal y estatal; y en ejecutar medidas de cambio social, como estrategias de incidencia en la cultura, basadas en la reflexión permanente de la realidad.

Durante 2006 se presentaron dos factores importantes para el fortalecimiento del proyecto. Por un lado, la obtención de un espacio en el Consejo Ciudadano de la CEDHJ para una propuesta abierta de lucha por los derechos sexuales y el apoyo de la RED de jóvenes por los derechos sexuales, lo que abre la posibilidad de incluir más firmemente en la agenda institucional la temática referida. Por otro lado, la participación del Ombudsman en la mesa del presidium durante la Inauguración del VI Congreso Nacional de Educación Sexual y Sexología y V Congreso FEMESS realizado en Guadalajara del 6 al 9 de septiembre. Fue un mensaje público para reafirmar el compromiso de que la sexualidad es un asunto que debe ser transversalizado por los Derechos Humanos.

Cabe destacar la participación del personal de la CEDHJ ante el embate de grupos conservadores por los libros de texto de biología de secundaria, esgrimiendo la importancia de defender el derecho a la educación sexual científica y laica a la que tienen derechos las

¹⁵ Esta información forma parte del trabajo realizado por Francisco Javier Pérez Chagollán, Director General Colectivo Ollin A.C. y coordinador general del proyecto “Promoción y defensa de los derechos sexuales de jóvenes en Jalisco” desde 2004, para el proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

y los adolescentes, así como la postura a favor de los derechos de asociación respecto la reciente disputa sobre la Ley de Sociedades de Convivencia.

3.5. A manera de conclusión

A más de tres años de iniciado el proyecto “Promoción y defensa de los derechos sexuales de jóvenes en Jalisco” se han implementado, con base en los resultados del diagnóstico participativo de 2004, diversas actividades educativas y comunitarias dirigidas a diversos sectores, principalmente a jóvenes.

El propósito fundamental de ese ejercicio participativo de construcción de ciudadanía, parte de una perspectiva de juventud (desde, con y para los jóvenes), promueve el reconocimiento y respeto a la diversidad, la promoción de la equidad de género e igualdad de oportunidades en todos los ámbitos (edad, etnia, clase socioeconómica), y pone énfasis en la cultura de prevención y autocuidado.

Esta iniciativa surgida desde la sociedad civil ha crecido a partir de la conformación en la práctica de una alianza interinstitucional, intersectorial, intergeneracional e intermunicipal que ha permitido potenciar los recursos para la planeación y ejecución de las acciones estratégicas conjuntas en las regiones norte, costa, altos, sur y la zona metropolitana de Guadalajara.

Entre los logros más significativos se encuentran la participación activa de jóvenes de las distintas regiones que se han comprometido para desarrollar el proyecto en sus localidades, la distribución de más de tres mil cartillas en actividades de difusión educativa y la elaboración de un manual de capacitación y diversos materiales complementarios.

Un aspecto relevante hasta el momento ha sido el impacto para generar una percepción positiva sobre los derechos sexuales por parte de algunos sectores en las regiones que han permitido realizar la campaña de difusión de los derechos sexuales a través de medios impresos y radiofónicos.

El proyecto ha transitado por una serie de obstáculos que van desde cuestiones culturales como los tabúes, miedos y falsas ideas respecto a la sexualidad, y la poca cultura de participación ciudadana de las y los jóvenes; hasta cuestiones relacionadas con la falta de interés y la poca apertura para el diálogo en algunas instancias de gobierno debido a la temática, así como los limitados recursos con los que se cuenta.

El nivel de involucramiento de la CEDHJ ha sido gradual y ha venido de menos a más. Al inicio del proyecto el propósito parecía orientado a lograr el convencimiento de distintos funcionarios de que el tema de los derechos sexuales sí era materia que corresponde a la institución. Luego, los diversos momentos por los que devino esta experiencia hicieron que en lo referente a la difusión de los derechos se fuera involucrando nuevo personal, que se ha ido sensibilizando y capacitando en una labor intersectorial conjunta, de manera que un activo fundamental del proyecto es la convicción sobre el tema que el personal involucrado de la Comisión ha ido desarrollando y que le da el verdadero sustento y sentido al trabajo realizado.

El posicionamiento público institucional respecto al tema es otro de los factores que se vieron favorecidos en este movimiento gradual progresivo, ya que la claridad y contundencia en el discurso respecto a que los derechos sexuales también son Derechos Humanos se ha ido acrecentando en los diversos comunicados que la instancia realiza a través de sus voceros, incluido el presidente. La manera de responder ante el embate del cardenal Sandoval Íñiguez con relación a la cartilla por los derechos sexuales de las y los jóvenes en Jalisco fue prueba fehaciente de ello.

La firma del convenio de colaboración entre la CEDHJ y el Colectivo Ollin es otro elemento favorable. Si bien se requiere un convenio que genere un compromiso más amplio y profundo con esa causa, este referente inicial permite que se vaya considerando el tema en la planeación anual de la institución, así como la asignación de algunos recursos para su consecución; lo que ha hecho posible el diseño e impresión de diversos folletos y carteles que han apoyado la difusión en el estado.

Pendientes y retos

A pesar de los avances mencionados conviene señalar que la incorporación de los derechos sexuales de jóvenes a la agenda de la CEDHJ para que diseñe y ejecute acciones estratégicas que promuevan el conocimiento, ejercicio y respeto de éstos y destine los recursos humanos y materiales necesarios, es todavía un gran reto. Lo anterior se refleja, entre otras cosas, en que a pesar de tratarse de un proyecto a nivel estatal que ha generado procesos en diversas regiones del Estado, la participación del personal de las delegaciones regionales ha sido nula, y sólo el personal de la oficina central ha participado en la capacitación y promoción.

Con la finalidad de que exista congruencia en el actuar institucional respecto a la promoción y defensa de los derechos sexuales de jóvenes, se requiere la capacitación de los mandos medios de la CEDHJ en esta materia, para que tengan la sensibilidad de entender que la sexualidad, al ser parte de la integralidad humana, requiere ser considerada de manera particular en el campo de los derechos, y que los derechos sexuales también son Derechos Humanos.

Al mismo tiempo, es urgente que la CEDHJ encuentre en la sociedad el respaldo necesario para que se fortalezca su calidad moral y ello se refleje en el impacto que sus declaraciones, acciones y recomendaciones tengan para la promoción de los Derechos Humanos en Jalisco, en particular de los derechos sexuales de las y los jóvenes.

Capítulo 4

Situación de los Derechos Humanos en el Estado de Puebla y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla

4.1. Los Derechos Humanos en Puebla¹⁶

Si bien el Estado tiene una considerable tradición en materia de lucha por la defensa de los Derechos Humanos, el camino recorrido a lo largo de los dos años recientes ha sido especialmente intrincado.

La situación de estos derechos ha empeorado al punto de que Puebla aparece, en la escena nacional, como uno de los Estados donde su violación es más visible. El caldo de cultivo propicio para este hecho fue la conjunción de la impunidad reinante, la nula separación de poderes en la entidad, la existencia de poderes fácticos, la hegemonía partidista y el mantenimiento de cacicazgos, así como la intolerancia hacia la diversidad sexual y la complacencia de la mayoría de los medios de comunicación con quienes ostentan el poder.

Ante este escenario poco o nada ha hecho la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (CDHP). La elección de su presidente –Manuel Cándido Flores Mendoza– fue duramente cuestionada y estuvo rodeada de suspicacias, en tanto no cumple con el perfil requerido por la propia Ley de la Comisión: no es experto en el tema ni ha trabajado nunca en algo relacionado con el mismo.

Sin embargo no todo es gris en el panorama. La fuerte tradición de lucha existente en el Estado ha permitido a diversos sectores organizarse en torno a intereses legítimos muy específicos, formando grupos que han significado un verdadero contrapeso a la estructura de poder de la entidad.

La CDHP, a pesar de ser un organismo público autónomo, ha funcionado –y a menudo lo ha hecho de manera pública– a favor del gobierno estatal. El titular de la Comisión ha posibilitado que ésta desdeñe el trabajo de las organizaciones sociales y no gubernamentales, al punto de producirse, en 2006, un grave conflicto entre la CDHP, la Comisión de Derechos Humanos del Congreso del estado y diversas OSC. A esto habría que agregarle la inexistencia operativa del Consejo Consultivo de la Comisión –ante la complacencia del Congreso estatal– se ha negado a llamar a la constitución de otro.

Se puede hablar de tres casos simbólicos con relación a Puebla y la situación de los Derechos Humanos en la entidad: la arbitraria detención de la periodista Lydia Cacho, cuyo proceso no ha concluido (por el contrario, se ve cada vez más complicado); la igualmente arbitraria detención de Martín Barrios en diciembre de 2005 (fue liberado en enero de 2006 gracias a la articulación de OSC locales, nacionales e internacionales), y el caso de la ingobernabilidad en el municipio de Ajalpan.

En los tres casos la participación de la CDHP fue de clara alineación con el poder ejecutivo del Estado; nunca representó un contrapeso para el mismo ni fue una mirada crítica ante los hechos.

¹⁶ Esta información forma parte del trabajo realizado por Brahim Zamora Salazar y la Red Cualitativa Nemilistli de Derechos Humanos para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

Respecto al caso de Cacho no reconoció ninguna violación a las garantías individuales de la periodista, plegándose a las declaraciones emitidas por el gobernador de la entidad; y cuando se dieron a conocer las grabaciones que trascendieron públicamente, expresó sospechas sobre el origen de las mismas, descalificándolas. Con relación a la detención de Martín Barrios, su actuación se limitó a solicitar que éste contara con ciertas garantías en el interior del penal; pero nunca elevó una petición para conocer del caso y turnar las quejas correspondientes contra quienes llevaron a cabo la detención. Y con relación al problema de Ajalpan ni siquiera inició una averiguación, pese a tener conocimiento de que existía un conflicto: lo que hizo fue llamar a la presidencia municipal para preguntar si efectivamente había ocurrido algo.

No obstante, lo más preocupante para la vida pública en el Estado es el extendido ambiente de impunidad. El gobernador ha sido y es objeto de cuestionamientos y críticas por su actuación respecto del caso Kamel Nacif, y la administración en general se ha dedicado a hacer prácticamente lo que quiere. Impunidad, corrupción y falta de transparencia son algunas de las características del gobierno de Mario Marín, lo que ha generado persecución a grupos sociales como el colectivo Espiral 7, cuyos integrantes sufrieron, a lo largo de 2006, diferentes formas de intimidación y persecución, al igual que otros grupos simpatizantes de la “Otra Campaña” del EZLN en la entidad.

En ese contexto, el Congreso del Estado ha significado más un lastre que una verdadera representación ciudadana. Con una composición mayoritariamente priísta, se ha convertido en una especie de escudero del ejecutivo aunque ha detenido iniciativas sustanciales para el avance en el respeto a los Derechos Humanos, como la Ley Estatal contra la discriminación. Además, se ha negado a estudiar el caso de los despidos injustificados de la Comisión y las acusaciones por acoso sexual que ha recibido su presidente, caso sin precedentes en la historia de la CDHP.

En materia de derechos sexuales sigue habiendo un gran rezago. Los ministerios públicos siguen archivando como pasionales los crímenes de odio y dándoles “carpetazo”. Se siguen negando derechos –créditos bancarios, seguro social– a personas con orientaciones distintas a la heterosexual. La Comisión continúa sin reconocer estos derechos como Derechos Humanos y argumenta que todos ellos están contemplados en otros convenios, tratados y cartas, por lo que hay que difundirlos de manera general y no particular. Responde así a la “línea” del gobierno estatal de no tocar temas relacionados con la sexualidad, a raíz de los escándalos de pederastia en que se vio involucrado.

En materia de VIH/Sida se consolidó en Consejo Estatal para la Prevención y Atención de esa enfermedad, en el que las OSC especializadas tienen fuerte presencia; sin embargo, los hospitales del IMSS y de los servicios de Salud del estado están dando tratamientos equívocos o de rescate, y están recetando medicinas con cargas virales muy altas, lo que hace sospechar a la Red Democracia y Sexualidad que se está ocultando un desabasto de antirretrovirales.

Por todo ello, se han elaborado las siguientes propuestas orientadas a mejorar el estado de cosas que con relación a los Derechos Humanos prevalece en el Estado de Puebla:

- Seguir presionando de manera articulada al Congreso del Estado para que se investigue al presidente de la CDHP respecto a los despidos injustificados y las acusaciones por acoso sexual que le han sido formuladas, buscando la aclaración y resolución de ambos asuntos.
- Insistir ante ese mismo órgano sobre la aprobación de la Ley Estatal contra la Discriminación.
- Siguiendo con la construcción de una agenda legislativa de las OSC, exigir la constitución de un nuevo consejo consultivo de la Comisión, cambiando la Ley Orgánica para darle a aquél más y mejores atribuciones.

- Trabajar con los medios en materia de discriminación y Derechos Humanos, a fin de que puedan difundir más y mejor información al respecto.
- Instrumentar programas de capacitación permanente en estos temas, destinados a quienes trabajan en el servicio público en los tres niveles de gobierno.

4.2. Los derechos laborales¹⁷

Al examinar las condiciones laborales que predominan en el Estado de Puebla es preciso destacar la existencia de intereses compartidos entre gobiernos, empresarios y representantes de los sindicatos charros, oficialistas o de protección, que han permitido la prevalencia de violaciones a los derechos laborales fundamentales de las y los trabajadores. Una causa de tal situación es la sobreprotección de los gobiernos municipales, estatales y federales, quienes en la práctica solapan la explotación, discriminación e injusticia laboral en la industria maquiladora, principalmente de la confección, ignorando derechos sindicales, contratando personal temporalmente, pagando bajos salarios e infligiendo malos tratos a quienes los perciben. He aquí la lista de los derechos laborales más violados en el estado de Puebla:

Estabilidad en el empleo. Una de las causas de su reiterada violación es porque proliferan los contratos temporales, lo que niega a los trabajadores el derecho a generar antigüedad o prestaciones como utilidades, vacaciones y aguinaldo. A ello se le suman los despidos injustificados, de los que son víctimas principalmente los líderes visibles que encabezan la defensa de los trabajadores.

Hostigamiento sexual en el trabajo. Las mujeres jóvenes, en su mayoría provenientes de comunidades indígenas, son víctimas de abusos o manipuladas mediante las expectativas de aspirar a mejores salarios y puestos.

Deficientes condiciones de seguridad e higiene. Predomina el alto descuido por parte de patrones y gobiernos en lo que respecta al tema de seguridad en el trabajo, y no existen condiciones para evitar riesgos a la salud. Hay exposición directa a diferentes químicos, y las prolongadas jornadas desarrolladas en una misma posición corporal ocasionan peligrosos problemas a la salud. Algunas empresas proveen a sus trabajadores del correspondiente equipo de protección, pero no siempre es el adecuado. Los lugares de trabajo no cuentan con ventilación suficiente.

Horas extras mal pagadas. Estas horas suplementarias –que en ocasiones suelen ser obligatorias– a veces ni siquiera son retribuidas.

Falta de libertad sindical. El derecho a elegir libremente representantes, a organizarse y a inscribirse o no en un sindicato es uno de los más violados. En la junta local de Conciliación y Arbitraje del Estado tal derecho se niega básicamente por complicidades o coaliciones de nueva creación.

En función de ello, se han elaborado las siguientes propuestas:

- Intensificar el trabajo con OSC y sindicatos democráticos para fortalecer los procesos de educación y sensibilización en Derechos Humanos laborales en el Estado de Puebla.

¹⁷ Esta información forma parte del trabajo realizado por Centro de Apoyo al Trabajador A.C. para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

- Impulsar iniciativas dentro de la Ley Federal de Trabajo y acuerdos internacionales que garanticen la dignidad de la mujer, eliminando todo abuso a sus derechos laborales.
- Enfatizar en el ámbito de los gobiernos que el salario debe ser digno y suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores y sus familias.
- Exigir la realización de monitoreos en las maquiladoras para documentar a cuántas mujeres se les pide examen de no gravidez.
- Exigir la plena autonomía e independencia de las juntas de conciliación y arbitraje.

4.3. Bandos de policía y gobierno del Estado¹⁸

Aun basados en la normatividad vigente, los bandos de policía y gobierno suelen ser elaborados de manera arbitraria y sin objetivos claros, muchas veces carentes de sustento legal para imponer sanciones o señalar faltas. Tampoco contienen definiciones precisas de lo que implican, por ejemplo, “las faltas que atentan contra la moral y las buenas costumbres”. Al parecer la legislación existente resulta insuficiente para que se reglamente sin atentar contra los Derechos Humanos, pues en la elaboración de los bandos –y más aun en su aplicación– se cometen atropellos y violaciones que atentan contra la dignidad de las personas.

Resulta indispensable contar con una ley que establezca las bases normativas en materia de faltas para los bandos de policía y gobierno y demás reglamentos municipales, pues ninguna de las existentes menciona de manera clara y amplia cuáles son los objetivos para los que se crea un bando de policía y gobierno, qué conceptos teóricos deben servir como base para reglamentar, y cuáles son los principios en materia de Derechos Humanos bajo los que debe ser elaborado.

Postula, en sus considerandos, el bando de Teziutlán:

“Mantener el orden social, las buenas costumbres y el respeto mutuo entre los ciudadanos; promover el desarrollo cultural, los valores individuales y colectivos, así como el desarrollo de nuestro medio ambiente y el respeto a nuestra tradición e historia.”

“Que con la aplicación de este bando de policía y gobierno se pretende que las personas se integren y preserven las buenas costumbres de nuestro municipio y que su preparación cultural, moral y social se manifiesten de acuerdo a nuestra realidad.”

Tales objetivos son parecidos en todos los bandos, con pequeñas variaciones que no modifican su fondo. Sin embargo no se están cumpliendo, pues ni se mantiene el orden social, ni están intactas las buenas costumbres, ni predomina el respeto mutuo. Tal y como están elaborados, los bandos no alcanzan los objetivos que se proponen, por lo que es necesario plantear bandos cuyas características estén enfocadas hacia la prevención mediante la capacitación, el diálogo, la promoción y la difusión de la cultura.

Con el propósito de analizar distintos bandos a la luz de los Derechos Humanos, fueron revisados diez bandos de otros correspondientes municipios, de los 217 que componen el Estado de Puebla, a saber: Teziutlán, Zaragoza, Tepeaca, Puebla (capital), San Gabriel Chilac, General Felipe Ángeles, Nealtican, Huehuetlán el Chico, San Martín Texmelucan y Tehuacan.

Aproximadamente 60 municipios poblanos no cuentan con bando de policía y gobierno, algunos se apoyan en el bando de un municipio vecino y se desconoce con base en qué reglamentos imponen muchos otros multas y arrestos.

¹⁸ Esta información forma parte del trabajo realizado por Guillermo Pérez Briones, presidente de la Comisión Parroquial de Derechos Humanos “Martín de Tours” A.C., para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

Una de las infracciones que según las policías municipales se cometen con mayor frecuencia es la relacionada con “faltas que atentan contra la moral y las buenas costumbres”. Los diez municipios señalados definen tales faltas de manera parecida: “adoptar actitudes contrarias a las buenas costumbres o que afecten la moral de las personas” ; “adoptar actitudes o usar un lenguaje soez”; o “anunciar, publicar o exhibir libros, fotografías, revistas pornográficas que afecten la moral y las buenas costumbres”. Donde sí hay ciertas variaciones es en la imposición de las multas por incurrir en dichas faltas: en Teziutlán, por ejemplo, se impone multa de uno a 50 días de salario mínimo y hasta 36 horas de arresto, mientras en Huehuetlán el Chico la sanción económica es de uno a 10 días de salario mínimo y el arresto de uno a 10 días.

El municipio de Tehuacán describe la falta como “anunciar, publicar o exhibir libros, revistas, fotografías o productos que afecten la moral y las buenas costumbres”, y señala que “a las personas que cometan cualquiera de los actos a los que se refiere el párrafo anterior se le decomisarán los artículos señalados [los cuales] previo acuerdo del ciudadano presidente municipal serán destruidos”.

El reglamento de San Martín Texmelucan incluye en su reglamento más elementos para la caracterización de las faltas:

- Proferir palabras obscenas o mortificantes en alta voz, hacer gestos, señas indecorosas o indecentes en las calles o sitios públicos.
- Dirigir a una mujer frases o ademanes groseros o mortificantes o asediarla con impertinencias de hecho, palabra o por escrito.
- Dar bromas indecorosas o mortificantes por teléfono.
- Presentarse a actuar en un espectáculo público en forma indecente, estimulando los bajos instintos, ejecutar o hacer actos que se encuentren en abierta violación a la decencia pública.
- Cometer actos reputados como contrarios a la dignidad humana en materia sexual pública.
- Anunciar productos o tratamientos de enfermedades sexuales en forma que afecte el decoro público.

Es obvio que considerar faltas los anteriores señalamientos tiene que ver exclusivamente con el criterio de los regidores, pues no existen investigaciones ni consultas públicas para determinar si esto o aquello atenta o no contra la moral y las buenas costumbres.

Por lo demás, una muestra de cómo los ayuntamientos plantean sus reglamentos al libre albedrío está dada por el número de infracciones por bando, que varían notablemente de un municipio a otro, siendo que algunos de ellos presentan características similares.

Tabla 11. Infracciones en el ámbito municipal

Municipio	Año de aprobación	No. De infracciones
Teziutlán	2005	57 sin clasificación
Zaragoza	2005	57 sin clasificación
Tepeca	2004	54 sin clasificación
Puebla	2004	36 clasificadas
San Gabriel Chilac	2003	66 clasificadas
General Felipe Ángeles	2002	42 clasificadas
Nealtican	2002	38 clasificadas
Huehuetlán el Chico	2000	22 clasificadas
San Martín Texmelucan	1987	168 clasificadas
Tehuacán	1989	127 clasificadas

FUENTE: Bandos de policía y gobierno

¿Qué hace que Puebla (el municipio más grande del estado) incluya en su bando menor número de infracciones que Tehuacán y San Martín Texmelucan? El número de infracciones por bando indica que no hay criterios legales ni teórico-conceptuales para considerar qué es una infracción y qué no lo es.

Sanciones administrativas

Un reglamento que facilita multas excesivas y elevado número de faltas no cumple con el objetivo para el que fue creado, sino que pretende castigar y prohibir ciertas conductas de los ciudadanos, por lo cual sirve más a la autoridad para allegarse de recursos económicos que a la comunidad para vivir tranquila y en orden.

San Martín Texmelucan impone multas que van de uno a 500 días de salario mínimo (d/sm); Tehuacán y Huehuetlán el Chico de uno a 60 d/sm; Teziutlán, Zaragoza, Tepeaca y Nealtica de uno a 50 d/sm; San Gabriel Chilac y General Felipe Ángeles de uno a 40 d/sm, y Puebla de uno a 30 d/sm.

No está demás recordar que el perfil laboral de los infractores es mayoritariamente de obreros, campesinos, empleados y sexoservidoras, y que el salario mínimo del área geográfica “C” (a la cual pertenece el estado de Puebla) es de 47.59 pesos por día.

De una serie de casos presentados ante la Comisión Parroquial de Derechos Humanos Martín de Tours AC destaca el de un campesino que según la policía municipal y el juez calificador del municipio de Texmelucan, cometió una “falta al bando de policía y buen gobierno en su(s) artículo(s) 54 inciso ñ fracción 1, que consiste en “causar escándalo en lugares públicos”, por lo cual se le aplicó una multa de 450 pesos. ¿Cuánto gana un campesino que sólo siembra en temporada de lluvias?: alrededor de 150 pesos. Esa es la sanción económica más razonable a aplicarle, y no la equivalente a nueve salarios mínimos que le fue impuesta y que el infractor no gana.

Parecido fue el caso de una persona dedicada al sexoservicio, detenida por “intervenir en exhibicionismo sexual obsceno” (usar minifalda y portar ropa pegada al cuerpo, según la quejosa). Se le aplicó una multa de 450 pesos, aunque no se la detuvo por ofrecer sus servicios sexuales sino por su vestimenta.

Tabla 12 Sanciones por falta administrativa

Municipio	Falta	Arresto	Multa
Tezihutlan	Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados, o en la vía pública, esto último incluye ingerir estando a bordo de un vehículo	Hasta 36 hrs.	1 a 50 d.s.m.
Zaragoza	Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados; se encuentren estado de embriaguez y realicen escándalo en la vía pública	Hasta 36 hrs.	1 a 50 d.s.m.
Tepeaca	Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados, se encuentre en estado de embriaguez y realice escándalo en la vía pública.	Hasta 36 hrs.	1 a 50 d.s.m.
Puebla	Circular o caminar en estado de embriaguez causando escándalo. Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados para ello, o bien dentro de un vehículo automotor, mientras permanezca en la vía pública o en lugares públicos.	Hasta 18 hrs.	4 a 12 d.s.m
San Gabriel Chilac	Realice en estado de ebriedad o de manera consciente o en lugares públicos o privados, escándalo o actos que alteren el orden, la paz o tranquilidad social e ingerir bebidas alcohólicas en la vía pública o en lugares públicos no autorizados	10 a 20 hrs	7 a 14 d.s.m.

General Felipe Ángeles	Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados, se encuentre en estado de embriaguez y realice escándalo en la vía pública.	1 a 12 hrs.	1 a 10 d.s.m.
Nealtica	Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados, o en la vía pública, se encuentre en estado de embriaguez y realice escándalo en la vía pública.	Hasta 36 hrs.	1 a 50 d.s.m.
Huehuetlan el Chico	Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados, o en la vía pública, se encuentre en estado de embriaguez y realice escándalo en la vía pública.	10 a 20 hrs.	10 a 20 d.s.m.
San Martín Texmelucan	El estado de embriaguez con escándalo en lugares públicos o embriagarse en la vía pública.	Hasta 36 hrs.	1 a 50 d.s.m.
Tehuacan	Ingerir bebidas alcohólicas en la vía pública o en lugares públicos no autorizados.	15 a 36 hrs.	10 a 20 d.s.m.
FUENTE: Bandos de policía y gobierno			

Como se aprecia, las faltas consistentes en embriagarse o escandalizar en la vía o lugar público son sancionadas de muy diferente manera. Por otro lado, aun cuando el bando de policía municipal no considera falta que las personas transiten en estado de ebriedad, en gran número de casos los elementos policiacos las detienen. Sucede lo mismo con la falta de “ejercer la prostitución en lugares públicos o en la vía pública”. Todos los bandos examinados hacen referencia a ejercer la prostitución, pero no definen de manera concreta en qué consiste ese ejercicio, en tanto la policía parece definirlo como el hecho de circular con indumentaria “indecente”. En el caso de Texmelucan, el bando respectivo por un lado prohíbe la prostitución y por otro la permite. En efecto, habla de “ejercer clandestinamente la prostitución, sin inscribirse en los registros correspondientes”, de donde se infiere con que basta la inscripción en tales registros para que la prostitución deje de ser una falta al bando.

En bandos como el de Teziutlán, si el infractor está en posibilidades de pagar parte de la multa se le recibe el pago parcial y se le conmuta la diferencia por un arresto en la proporción que corresponda. No sucede así en otros bandos, que sólo establecen la multa o el arresto. Ningún bando contempla en sus sanciones que la conducta sea corregida o que el daño sea reparado en caso de que fuera posible, así como el servicio a la comunidad, el apercibimiento o la amonestación

Actos cometidos en la aplicación de los bandos de policía y gobierno

En marzo de 2007 el periódico El Despertar de Texmelucan publicó una nota cuyo encabezado decía: “Golpean salvajemente policías de El Verde a tres jóvenes de San Lucas el Grande”. De acuerdo con la nota “...los tres primos denunciaron que alrededor de las 12 de la noche se encontraban platicando sobre la calle Francisco I. Madero, de esa población, cuando sin ningún motivo unos policías municipales se bajaron de una camioneta, les rociaron gas lacrimógeno y empezaron a insultarlos y golpearlos salvajemente, al grado que tuvieron que ser hospitalizados”. Actos como el descrito han tenido lugar y se siguen cometiendo en la mayoría, si es que no en todos los municipios de la entidad.

Según La Jornada de Oriente, del 28 de marzo de 2007, Ángel Rosas –profesor de la sección 23 del SNTE y dirigente en la región de San Martín Texmelucan– fue salvajemente golpeado junto con otros compañeros. “La vida de este mentor estuvo en peligro. El lunes salió del hospital, a las 19 horas, luego de enfrentar un riesgo de peritonitis, pues le sacaron dos litros de sangre molida que tenía acumulada en las vísceras”.

Dentro de las bases normativas para elaborar reglamentos, la Ley Orgánica Municipal contempla “prevención para salvaguardar las garantías constitucionales de audiencia

y defensa, a favor de los particulares, por la comisión de alguna falta o infracción a los reglamentos”. No obstante, el bando del municipio de Texmelucan dice del procedimiento contencioso municipal: “Contra las correcciones disciplinarias o las sanciones que imponga el Ayuntamiento o el presidente del mismo, los interesados pueden acudir al Ayuntamiento dentro de un término de tres días hábiles contando a partir del siguiente en que le fueron notificadas, solicitando su revocación en escrito debidamente fundado [...] Y contra la calificación de las faltas e infracciones no procede recurso alguno”.

En algunos reglamentos se prevé un procedimiento para que el detenido se comunique con una persona que le asista y defienda. No así en el bando de policía de Tehuacán, que considera novedosa a la figura del defensor de oficio, cuya tarea es “intervenir en la defensa de las personas que soliciten sus servicios...” El mismo bando contempla a “los visitadores honorarios (...) cuya función principal es observar y vigilar que en el juzgado calificador y en las instalaciones policiacas se cumpla con el respeto a la dignidad humana y a las garantías individuales de los presuntos infractores”.

Ley reglamentaria

El bando, por sí solo, es insuficiente para complementar el marco jurídico de la seguridad pública. No existen los “reglamentos correspondientes” a los cuales hace referencia el artículo 9 de la Ley de Seguridad Pública en el estado de Puebla, aludiendo a un instrumento que precisamente reglamente la citada ley y contemple, entre otras cosas, cómo debe estar estructurado el órgano encargado de la seguridad pública, cuáles son sus atribuciones y en qué forma debe operar.

No existe, por ejemplo, un reglamento que vincule la participación de las personas en tareas preventivas de seguridad pública.

Una cuestión muy delicada y que tampoco se encuentra reglamentada es la referida al uso de la fuerza pública y el empleo de armas de fuego. No se establecen los principios generales de operación y la disciplina entre los miembros de aquélla.

Se crea, al interior del cuerpo policiaco, la policía canina o la policía del centro, pero no se reglamenta cuál será la tarea específica de ambas ni cómo actuarán. A menudo sucede que, con la llegada de otra administración al Ayuntamiento se elimina una policía y se crea otra sin ningún argumento, sólo porque así lo demandan el momento o las circunstancias coyunturales. Tampoco hay disposiciones administrativas para las cárceles municipales, que en la mayoría de los municipios se encuentran funcionando en pésimas condiciones, no cuentan con servicios de agua y luz, tienen piso de tierra, etcétera.

En función de lo comentado, cabe señalar que las leyes estatales existentes no obligan de manera alguna a los ayuntamientos a respetar los convenios y tratados internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por México. De hecho, tampoco obligan a los ayuntamientos a reglamentar siquiera los principales problemas de sus respectivos municipios, ni a actualizar sus reglamentos cada determinado tiempo según sean modificadas las leyes estatales o federales.

Los mandos favorecen la arbitrariedad y la discrecionalidad, son reminiscencias de códigos caciquiles, hoy herramientas contra los ciudadanos. Por lo anterior, deben de revisarse, actualizarse de acuerdo a la normatividad, en materia de Derechos Humanos, nacional e internacional.

Capítulo 5

Situación de los Derechos Humanos en el Estado de Querétaro y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro

5.1. Quejas y resoluciones de la CEDH de Querétaro¹⁹

El texto que sigue refleja el desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro (CEDHQ) en función de la cantidad de personas atendidas, quejas admitidas y resoluciones emitidas por parte de ese organismo entre febrero de 2004 y el mismo mes de 2007, estableciendo –en tanto lo permiten los datos disponibles– un comparativo con años precedentes.

En la medida en que el análisis presentado se refiere sólo a un número determinado de acciones y resoluciones del órgano protector de los Derechos Humanos en la entidad, no es suficiente para constituirse en un estudio profundo sobre el funcionamiento del mismo, por lo que para la mejor comprensión de dicho desempeño convendría cruzar esta información con otros datos de orden cualitativo.

Personas atendidas

La principal función de la CEDHQ es atender a personas que reclaman haber sido víctimas de la violación a uno o varios de sus derechos. Sin embargo, no todas las personas que solicitan apoyo por parte de ese organismo son, en estricto sentido y acuerdo a la ley de la Comisión, víctimas de violaciones a Derechos Humanos por parte de una autoridad, y por lo tanto el organismo no puede seguir una queja propiamente dicha. Cuando la Comisión es incompetente por su ley, solamente otorga asesoría jurídica al demandante. En tal sentido, cabe acotar que la mayor parte de las personas atendidas por la Comisión sólo reciben orientación jurídica o son canalizadas a la autoridad competente, según el problema que planteen.

El número total de personas que acuden a la CEDHQ pidiendo auxilio se conoce como “personas atendidas” y representa la cantidad de quienes acudieron a ese organismo en búsqueda de asistencia, por lo que puede ser un primer indicador del servicio que la Comisión presta a la sociedad. La cifra de personas atendidas, sus variaciones y tendencias, pueden reflejar tanto la capacidad de respuesta de la Comisión, como la imagen que tienen los ciudadanos de ésta, de modo que el incremento en las personas atendidas puede representar mayor credibilidad y viceversa.

En los últimos años pudo observarse un número creciente de personas atendidas por la CEDHQ, tendencia que se mantuvo hasta 2004, con un descenso importante en 2005 y un repunte para inicios de 2006.

¹⁹ Esta información forma parte del trabajo realizado por Bernardo Romero Vázquez, Profesor investigador de la Universidad Autónoma de Querétaro, Coordinador del Programa Interdisciplinario sobre Seguridad y Justicia del Centro de Derechos Humanos “Fray Jacobo Daciano” A. C.

Tabla 13 Personas atendidas en el periodo 2001- 2006

Año	Personas atendidas
2001	3,108
2002	3,283
2003	3,739
2004	3,997
2005	3,137
2006	3,926

FUENTE: Informes anuales respectivos del presidente de la CEDHQ

En una primera lectura puede parecer, como se dijo, que se mantuvo la atención creciente de la Comisión hasta 2004, con un descenso en 2005, y que junto con el número de servicios proporcionados como el de personas que decidieron acercarse al organismo descendió la probable falta de credibilidad en éste. Sin embargo, también debe considerarse como factor en esa disminución el cambio de administración y el cambio de domicilio de la Comisión. Esta hipótesis puede fortalecerse examinando el incremento en el número de personas atendidas que registró la Comisión en 2006, que alcanzó la cifra de 3,926, contra las 3,137 del año anterior. Pero tal incremento puede deberse a la apertura, durante ese periodo, de las oficinas en las ciudades de San Juan del Río y Cadereyta de Montes: posibilidad reforzada porque si bien las quejas que se siguieron por parte de la Comisión disminuyeron en términos absolutos, se incrementaron, al menos en la ciudad de San Juan del Río.

Tabla 14 Personas atendidas por municipio en el periodo 2004- 2006

Municipio	2004	2005	2006
Querétaro	487	264	316
San Juan del Río	34	42	54
Jalpan de Serra	30	17	9
Cadereyta de Montes	4	10	4
Fuente: Informes anuales respectivos del presidente de la CEDHQ			

FUENTE: Informes anuales respectivos del presidente de la CEDHQ

Quejas admitidas

El número de personas atendidas no es dato suficiente para valorar el desempeño de un organismo defensor de los Derechos Humanos; otros criterios importantes son el número de quejas seguidas por el organismo y la manera y proporción de darles solución. Cuando una persona acude a la CEDHQ se le brinda la orientación y, en su caso, se inicia el procedimiento de queja cuando se presumen violaciones a los Derechos Humanos. Interpuesta una denuncia, el visitador general realiza lo que en el ámbito del Ombudsman mexicano se conoce como “calificación de la queja”, que es el procedimiento mediante el cual el organismo determina si, de acuerdo a lo relatado por el quejoso, existe una probable violación a Derechos Humanos. Prosigue luego lo que se conoce como “radicación de la queja”: la asignación de un número de expediente, la designación de un visitador responsable del caso y el inicio del procedimiento de queja. La calificación y radicación de la queja se hace de acuerdo con los criterios de un arcaico manual de calificación de quejas elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), que no sigue los criterios de clasificación de violaciones a Derechos Humanos propuestos por la doctrina y la legislación internacional.

Tabla 15 Quejas procedentes en el periodo 1994- 2006

Año	Quejas
1994	332
1995	338
1996	453
1997	396
1998	424
1999	560
2000	672
2001	658
2002	904
2003	804
2004	701
2005	497
2006	450

FUENTE: Informes anuales respectivos del presidente de la CEDHQ

Tabla 16 Comparación de personas atendidas y quejas admitidas en el periodo 2001- 2006

Año	Personas atendidas	Quejas	Porcentaje
2001	3,108	658	21.17%
2002	3,283	904	27.54%
2003	3,739	804	21.50%
2004	3,997	701	17.54%
2005	3,137	497	15.84%
2006	3,926	450	11.46%

FUENTE: Informes anuales respectivos del presidente de la CEDHQ

La última columna de esta tabla se refiere a la proporción entre número de quejas y número de personas atendidas cada año. Esta importante disminución de las quejas admitidas puede deberse a deficiencias en el órgano defensor para integrar la queja o a la imposición de excesivas condiciones a los quejosos para seguir su desarrollo. En ambos casos se trata de ineficiencia de parte de la Comisión, que fomenta así la impunidad de los funcionarios que han violado Derechos Humanos, lo que demerita la protección de las personas víctimas de tales violaciones y las coloca en posición de indefensión. Sin embargo, hay que despejar una hipótesis posible: que la reducción en el número de quejas recibidas por un órgano se deba a una reducción en el número real de violaciones a Derechos Humanos por parte de autoridades.

Quejas resueltas

Como puede observarse en la siguiente tabla, el número de quejas resueltas durante el trámite alcanzó la cifra de 213 a principios de 2003, descendiendo durante los dos últimos años reportados (2005 y 2006).

Tabla 17 Relación de quejas resueltas durante el trámite en el periodo 2002- 2006

Año	Quejas	Resueltas durante el trámite
2002	904	114
2003	804	213
2004	701	175
2005	497	55
2006	450	40

FUENTE: Informes anuales respectivos del presidente de la CEDHQ

Tabla 18 Variación de quejas respecto del año anterior en el periodo 2002- 2006

Año	Resueltas durante el trámite	Variación año anterior	Porcentaje variación
2002	114		
2003	213	99	86.84%
2004	175	-38	-17.84%
2005	55	-120	-68.57%
2006	40	-15	-27.27%

FUENTE: Informes anuales respectivos del presidente de la CEDHQ

Con todo, las cantidades consignadas se refieren a cantidades absolutas en relación con el número de quejas resueltas; tales cifras debe ser ponderadas en relación con el número de quejas presentadas durante cada período. Para los años referidos, las cantidades en proporción de quejas resueltas sobre quejas radicadas se señalan en la siguiente tabla.

Tabla 19. Quejas resueltas durante el trámite

Año	Quejas	Resueltas durante el trámite	Porcentaje quejas resueltas
2002	904	114	12.61 %
2003	804	213	26.49 %
2004	701	175	24.96 %
2005	497	55	11.07 %
2006	450	40	8.89 %

FUENTE: Informes anuales respectivos del presidente de la CEDHQ

Quejas concluidas

Hay dos razones por las que una queja se puede considerar concluida, aunque no esté necesariamente resuelta en favor del quejoso: la propuesta de conciliación a la autoridad y la publicación de una recomendación.

Una vez que la Comisión reúne la respuesta de la autoridad ante la queja, además del testimonio aportado por el quejoso y la información que recaba el propio organismo, se determina la existencia de una violación a Derechos Humanos y la responsabilidad de autoridades y funcionarios.

Ante ello la Comisión está facultada para proponer un arreglo amistoso –que se conoce como “conciliación”– que resuelva la queja, generalmente mediante la restitución del derecho violado o la reparación del daño. En algunos casos se puede también acordar, con la autoridad responsable, la imposición de una sanción al funcionario que haya incurrido en una conducta abusiva u omisa en detrimento de los derechos de alguien. La autoridad entonces responde si acepta o no la conciliación y la Comisión vigila que los términos de la conciliación se cumplan cabalmente.

El siguiente cuadro muestra la cantidad quejas consideradas como concluidas en los últimos años, una vez que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro hubo presentado a las autoridades las respectivas propuestas de conciliación.

Tabla 20. Quejas concluidas por conciliación en el periodo 2001- 2006

Año	Quejas concluidas por conciliación
2001	58
2002	55
2003	32
2004	60
2005	55
2006	33

FUENTE: Informes anuales respectivos del presidente de la CEDHQ

En cuanto al cuadro que sigue, muestra el número de recomendaciones emitidas durante los últimos años por la CEDHQ y el número de quejas concluidas por este medio.

Tabla 21. Quejas concluidas por recomendación en el periodo 2001- 2006

Año	Recomendaciones	Quejas concluidas por recomendación
2001	4	4
2002	3	7
2003	4	4
2004	4	21
2005	4	4
2006	12	12

FUENTE: Informes anuales respectivos del presidente de la CEDHQ

Con el objeto de estimar el grado de eficiencia terminal del trabajo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro podemos analizar el número de quejas concluidas en relación con las quejas radicadas por ese organismo y con el número de personas atendidas.

El siguiente cuadro muestra el número total de quejas concluidas por año, es decir, la suma anual de quejas resueltas durante el trámite, más el número de quejas concluidas mediante la propuesta de conciliación y las concluidas mediante la emisión de recomendaciones.

Tabla 22. Total de quejas concluidas en el periodo 2002- 2006

Año	Personas atendidas	Quejas	Total quejas concluidas
2002	3,283	904	176
2003	3739	804	249
2004	3997	701	256
2005	3137	497	114
2006	3926	450	85

FUENTE: Informes anuales respectivos del presidente de la CEDHQ

Adicionalmente, puede ponderarse con mayor precisión el grado de eficiencia de la CEDHQ analizando la proporción de quejas concluidas favorablemente al quejoso en relación con el número de quejas radicadas, así como la proporción de quejas concluidas, en relación con el número de personas atendidas anualmente. En esta tabla aparecen esos datos:

Tabla 23. Porcentaje de quejas concluidas en el periodo 2002- 2006

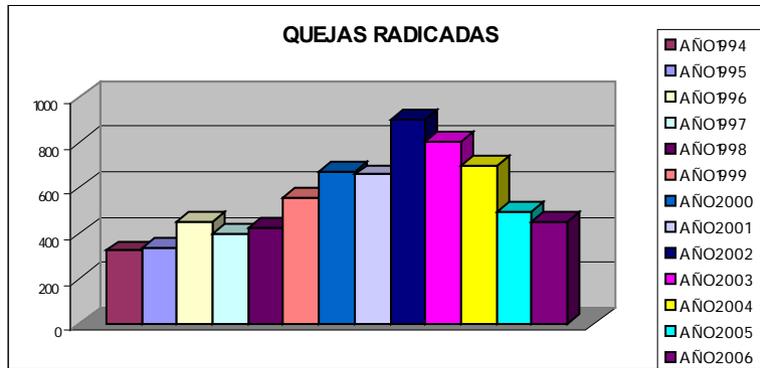
Año	Porcentaje quejas concluidas	Proporción Quejas concluidas - Personas atendidas
2002	19.47 %	5.36 %
2003	30.97 %	6.66 %
2004	36.52 %	6.40 %
2005	22.94 %	3.63 %
2006	18.89 %	2.17 %

FUENTE: Informes anuales respectivos del presidente de la CEDHQ

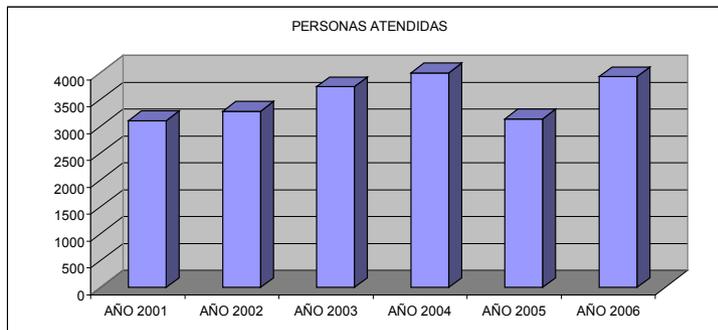
Conclusiones provisionales

Como puede colegirse de la información expuesta, tanto en términos reales como en términos proporcionales la CEDHQ ha disminuido evidentemente su eficiencia en la admisión, radicación y resolución de quejas en los últimos dos años. Las graficas siguientes lo corroboran

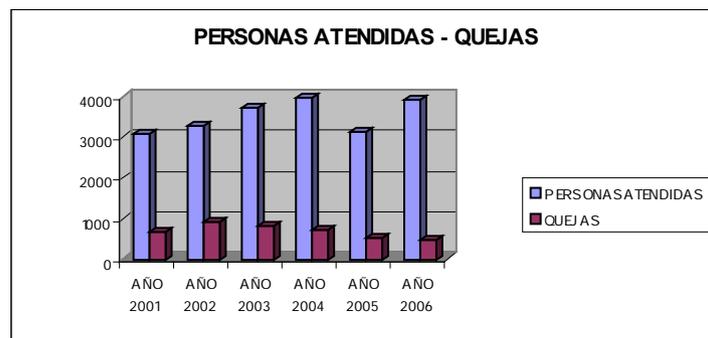
Gráfica 1



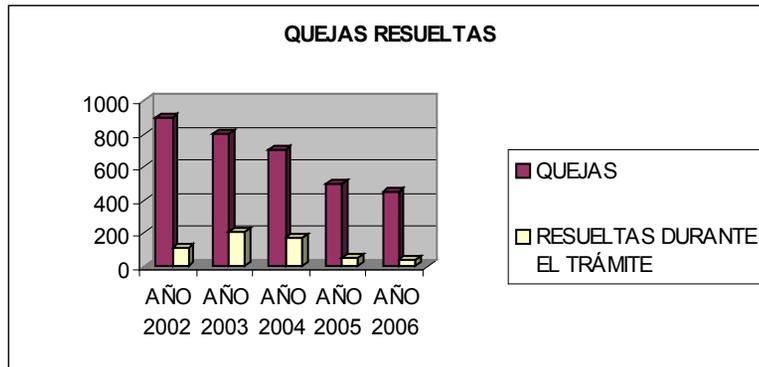
Gráfica 2



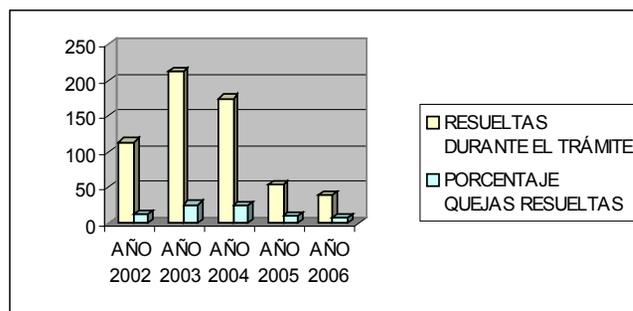
Gráfica 3



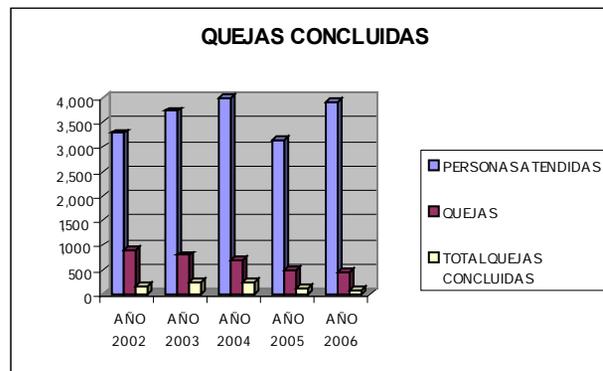
Gráfica 4



Gráfica 5



Gráfica 6



5.2. Desempeño de la CEDHQ en el caso Acuña- Romero²⁰

Este caso, a pesar de iniciarse con un acto de discriminación que parecía no tener consecuencias graves, cobró notoriedad internacional en razón de que Octavio Acuña, una de las

²⁰ Esta información forma parte del trabajo realizado por Dr. Bernardo Romero Vázquez, Profesor investigador de la Universidad Autónoma de Querétaro, Coordinador del Programa Interdisciplinario sobre Seguridad y Justicia de esa Universidad, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Coordinador General del Centro de Derechos Humanos "Fray Jacobo Daciano" A. C. Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, de febrero de 2001 a febrero de 2004, para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

víctimas, fue ejecutado en un contexto de abusos y discriminación, y de que hizo acopio de notable cantidad de injusticias y violaciones a Derechos Humanos por parte de diversas autoridades, incluida la propia CEDHQ.

Los inicios

El relato debe remontarse por lo menos al 17 de septiembre de 2004 cuando, hallándose en el jardín Guerrero de la ciudad de Querétaro, Octavio Acuña y Martín Romero fueron víctimas de discriminación por parte de dos elementos de la guardia municipal de esa ciudad, quienes les ordenaron salir del lugar advirtiéndoles que ése no era lugar para “gente como ellos”.

Queja ante la CEDHQ

El 21 del mismo mes y año, Acuña y Romero presentaron una queja ante la CEDHQ. La queja por escrito fue recibida en propia mano por parte del presidente de ese organismo, Pablo Vargas, durante una reunión que éste sostenía con miembros de organizaciones de la sociedad civil, una de las cuales era representada por el propio Octavio Acuña.

La Comisión retardó en más de un mes la radicación de la queja, argumentando que ésta no podría iniciarse si los quejosos no identificaban a los policías que habían violentado los Derechos Humanos de Acuña y Romero. Después de varias peticiones escritas presentadas por los quejosos, la Comisión resolvió radicar la queja y solicitar la información del caso al secretario de Seguridad Pública Municipal, que en este caso era la autoridad responsable. La autoridad negó los hechos y se demoró más de lo que le permite la Ley de la Comisión de Derechos Humanos en la entrega del informe.

La CEDHQ, en vez de actuar conforme a lo establecido en su propia Ley, concedió plazos excesivos a las autoridades e impuso exigencias arbitrarias a los quejosos, como condicionar el seguimiento de la queja a la presentación de testigos o a la identificación de los policías responsables.

Después de seis meses, la CEDHQ archivó el caso por supuesta falta de interés de los quejosos, aun cuando éstos estuvieron contestando por escrito y presionando a la Comisión para que actuara en su favor, y sólo una semana después de que los policías presuntamente responsables debían haberse presentado a declarar en relación con el caso. El otro argumento que esgrimió la CEDHQ para archivar el caso fue falta de pruebas por parte de los quejosos. A este respecto cabe recordar que la entrega de las pruebas no puede ser responsabilidad del quejoso, sino producto de la investigación que realice el personal de la propia Comisión. Además, los quejosos entregaron a ésta la información de que disponían, que era por cierto, igual que en todo los casos de violaciones a Derechos Humanos, muy poca.

Impugnación ante la CNDH

En razón de que la CEDHQ resolvió el archivo de la queja, los quejosos impugnaron el caso ante la CNDH. Meses después el órgano nacional resolvió en favor de la Comisión Estatal siguiendo básicamente los mismos argumentos de falta de interés de los quejosos y falta de pruebas.

Ejecución de Octavio Acuña

El 21 de junio de 2005 fue ejecutado de cinco puñaladas Octavio Acuña, en una tienda de su propiedad donde vendía textos y objetos sobre información relacionada con la sexualidad, y donde prestaba información y asesoría en esta materia. El cuerpo fue hallado con su cartera, su celular y la mercancía, todo aparentemente intacto, por lo que debe desecharse la hipótesis del robo y robustecerse la de crimen de odio por homofobia.

El caso ante la PGJ

El mismo día de la muerte de Acuña, su pareja y otras personas sufrieron discriminación y malos tratos por parte de personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro (PGJEQ), con motivo de las indagaciones relacionadas con la averiguación previa. Las víctimas de tales hechos presentaron entonces otra queja ante la CEDHQ, que se resolvió posteriormente con una conciliación de la cual no dieron conocimiento a los quejosos antes de proponerla a la PGJEQ, ni les informaron sobre su aceptación y cumplimiento.

Indefensión de las víctimas ante la PGJ y nuevas quejas ante la CEDHQ

Después de la muerte de Octavio Acuña, un grupo de activistas por los Derechos Humanos solicitó a la PGJEQ la coadyuvancia en el caso, con el objeto de aportar pruebas y defender los derechos de las víctimas o afectados por el crimen. La Procuraduría negó tal derecho, por lo que las víctimas y los representantes legales de Acuña presentaron otras quejas ante la CEDHQ, con el objeto de obtener copias del expediente y lograr la coadyuvancia en el caso. Ambas peticiones y otras que se presentaron también ante la Comisión fueron desechadas por ese órgano. Los quejosos solicitaron copias del expediente de sus quejas y del expediente penal. Todas fueron negadas por la Comisión.

Denuncia de torturas: la CEDHQ resuelve no responsabilidad

En 2006 la PGJEQ anunció la detención del presunto autor material del homicidio de Octavio Acuña, así como de su autor intelectual. Este último, y alguien que apareció como testigo, presentaron queja ante la CEDHQ contra elementos de la policía investigadora ministerial de la PGJEQ, por haber sido víctimas de tortura para que confesaran su complicidad con el autor material del crimen contra Octavio Acuña.

La Comisión, en vez de revisar a los quejosos y aplicar el "Protocolo de Estambul" solamente consultó a la autoridad responsable y, con base en lo argumentado por la PGJEQ, emitió y publicó un acuerdo de no responsabilidad de las autoridades denunciadas como torturadoras.

5.3. Algunos aspectos relevantes del caso Acuña-Romero

Condiciones excesivas a los quejosos

El 21 de septiembre de 2004 Acuña y Romero presentaron, ante la CEDHQ, queja por discriminación por parte de elementos de la guardia municipal de la capital del estado. El 14 de octubre de 2004 recibieron un escrito en el que la Comisión reconoció que de la narración

de los hechos se desprendía que ellos “fueron sujetos a trato discriminatorio y degradante por parte de elementos de la guardia municipal”. Sin embargo, en el mismo escrito se advertía a los quejosos que deberían identificar a los “funcionarios involucrados” como condición para determinar la procedencia de la queja.

Al respecto, el artículo 31 de la Ley de la CEDHQ dice que “En el supuesto de que los quejosos o denunciantes no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyos actos u omisiones consideren haber afectado sus Derechos Humanos, la instancia será admitida, si procede”. Para mayor abundamiento, el artículo 27 del Reglamento de la Ley de la Comisión señala que “En caso del artículo 31 de la Ley, la identificación de autoridades o servidores públicos señalados en las quejas se intentará a través de la investigación que realicen los visitadores a las mismas”.

De acuerdo con su propia Ley, la respuesta emitida por la Comisión y enviada a los quejosos imponía a éstos condiciones no previstas en su normatividad, asignándoles responsabilidades exclusivas de los funcionarios de ese organismo.

En el mismo oficio enviado por la CEDHQ se advertía a los quejosos que deberían contestar a las peticiones de esa institución, porque según su Ley, después de “dos requerimientos [...] se enviará al archivo”. Pero lo que establece el artículo 37 del citado ordenamiento es lo siguiente: “Si de la formulación de la queja no se reúnen los elementos que permitan la intervención de la Comisión, ésta requerirá por escrito al quejoso para que la aclare. Si después de dos requerimientos el quejoso no contesta, se enviará la queja al archivo por falta de interés del propio quejoso”.

Las exigencias mencionadas, que impuso la Comisión a los quejosos para admitir la queja, eran carentes de fundamento. Por ello debe asumirse que la Comisión decidió no seguir la queja presentada por los demandantes y la respuesta que les envió solamente perseguía la intención de evitar a ese organismo tener que admitir y seguir la queja. Prueba de ello fue que la queja no se radicó sino hasta fines de octubre; es decir, más de un mes después de entregada por escrito personalmente al presidente de la Comisión, y después de que los quejosos insistieron por escrito y presentaron sus propios alegatos.

Se evidencia, pues, que la actuación de la CEDHQ no sólo violentó la legislación que la rige, sino que además dejó en estado de indefensión a los quejosos, en tanto a consecuencia de la excesiva demanda de requisitos para iniciar y seguir la queja retrasó la intervención del organismo y los dejó sin la protección debida.

Semanas después de que la Comisión resolviera archivar el caso, Octavio Acuña denunció públicamente la falta de apoyo y protección a los derechos de las personas y los suyos propios, y es entonces cuando fue ejecutado en su negocio.

Pero no se trata solamente de que la Comisión impusiera condiciones excesivas e ilegales a los quejosos, sino que los hechos narrados manifiestan una perspectiva jurídica errónea en el ámbito de la defensa y protección de los Derechos Humanos.

Laxitud y permisividad con la autoridad

Radicada la queja interpuesta por Acuña y Romero ante la CEDHQ, este organismo solicitó a la autoridad responsable –es decir al secretario de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro– la información pertinente al caso. El órgano protector detalla que la petición de información fue enviada al licenciado Apolinar Ledesma Arreola, secretario de Seguridad Pública Municipal, el 8 de noviembre de 2004. Fue respondida con oficio de fecha 30 de noviembre de 2004, con el señalamiento de que no se contaba con “parte informativo alguno respecto de los hechos que se narran en la queja”.

En razón de lo anterior, la Comisión solicitó nuevamente al secretario de Seguridad Pública remitiera el “parte informativo general rendido por los elementos que hubiesen cu-

bierto la zona correspondiente al centro histórico de esta ciudad los días en que sucedieron los hechos”. El funcionario respondió el 6 de diciembre, señalando que “no existe parte informativo”. El oficio remitido a los quejosos en el que se les advierte que se ha archivado su queja está fechado en abril de 2005, seis meses después de la fecha de radicación de la queja.

La Comisión argumentó la resolución de envío de la queja al archivo en razón de que habían pasado seis meses y los quejosos no habían aportado evidencias que apoyaran su dicho en contra de los elementos de la guardia municipal.

De acuerdo con el artículo 34 de la Ley de la CEDHQ “Una vez admitida la queja, deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables, utilizando en casos de urgencia cualquier medio de comunicación electrónica. En la misma comunicación se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos u omisiones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de 15 días naturales y por los medios que sean convenientes, de acuerdo con el caso.”

En consecuencia, el plazo de 15 días naturales que otorga la Ley para que la autoridad rinda su informe, fue excedido por la autoridad desde la primera vez que la Comisión de Derechos Humanos solicitó la información pertinente, sin que el organismo reparara en ese detalle. Esta permisividad y laxitud de la Comisión en favor de la autoridad presuntamente responsable contrasta con la actitud escrupulosa y excesiva en contra de los quejosos, pues si bien omitió actuar en contra de la autoridad que violó lo que sí explícitamente ordena su Ley, usó una lectura equívoca de ese ordenamiento para obtener pretextos con el objeto de archivar la queja y proteger a las autoridades responsables, con lo que quedaron los quejosos en situación de indefensión y las autoridades impunes.

Más adelante –en su artículo 38– la misma Ley de la Comisión establece: “En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables contra las cuales interponga queja o reclamación, se harán constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron, así como los elementos que consideren necesarios para la documentación del asunto”.

De acuerdo con información entregada a los quejosos por la Comisión, y según el oficio en que se les avisaba el archivo del expediente, la única información entregada por la autoridad (es decir por la Secretaría de Seguridad Pública Municipal) fue el “rol de servicios” de los elementos de la guardia municipal. Esa información era insuficiente para cumplir lo que establece la Ley en el artículo citado, y menos aún suficiente para que la CEDHQ tuviera elementos sobre la veracidad de lo dicho por los quejosos.

Pero a pesar de que la autoridad no cumplió ni con los plazos ni con el contenido de información que le requiere la Ley, la Comisión de Derechos Humanos, en vez de imponer responsabilidad a las autoridades omisas, resolvió en contra de los quejosos.

Una resolución conveniente a la autoridad

Un año después de la ejecución de Octavio Acuña, en junio de 2006, la PGJEQ anunció la captura de los autores material e intelectual del homicidio. De acuerdo con información proporcionada por la institución, el móvil del crimen fue el robo, según la supuesta declaración del propio presunto responsable material de los hechos.

Otra vez de acuerdo con lo informado por la Procuraduría, el presunto autor material denunció al autor intelectual del crimen, el cual fue detenido por elementos de la Policía Investigadora Ministerial (PIM), dependiente de la propia Procuraduría.

El 12 de septiembre la CEDHQ hizo público, mediante boletín de prensa, un Acuerdo de no Responsabilidad turnado al Procurador General de Justicia del Estado, exonerando

de responsabilidad a ese organismo respecto de los hechos denunciados por los presuntos responsables del homicidio de Octavio Acuña.

Los hechos motivo de la queja eran, según el boletín de la Comisión, que los quejosos: “fueron detenidos y golpeados por varios elementos de la PIM” y que fueron además “retenidos ilegalmente y presionados por funcionarios de la PGJE al momento de rendir su declaración ministerial, con el fin de aceptar los hechos que se les imputaban”. Es decir, se trataba de denuncia de actos de tortura y detención arbitraria por parte de elementos de la PIM en contra de los presuntos responsables y ahora quejosos frente a la Comisión.

Por la gravedad de los hechos denunciados la Comisión debía haber realizado una investigación seria y profunda, apegada a los estándares internacionales.

De acuerdo a la información de la Comisión, una vez que ese organismo solicitó la información a la Procuraduría de Justicia, ésta respondió rechazando “tajantemente el contenido de los hechos narrados por los quejosos”.

Según el boletín, la CEDHQ analizó las evidencias del expediente, que consistían, entre otras, en lo siguiente:

1. La comparecencia de los quejosos, rendida frente a personal de la Comisión.
2. El informe rendido por la autoridad responsable, a petición de la Comisión.
3. Copias de la averiguación previa iniciada con motivo del homicidio de Octavio Acuña.
4. Copias del proceso penal iniciado al probable responsable del homicidio.
5. La declaración del defensor de oficio del presunto autor intelectual.
6. Copia del video de la declaración ministerial rendida por los quejosos, en su calidad de presuntos autores intelectuales.

La enumeración de las supuestas evidencias en que basó su resolución la CEDHQ muestra graves deficiencias: excepto la queja de los demandantes, se trata de información oficial ofrecida por las autoridades implicadas directamente en la acusación, por lo que su veracidad tiene que ser tachada de dudosa.

Es decir, la CEDHQ basa su resolución en la información ofrecida por las autoridades presuntamente responsables de la violación a Derechos Humanos, en tanto que este organismo no se hace de la información objetiva indispensable para tener una opinión mínimamente fundada en hechos reales y no en galimatías como los que ofreció en su respuesta la Procuraduría.

Para contar con información objetiva, puesto que estaba investigando una denuncia de tortura, la Comisión estaba obligada a revisar directa y físicamente a las presuntas víctimas y aplicar en la investigación el Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes, conocido como “Protocolo de Estambul”.

Adicionalmente, es obvio que la declaración del defensor de oficio carece de validez y es totalmente irrelevante porque, justamente, los quejosos denunciaron que durante el tiempo que permanecieron sometidos a torturas y durante su declaración ministerial nunca recibieron asistencia letrada, por lo que el abogado no estuvo presente durante los hechos de tortura.

Finalmente, la copia del video de la filmación de la declaración ministerial de los quejosos no puede ser una prueba de ninguna manera absoluta de la conducta de tortura, porque esta filmación se refiere al momento en que estaban frente al ministerio público, en tanto que los actos de tortura ocurrieron presumiblemente en momentos previos a esta declaración, y no frente al agente del MP, sino en los separos de la Policía Investigadora Ministerial.

A pesar de toda la invalidez jurídica y ética de estas supuestas evidencias, son las pruebas que tomó como irrefutables la Comisión para emitir el acuerdo de no responsabilidad arriba mencionado.

Suponiendo, sin conceder, que la Comisión no hubiera tenido suficiente información para determinar la responsabilidad de los funcionarios de la PGJEQ en los hechos de tortura denunciados por los quejosos, resta el problema de si se puede establecer un criterio de no responsabilidad si no hay evidencias que confirmen una violación a Derechos Humanos.

En el ya citado boletín de prensa, la Comisión señala que “una vez hecho el análisis lógico jurídico correspondiente, la Comisión tiene por no acreditadas plenamente las violaciones a Derechos Humanos de los peticionarios y quejosos.” Lo que hace pensar que la Comisión, lejos de tener evidencia de que la actuación de los funcionarios de la Procuraduría se realizó conforme a derecho, simplemente no tenía información que corroborara lo dicho por los quejosos.

Sin embargo la Comisión establece que “se corroboró que la actuación del Ministerio Público Investigador fue conforme a las reglas del procedimiento penal”. Como puede observarse, hay mucha distancia entre la falta de evidencias que incriminen a una persona y la convicción de que su actuación fue conforme a derecho. Lo mismo ocurre en un juicio penal, entre la simple falta de elementos para consignar o para determinar la responsabilidad penal de alguien, y la declaración de inocencia, que como todo mundo sabe, es una cosa muy diferente.

Por su parte, el artículo 45 de la Ley de la Comisión establece que: “En caso de que no se comprueben las violaciones de Derechos Humanos imputadas, la Comisión dictará acuerdo de no responsabilidad y ordenará su publicación para hacerlo del conocimiento de la sociedad”.

De acuerdo con una lectura muy estrecha de este artículo, podría entenderse que ante la mera falta de elementos para determinar la presunta responsabilidad de un funcionario, la Comisión puede legítimamente emitir un acuerdo de no responsabilidad.

Pero con base en el sentido y función de la Comisión, con los demás artículos de su Ley, con la jurisprudencia y con la doctrina jurídica, este artículo debe ser entendido en el sentido de que, sólo si después de una exhaustiva y profunda investigación, objetiva y seria, el órgano protector encuentra que no hay evidencia de violación a Derechos Humanos, en estricto apego a la justicia, incluso para restituir el buen nombre del funcionario difamado por el quejoso, el órgano protector deberá emitir ese acuerdo.

Es evidente que eso no ocurrió en el procedimiento de queja objeto del boletín referido, pues hay una abismal distancia, para seguir textualmente el texto del boletín, entre “las presuntas violaciones referidas por los quejosos no quedaron acreditadas” y “no existen violaciones a Derechos Humanos y responsabilidad alguna por parte del personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado”.

Otro elemento que debe destacarse de este boletín de prensa, es la aclaración que hace la Comisión en el sentido de que “no se contó con la colaboración de los quejosos, quienes no manifestaron interés en la causa ni presentaron medio probatorio alguno que hiciera posible acreditar su versión”. Otra vez la Comisión está pidiendo que sean los quejosos los que demuestren la veracidad de su dicho, así como la existencia de violaciones a sus Derechos Humanos y la presunta responsabilidad de la autoridad, lo cual como ya se ha señalado, es responsabilidad de los funcionarios de ese organismo y no de los quejosos.

De este modo, puesto que la Comisión no tenía evidencia que condujera razonablemente a una sana convicción de que no hubo violaciones a Derechos Humanos en esa queja, no queda más que pensar que ese órgano, supuestamente defensor de los Derechos Humanos, tenía la consigna de exonerar a las autoridades denunciadas como violadoras de tales derechos.

Lo peor es que éste no fue un hecho aislado o una falla mínima, sino que se suma a una larga serie de actuaciones orientadas a cubrir de impunidad la conducta abusiva de

diversas autoridades, tanto municipales como estatales, en el proceso relacionado con la ejecución del activista defensor de los Derechos Humanos Octavio Acuña Rubio.

Cabe esperar que éste no sea un ejemplo que presenta la indigna actuación de un organismo público responsable de la protección de las personas frente a los abusos de los funcionarios. Sin embargo, si el caso reseñado muestra la manera como la CEDHQ, durante el periodo en que estuvo al frente de su conducción Pablo Enrique Vargas Gómez, trataba regularmente las quejas de particulares frente a abusos de poder, entonces estamos ante a tres años de ineficiencia cómplice de violaciones a Derechos Humanos por vía de la impunidad.

Capítulo 6

Situación de los Derechos Humanos en el Estado de San Luis Potosí y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí

6.1. Los Derechos Humanos y la gestión de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí²¹

La serie de indicadores que sigue describe el desempeño de la CEDH a lo largo de sus 12 años de existencia, y es resultado del análisis de sus 11 informes anuales publicados, desde su creación en 1993, hasta el 2003.

Eficiencia terminal

La comparación entre las quejas recibidas y las que han sido “concluidas”, en los términos que señala el artículo 114 del Reglamento de la CEDH, y de las que quedan en trámite para los años siguientes refleja que sólo se concluyen 65.7%, por lo que existe un rezago en la eficiencia terminal global de la institución del orden de 31.6%

Tabla 24. Eficiencia Terminal de quejas²²

QUEJAS RECIBIDAS	10,110	100 %
QUEJAS CONCLUIDAS	6,639	65.7 %
EN TRÁMITE PARA EL AÑO SIGUIENTE	3,197	31.6 %
TURNADAS	274	2.7

Sin embargo, si se considera el dato acumulado de las quejas que se reciben en el año correspondiente (7,438) –sin considerar las que ya estaban en trámite de años anteriores– con el acumulado de las que quedan en trámite para el año siguiente (3,197), esa cifra asciende a 43%:

Por otra parte, el promedio anual de recepción de quejas de la CEDH por sus distintas administraciones es el siguiente:

Tabla 25. Recepción de quejas en el periodo 1993- 2005

Periodo	Promedio	Titular
1ª Administración 1993-1997	911	Lic. Luis López Palaú
2ª. Administración 1997-2001	721	Lic. Sergio T. Azúa Reyes
Actual administración 2001-2005	1,194	Lic. Magdalena B. González Vega

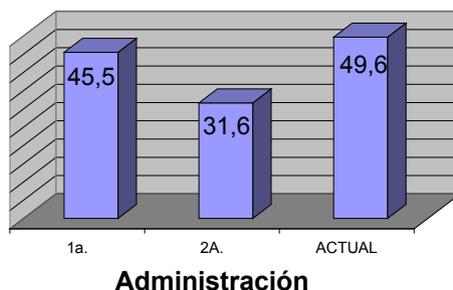
²¹ Esta información forma parte del trabajo realizado por Martín Faz Mora, articulista del periódico “La Jornada”, para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

²² Con la modificación de las 193 quejas inconsistentes del informe del 2001, este cuadro resultó modificado de su versión publicada el 10 de febrero del 2005. En ese entonces el cuadro detallaba lo siguiente: Quejas concluidas 64.3 %; En trámite para el año siguiente 31.2 %; Turnadas 2.7%; Inconsistencias 1.9 %.

Como se puede apreciar, hay un aumento en el promedio anual de quejas presentadas ante la Comisión, lo cual parece explicable por la ampliación del número de visitadurías del organismo a partir del inicio de la administración más reciente. Hoy día existen 4 visitadurías, cuando en las anteriores administraciones sólo existía una.

Sin embargo, el significativo aumento de recursos y personal de la administración de la CEDH no ha significado una disminución en el promedio de rezago en la eficiencia terminal del organismo; por el contrario, va en aumento, como puede apreciarse en la gráfica que sigue:

Gráfica 7

Eficiencia terminal por periodo*Conclusión de los expedientes de denuncia*

Otro indicador eficaz, para evaluar la eficiencia terminal de la CEDH, se refiere a la forma en que ésta concluye las denuncias que le son presentadas. El acumulado relativo a la forma en que han sido concluidas el total de quejas presentadas a la Comisión, de acuerdo a los 11 informes publicados, aparece en el siguiente cuadro:

Tabla 26. Causa de la conclusión de expedientes de queja 1993- 2003

Causa de conclusión de los expedientes de queja ^a 1993-2003		
Conciliación	2,001	32.26 %
Por no ser violación a Derechos Humanos	1,647	26.56 %
Desinterés del quejoso	920	14.83 %
Por no ser competencia de la CEDH	697	11.24 %
Desestimiento del quejoso	384	6.19 %
Recomendación ^{aa}	320	5.16 %
Acumulación de expediente	210	3.37 %
Documento de no responsabilidad	23	0.37 %

Es difícil evaluar la eficiencia terminal que se refleja en las cifras anteriores, sin contar con información que permita distinguir entre los expedientes, cuya conclusión exige una serie de gestiones y tramitaciones de parte de la CEDH, respecto de aquellos que son concluidos inmediatamente y sin necesidad de gestión alguna.

Existen causas de conclusión que no requieren gestiones ni tramitaciones por parte de la CEDH: las denuncias que no son violaciones a los Derechos Humanos, las cuales ocupan el segundo lugar de incidencia (26.56%), y la incompetencia (11.24%). Ambas suman 37.8 % del total de causas de conclusión de las quejas, un amplio margen de “conclusiones” que no implican demasiado trabajo. Se le puede añadir incluso un 3.37 % de acuerdos de acumulación de expediente, que no es sino una decisión administrativa que tampoco requiere demasiada inversión de trabajo, y el porcentaje supera el 40 %. Cabe concluir entonces que

41.17 % de la forma de conclusión de los expedientes realizados por la CEDH no representan trabajo y por lo mismo no pueden ser causa del rezago en su eficiencia terminal.

La principal causa de conclusión de las quejas que sí implican trabajo son las recomendaciones, pero sólo representan 5.16 % del total. Si se comparan con el total de quejas recibidas, sólo 3.1% se convierte en recomendación; y de considerar el total de “casos atendidos” la cifra no llega ni a 1%. El segundo lugar en cuanto a carga de trabajo lo ocupan las “conciliaciones” y los documentos de no responsabilidad. Ambas suponen investigación, trámites y gestiones que las lleven a buen término, particularmente las primeras. Sin embargo deben realizarse algunas consideraciones sobre las conciliaciones que dice realizar la CEDH.

No obstante la elevada cifra de expedientes así concluidos, los informes anuales nada explican sobre los criterios, la forma y la fecha en que cada expediente se dio por cumplido; tampoco indican si los peticionarios otorgaron su consentimiento para la conclusión o si fue reparado el daño a los mismos. Del total de 2,001 quejas concluidas por tal procedimiento, sólo se conoce una síntesis del contenido de 50 de ellas.

Es pertinente advertir que, de acuerdo al reglamento de la CEDH, las quejas susceptibles de ser “concluidas” mediante conciliación han sido previamente calificadas como “presunta, violación a los Derechos Humanos”, por lo que dicho procedimiento se refiere a la forma en que las autoridades responsables se comprometen a solucionar la violación cometida en perjuicio del peticionario. Menos aún dan cuenta los informes del momento y la forma en que dichas autoridades dieron cumplimiento a los compromisos asumidos mediante la conciliación. Esta información resulta indispensable para determinar si en todos los casos las expectativas legítimas de los peticionarios fueron satisfechas, antes de dar por concluido el expediente por esta causal. Dado que la normatividad establece que cuando no se cumple con una conciliación en los términos acordados, la CEDH procederá a elaborar el proyecto de recomendación, habría que suponer que el organismo aplicó siempre esta norma. Si esto es así habría que decirlo; de lo contrario, debería señalarse que está pendiente la emisión de recomendaciones sobre el particular. Pero nada hay de ello en los informes, que tampoco ofrecen datos sobre el seguimiento que la CEDH habría dado a los expedientes concluidos por conciliación para efectos de comprobar su cumplimiento.

Más revelador aún resulta el análisis comparativo de causas de conclusión por periodo:

Tabla 27. Comparativo de resolución de quejas en los tres últimos periodos de gestión

	1ª Administración	2ª Administración	Actual
Conciliación	33.1 %	29.6 %	33.6 %
No ser violación a los Derechos Humanos	23.1 %	29.6 %	27.5 %
Desinterés del peticionario	15.8 %	12 %	16.1 %
Incompetencia	10.7 %	14.4 %	9.3 %
Desestimiento del peticionario	7.0 %	4.8 %	6.5 %
Recomendación	6.5 %	7 %	2.4 %
Acumulación de expediente	2.8 %	2.6 %	4.5 %
Documento de no responsabilidad	1.0 %	0.0 %	0.1 %

Destaca la notoria disminución del promedio de recomendaciones emitidas por la más reciente administración, considerando que sus recursos representan 6.5% veces más que los de la primera y 3.7% más que los de la inmediatamente anterior, y que el número de visitadurías se ha cuadruplicado.

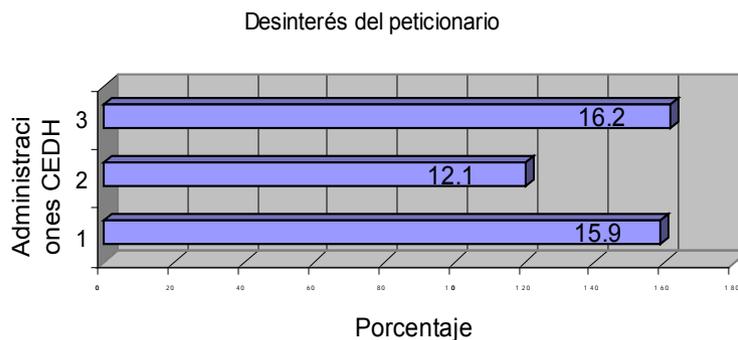
Disminución en el promedio de recomendaciones emitidas y aumento en el desinterés de los peticionarios, son dos de los indicadores negativos en los que sobresale la actual

administración de la CEDH, como puede apreciarse en el comparativo del cuadro 5, y en las siguientes gráficas:

Gráfica 8



Gráfica 9



En cambio, la última administración resulta mejor librada con el menor índice de quejas para las que resulta incompetente (9.3%), aunque ello depende en sentido estricto de la naturaleza de las denuncias presentadas por el peticionario. Otro rubro en el que destaca es el relativo a la acumulación de expedientes, en el que se observa un notorio incremento (4.5 %), aunque tal indicador se refiere a acuerdos administrativos relativos a la integración de los expedientes a que dan lugar las denuncias de los peticionarios. También observa esta administración el mayor número de “conciliaciones” por periodo (33.6%), similar al porcentaje de la primera administración (33.1%).

En los tres restantes indicadores relativos a las causas de conclusión, las tres administraciones mantienen un promedio con pocas variantes, excepto en el desistimiento del peticionario, en la que la segunda administración de la CEDH (1992-2000) observa el menor promedio con 4.8%.

Si, en términos generales, 41.17% de las causas de conclusión de las quejas que realiza la CEDH no implican la realización de gestiones y trámites –pues no se tratan de violaciones a los Derechos Humanos (26.56%) o no son competencia de la Comisión (11.24%) o es un trámite administrativo de acumulación de expediente (3.37%)– resulta preocupante que otro porcentaje no menor de quejas, 21%, se resuelva por desinterés (14.83%) y por desistimiento del peticionario (6.19%).

Las causas de conclusión merecen algunas consideraciones. Puede ser que tales actitudes se deban a una decisión personal de retractarse o desentenderse del trámite, lo cual

no es responsabilidad de la CEDH; pero debe considerarse también la posibilidad de que el denunciante se viera orillado a desentenderse del procedimiento o coaccionado de una u otra forma a desistirse. El afectado pudo adoptar alguna de estas actitudes a pesar de haber sufrido una violación a sus Derechos Humanos, situación en la cual podría presumirse que consideró no convenirle continuar con el procedimiento, ya sea porque no quería verse envuelto en problemas con la autoridad a la que denunció, o porque el tratamiento que la CEDH otorgó al asunto no garantizaba la protección de su seguridad ni la de sus derechos, o porque el procedimiento se estancó o se volvió engorroso, lento, burocrático y poco prometedor en cuanto a los resultados de protección, castigo o reparación. La CEDH no ofrece en sus informes anuales dato alguno que permita conocer las circunstancias en las que fueron concluidos los expedientes por falta de interés y por desistimiento. Dicha información resulta indispensable para determinar, no las razones por las que los quejosos decidieron desentenderse o desistir, sino la idoneidad de las acciones que la Comisión adoptó para impedir que quedaran insatisfechas las legítimas expectativas de los denunciantes. Conocer las circunstancias en las que se concluyeron tales expedientes de queja resulta imprescindible, inclusive para descartar que algunas acciones u omisiones del propio organismo en el procedimiento y tramitación de dichos expedientes pudieran estar en el origen de la final decisión del denunciante hacia el procedimiento iniciado.

Emisión de recomendaciones

A lo largo de los informes anuales de la CEDH, las cifras de recomendaciones son contradictorias. En 1993, 1994, 1999, 2001 y 2003 aparecen dos diferentes cifras que, al cotejar con las síntesis de recomendaciones de los tres primeros años, permiten advertir cuál es la cantidad real emitida. Pero para efectos estadísticos de los propios informes fueron utilizadas las cantidades incorrectas. En los dos últimos años, por no aparecer síntesis de recomendaciones, la cifra debe ser cotejada con las estadísticas relativas al seguimiento de las recomendaciones, con las autoridades a que fueron enviadas o con los desgloses de las distintas visitadurías. Pero aun así, los datos presentan contradicciones e inconsistencias. De forma que, al sumar el total de recomendaciones que aparecen publicadas en los datos estadísticos de los 11 informes y que asciende a 294, existe una diferencia con las que realmente se emitieron, que son 320. A tal inconsistencia también contribuye el cambio de criterios para clasificar, ordenar y numerar las recomendaciones, ya que de 1993 a marzo de 2001 a las recomendaciones dirigidas a dos o más autoridades no se les asignaba un número diferente, pero desde entonces a la fecha se hace lo contrario, por lo que aparece un número mayor de recomendaciones de las que verdaderamente se emitieron. Si el bajo porcentaje de quejas que llegan a convertirse en recomendación (5.16%) es un indicador del pobre desempeño de la CEDH, la inconsistencia de sus propios datos añade otro factor negativo.

Considerando la cantidad de 320 recomendaciones emitidas por la CEDH en sus 11 años de existencia, y que se obtiene al sumar los datos estadísticos aparecidos en sus informes anuales, el promedio de emisión de recomendaciones por administración es el señalado en la gráfica que a continuación se reproduce:

Gráfica 10



Pero las inconsistencias no se limitan tan sólo a las recomendaciones emitidas, sino también a los datos de las quejas que quedan en trámite para el año siguiente, y las que de los informes posteriores dicen haber recibido del año anterior. Sólo hay coincidencias en cuatro de los 11 informes, sin considerar desde luego el primero.

A tan precarios datos estadísticos respecto de las recomendaciones emitidas por la CEDH, debe vincularse el presunto seguimiento en el cumplimiento de las mismas. El reglamento de la CEDH establece ocho diferentes criterios para calificar el cumplimiento de las recomendaciones, que van desde la no aceptación de las mismas hasta diversos matices de aceptación. En los informes de la Comisión aparecen datos estadísticos respecto a lo anterior, mas no existe respaldo que documente públicamente el seguimiento puntual y sistemático del cumplimiento de las recomendaciones. Tampoco se informan adecuadamente los criterios para determinar qué esfuerzos se hicieron para dar seguimiento al cumplimiento. Ello bien puede constituir una práctica que desprotege al denunciante, limitándolo en el ejercicio efectivo de las medidas de protección que existen y que contraviene la naturaleza y fundamento de un organismo público de Derechos Humanos.

La inadecuada o por lo menos limitada y restringida información ofrecida en sus informes impide conocer las actuaciones que la CEDH realiza para la observancia, protección, defensa y promoción de los Derechos Humanos en relación a la emisión de sus propias recomendaciones. La transparente y adecuada información sobre el desempeño y actuar de la CEDH es tan importante como su gestión misma. En este sentido es necesario que el organismo aporte información pública y accesible que permita hacer una valoración cualitativa de su función.

Por otra parte, el análisis por tipo de violación a los Derechos Humanos, tanto de las quejas como de las recomendaciones, presenta serias inconsistencias en la calificación de los hechos violatorios de los Derechos Humanos, consecuencia de la amplia marginalidad de criterios con que la CEDH califica las conductas a determinar como violaciones. En la tipificación de los informes existen 182 rubros distintos, resultado de la imprecisa clasificación, la confusión entre la terminología penal del derecho interno y la terminología utilizada en los instrumentos propios de los Derechos Humanos, y el desconocimiento en la materia.

La adecuada calificación de las quejas reviste una importancia capital, no sólo porque es determinante para que la investigación que realizará el organismo sea exitosa, sino porque además las cifras y datos asociados a cada tipo de violación constituyen un indicador, si bien limitado, de la situación de los Derechos Humanos en la entidad. Es posible, además de un empleo inadecuado de los conocimientos en materia de Derechos Humanos por parte de los funcionarios encargados de la calificación de los hechos y la redacción de las recomendaciones, que éstos carezcan del conocimiento necesario para cumplir con su responsabilidad o, lo que resultaría más grave, en un caso extremo, se podría poner en tela de juicio la rectitud de su actuación. El cumplimiento de cualquiera de estos supuestos redundaría en una práctica institucional irregular.

Conclusiones

1. La gestión de la Comisión presenta altos niveles de rezago en la eficiencia terminal, que contrastan con el notorio aumento de recursos y personal, particularmente en la más reciente administración.
2. En cuanto a la calidad de la eficiencia terminal respecto a la forma de conclusión de las denuncias presentadas, resaltan: a) el alto promedio de asuntos que no requieren la realización de trámites o gestiones de la CEDH (41.17%); b) el bajo promedio en la emisión de recomendaciones (5.16%); c) el alto promedio y aumento de indicadores negativos como el desinterés y desistimiento del peticionario (21%), y d) la ausencia de información relativa a los criterios y forma de cumplimiento de la principal causa por la que la CEDH concluye las denuncias que le presentan, las “conciliaciones” (32.26%), y que resulta imprescindible para valorar su labor protectora en materia de Derechos Humanos.
3. La falta de transparencia en la gestión de la CEDH impide tener mayor y más confiable información cualitativa sobre su desempeño, particularmente en lo referente al cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones y las conciliaciones.
4. La inconsistencia estadística de los informes públicos de la Comisión pone en duda la calidad de su información y desempeño.
5. Hay inconsistencias en la forma de calificar las conductas y los hechos violatorios a los Derechos Humanos, consecuencia de la amplia marginalidad de los criterios; confusión entre la terminología penal del derecho interno y la utilizada en los instrumentos de Derechos Humanos, y desconocimiento de la materia.
6. Existe una notoria ausencia, en los informes, de un análisis cualitativo de la situación de los Derechos Humanos, mediante un diagnóstico global sobre su situación en la entidad.

Es notorio el nulo impacto en el desarrollo de políticas públicas de Derechos Humanos en las administraciones estatales. Durante la existencia de la CEDH, ninguna de sus distintas administraciones ha logrado que los Derechos Humanos en la entidad se asuman como una política de Estado. Ninguno de los programas de gobierno manifestados a través de los sucesivos planes estatales de desarrollo del gobierno ha tenido en el tema de los Derechos Humanos algunos de sus ejes rectores.

6.2. Los datos duros de la CEDH

En la tabla 28 aparece un cuadro que muestra un concentrado de la información aparecida en los 11 informes anuales publicados por la CEDH.

Lo primero que se advierte en relación con los datos aportados por la Comisión y que aparece en los informes anuales y en las distintas fuentes a lo largo de sus 11 años de actividades, es que son inconsistentes y contradictorios, por lo que obstaculizan la labor de análisis respecto de su desempeño.

6.3. Los informes de la Comisión

Las inconsistencias, graves en la mayoría de los casos, que aparecen en los informes anuales del organismo, se refieren a:

1. Inexistencia de datos
2. Inconsistencias aritméticas
3. Cifras contradictorias
4. Imprecisión taxonómica de forma y fondo. Inadecuada y/o arbitraria conceptualización, tanto en la forma (formatos de informes) como en el fondo (sobre la materia de los Derechos Humanos)

Inexistencia de datos

En el informe de 2000 no aparecen datos sobre la forma en que se concluyeron las presuntas 479 quejas a lo largo del año. Hay constancia de que se emitieron 42 recomendaciones, pero no se puede conocer de qué forma concluyeron las otras 437 quejas. Las causas de conclusión de las quejas están consideradas en el artículo 114 del reglamento interno de la CEDH. En los restantes 10 informes anuales sí aparece el desglose correspondiente.

Tal inconsistencia es grave tanto por el descuido en una de sus más importantes actividades, como por la falta de profesionalismo que revela una omisión de tal naturaleza. Desde otro punto de vista, la inexistencia de tales datos dificulta el análisis puntual del desempeño de la CEDH que, para el caso, obliga a realizar una serie de adaptaciones estadísticas y metodológicas que permita el análisis adecuado.

Es importante señalar, siendo los informes anuales de actividades de la CEDH el principal y hasta único mecanismo directo de rendición de cuentas hacia la sociedad, que el informe de 1996 no fue publicado para su difusión, y sólo pudo conocerse en una publicación de uso interno para quienes acuden a hacer uso del servicio de biblioteca de la CEDH.

Inconsistencias aritméticas

A lo largo de los 11 informes de la CEDH se encuentran imprecisiones, confusiones y errores aritméticos que evidencian descuidos elementales. Algunos ejemplos:

1. En el informe de 1993 se señala la cifra de 429 quejas recibidas, pero en el desglose mensual que aparece en el mensaje del presidente la suma no corresponde, pues omite octubre y añade una más en abril que no se registra en el resumen general que aparece en la parte inicial del informe, por lo que se obtiene la cifra de 338. Ahí mismo, al señalar el origen por municipio de dichas quejas, la cifra difiere al sumar un total de 440 quejas recibidas, todo ello en tres páginas seguidas que no tienen número. A lo anterior debe añadirse el error en el número de recomendaciones emitidas, pues faltan seis recomendaciones. Sin embargo, tanto en un Análisis de eficiencia acumulada publicado en el informe de 1995, así como en un Análisis global del historial de quejas aparecido en el informe de 1996, aparece otra cifra: 440.
2. En el informe anual de 1996, del cual no se hizo publicación para su difusión, en la estadística de quejas concluidas, la suma de las distintas causas de conclusión no cuadra: la suma correcta asciende a 650 quejas, pero el informe consultado asigna 649. Lo anterior es resultado de que en el cuerpo del informe hay una contradicción entre dicho cuadro y lo afirmado en el mensaje del Presidente de la CEDH respecto del número de quejas que se concluyeron por no tratarse de violaciones a los Derechos Humanos.
3. En el informe de la CEDH correspondiente a 2003 la simple suma de los casos atendidos no cuadra. El informe asegura haberlo hecho con 8,202 “usuarios”, pero el cuadro de referencia que allí mismo lo desglosa realmente suma 7,584; hay una inconsistencia de 618 usuarios, resultado del error de repetir la cantidad de 903 en el rubro de “Jornadas

por los Derechos Humanos”, cuando en realidad tal cantidad corresponde al número de quejas calificadas como presunta violación a los Derechos Humanos y que dieron lugar a la integración de expediente. La cantidad correcta para el rubro de “Jornadas por los Derechos Humanos” es de 1521.

Tales inconsistencias revelan lo mismo descuido en la supervisión y redacción final, como el hecho de que hasta los propios redactores terminan confundidos por la maraña numérica que ocupa en abrumadora mayoría los informes anuales de la CEDH.

El análisis de los informes de la CEDH arroja como resultado un galimatías aritmético que, además de obstaculizar el propio análisis estadístico, termina por esconder y hasta evadir el análisis cualitativo de la labor de la CEDH y, en general, de la situación de los Derechos Humanos en la entidad.

Cifras contradictorias

1. Quejas en trámite de años anteriores. De los 11 años de existencia de la CEDH sólo existen coincidencias entre los datos de las quejas en trámite de años anteriores y las que quedan en trámite para el siguiente año en apenas cinco ocasiones: los informes de 1994, 1998, 1999, 2001 y 2003, en donde coinciden las cifras con los informes que les anteceden. En los cinco informes restantes, sin considerar el primero, no hay coincidencia en tales cifras. La diferencia total asciende a 36 quejas como resultado de que el total de quejas que han quedado en trámite del año anterior suman 2,672, mientras que el total de quejas que quedan en trámite para el año siguiente suman 2,636.

2. Primera administración. En el informe de 1994 se dice que quedaron en trámite para el siguiente año 311 quejas, pero en el informe del año siguiente en el rubro de quejas en trámite del año anterior se establece la cantidad de 405, una diferencia de 94 quejas más, que no parece explicable. Lo mismo sucede en relación a los informes de 1995 y 1996: en el primero se dice que han quedado en trámite 390 quejas, pero en el segundo se mencionan que quedaron en trámite del año anterior 399, una diferencia menor que el primer caso, pero que revela el descuido en el manejo de las cifras.

3. Pero sigue ocurriendo casi año con año, en algunos casos sobran quejas y en otros faltan. En el informe de 1996 se establece que han quedado 331 quejas en trámite para el siguiente año, pero en el informe de 1997 –ya a cargo de otra administración de la CEDH– sólo se mencionan 265 quejas que habían quedado en trámite del año anterior. Con el cambio de administración en la Comisión desaparecieron de las estadísticas 66 expedientes de queja.

4. Segunda administración. De los cuatro informes rendidos, existe coincidencia en los de 1998 y 1999. En el informe de 2000 hay una diferencia de 19 quejas menos en relación a lo reportado el año anterior.

5. Tercera administración. No existe coincidencia en el reporte estadístico de 2002, donde se publica haber recibido 381 expedientes de 2001, cuando el informe anual correspondiente reporta haber dejado en trámite tan solo 363.

Las recomendaciones

A pesar de que las recomendaciones son documentos específicos y representan una de sus más importantes actividades –aunque, contradictoriamente, es una de las menos frecuentes de la CEDH (sólo 5.16% de las quejas presentadas concluyen con una recomendación)– existen a lo largo de los informes publicados por la Comisión contradicciones significativas

en relación al número de las mismas que, dependiendo cuál se utilice, pueden llegar a alterar los datos estadísticos.

En el informe de 1993 aparecen dos cifras contradictorias referentes al total de recomendaciones emitidas: 26 y 32. Efectivamente, al cotejar las cifras con la “Síntesis de recomendaciones emitidas” se emitieron 32 recomendaciones; pero el resto de los datos estadísticos del informe (como quejas turnadas, quejas en trámite y total de quejas recibidas) se realizaron con la cifra equivocada, por lo que de utilizarse la cifra correcta los datos estadísticos manifestados en el propio informe resultan inconsistentes.

Lo mismo ocurre en el informe anual correspondiente a 1994, en el que de nuevo aparecen dos cifras contradictorias relativas al número de recomendaciones emitidas: 62 y 60. Esta última cifra coincide con la “Síntesis de las recomendaciones emitidas”, pero al realizar el resto de las estadísticas del informe fue utilizada la cifra equivocada.

Y vuelve a ocurrir de nuevo en el informe anual de 1999, donde hay dos cifras de recomendaciones contradictorias: 25 y 34. Esta última coincide con el desglose referente a las “Recomendaciones dirigidas a las diversas autoridades durante 1999”, pero nuevamente se utiliza la cifra incorrecta para realizar el resto de las estadísticas del informe.

Otro tanto sucede en el informe anual de 2001. Hay tres diferentes cifras de recomendaciones emitidas durante el año: 16, 27 y 33. Pero para efectos de estadísticas de la propia CEDH, la cifra utilizada fue de 16 recomendaciones.

Otra inconsistencia que altera los datos relativos a las recomendaciones se refiere al número de recomendaciones emitidas y el número de autoridades a las que fue enviada una misma recomendación. Hay ocasiones en que, por estar involucrada más de una autoridad en un hecho violatorio de los Derechos Humanos, una misma recomendación se envía a dos o más autoridades. En la mayoría de los informes no se numeran de manera diferente las recomendaciones emitidas a más de dos autoridades (1993-1999) y en todos ellos se da cuenta de la diferencia entre el número de recomendaciones emitidas y el de autoridades a las que fueron dirigidas. Pero en la administración 2001-2003 en ocasiones se hace lo contrario, pues si una recomendación se dirige a más de dos autoridades se le asignan números distintos a las recomendaciones, no así al expediente de queja, y con tales datos se elaboran las estadísticas generales. También existen recomendaciones emitidas sobre un mismo asunto aunque con números de expediente distintos, y dirigidas a la misma o distintas autoridades. De tal forma que los propios informes resultan inconsistentes al dar diferentes cifras en los datos estadísticos generales y los desgloses por visitaduría, tal y como ocurre en los informes anuales de 2001, 2002 y 2003.

En el informe anual de 2001 hay tres diferentes cifras de recomendaciones emitidas durante el año: 16, 27 y 33. En el desglose de la página 68, la recomendación número 10/2001 se repite a dos autoridades distintas porque se “reenvió”, y las recomendaciones con número 2, 4, 17, 27, 28, 29 y 31 no aparecen.

En el informe anual de 2002 los desgloses de las tres visitadurías suman 13 recomendaciones. Pero más adelante, en dos casos, se asignan números distintos a una misma recomendación dirigida a autoridades distintas, por lo que entonces suman 15.

En el informe anual de 2003 no coincide la cifra de recomendaciones emitidas en el año, pues en el desglose de las visitadurías suma 15 y tanto la presidenta como el rubro estadístico de las mismas informan de 20. La discrepancia radica en que al ver el cuadro que aparece en la página 39 de ese informe hay una recomendación, con un mismo número de expediente, que fue dirigida a cinco diferentes autoridades y sin embargo se contabilizaron como si fueran distintas, al contrario de lo que anteriores administraciones hacían. A ello se suma que en el desglose de la tercera visitaduría sólo aparecen 2 recomendaciones, cuando en el informe de la presidenta se afirma que fueron 7.

Imprecisión taxonómica de forma y fondo

Los informes de la CEDH varían entre sí en el formato, por lo que resulta complicado –y en ocasiones imposible– realizar análisis comparativos del desempeño de la Comisión a lo largo de sus distintas administraciones.

Particularmente grave resulta que se encuentren inconsistencias en la calificación de los hechos violatorios de los Derechos Humanos, consecuencia de la marginalidad de los criterios con que la CEDH y sus funcionarios califican las conductas a determinar como violaciones.

En ocasiones no hay uniformidad en la forma de clasificar la información estadística porque en algunos casos, entre un informe y otro, se omiten o añaden nuevas formas de clasificación como los rubros de “quejas turnadas” y “quejas canalizadas”, y porque en algunos informes se consideraron dentro de las quejas recibidas y en otros no. Igualmente ocurre con otro dato que a partir de 1996 fue incorporado bajo el rubro de “asesorías” u “orientaciones” y al año siguiente se le añadió el de “casos atendidos”, que ofrece consistencia aritmética desde entonces hasta 2000, pero cuyo desglose es inconsistente y poco claro en los tres recientes informes de la CEDH. Tal parece que dicho apartado tiene como finalidad “inflar” el número de casos atendidos por la Comisión, para aparentar un aumento en sus actividades y justificar así el aumento de los recursos económicos que le fueron otorgados durante la correspondiente administración gubernamental.

Todo ello redundaría en la obstaculización del análisis y la ausencia de parámetros para realizar un análisis cualitativo de la situación de los Derechos Humanos en la entidad por parte de la CEDH o de quien pretenda analizarlo utilizando la información proporcionada por ésta.

Conclusiones

El análisis de los 11 informes de la CEDH revela que éstos privilegian la parte cuantitativa y estadística de su labor, pero lo hacen en medio de inconsistencias que les convierten en un galimatías numérico que esconde y evade el análisis cualitativo de la labor de la CEDH y, en general, de la situación de los Derechos Humanos en la entidad.

A lo largo de la existencia de la CEDH los informes anuales de actividades han sido el principal mecanismo directo de rendición de cuentas hacia la sociedad. Por tanto, los informes representan el más importante vínculo entre los organismos estatales de Derechos Humanos y la ciudadanía en general. Es por ello preocupante que en sus informes la CEDH realice recuentos principalmente cuantitativos de las actividades de la institución. En ninguno de ellos se realiza algún diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en la entidad.

Los informes anuales deberían servir como mecanismo para que la sociedad conozca en profundidad las principales causas, contextos y circunstancias que generan violaciones a los Derechos Humanos en la entidad, así como los esfuerzos para solucionarlos. Asimismo, estos informes deberían precisar la racionalidad a la que se sujeta la estructura administrativa de la CEDH y la prioridad económica que se asigna a sus distintos programas, direcciones generales y áreas de trabajo.

Tabla 28. Informes Anuales Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí

		1993-2003												
		PRIMER PERIODO				SEGUNDO PERIODO				PERIODO ACTUAL			TOTAL	
AÑO		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		
1	Quejas en el año	435	903	743	581	443	504	679	499	847	901	903	7.438	
2	En trámite del año anterior	0	178	405	399	265	157	198	139	159	381	391	2.672	
3	Total de quejas recibidas	435	1081	1148	980	708	661	877	638	1006	1282	1294	10.110	%

TIPO DE CONCLUSIÓN DE LA QUEJA²³

4	Incompetencia	23	22	106	81	63	64	128		105	93	12	697	
5	No ser violaciones a dh	39	131	204	124	110	144	271		193	273	158	1.647	
6	Recomendación ²⁴	32	62	28	19	20	28	34	42	27	13	15	320	
7	Documento de no responsabilidad	6	11	3	1	0	0				2		23	
8	Desestimio quejoso	4	42	59	46	43	23	20		29	58	60	384	
9	No interés quejoso	26	84	111	121	93	63	57		74	159	132	920	
10	Acumulación de expediente	11	22	12	15	15	11	21		48	25	30	210	
11	Conciliación	36	202	235	242	207	130	188		167	268	326	2.001	6.202
12	Total	177	576	758	649	551	463	719	479	643	891	733	6.639	437
13	En trámite para el año siguiente.	178	311	390	331	157	198	158	159	363	391	561	3.197	
14	Turnadas	80	194										274	
15	Total	435	1081	1148	980	708	661	877	638	1006	1282	1294	10.110	
16	Diferencia con quejas recibidas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

²³ Debido a la falta de información sobre la forma en que se concluyeron 437 de las quejas recibidas por la CEDH en el Informe Anual del año 2000, el porcentaje que aquí se muestra se obtuvo de un universo de 6,187 quejas recibidas, resultado de restar 437 a las 6,624 que suman el total.

²⁴ Debido a que en el informe anual del 2000, el rubro de recomendaciones es el único del que se tienen cifras oficiales, el porcentaje de recomendaciones real, considerando el universo de 6,624 quejas concluidas, es de 4.45%, con una variación del 0.31 %. Para efectos de concordancia estadística en el cuadro se utiliza el universo de 6,187 al que hace referencia la nota anterior.

Capítulo 7

Situación de los Derechos Humanos en el Estado de Sinaloa y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa

*7.1. Organismos públicos y sociedad civil en Sinaloa.*²⁵

Una investigación realizada en septiembre del 2003 de la Cátedra UNESCO sobre las relaciones entre los organismos públicos y la sociedad civil de Sinaloa, reveló que entre 1993 y 2003 prácticamente no existió relación entre dicha sociedad y la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa, CEDHS, (Observatorio Ombudsman: <http://catedradh.unesco.unam.mx>). Tres años después se efectuó una nueva investigación destinada a actualizar los datos de la anterior, en la cual fue utilizado un cuestionario que forma parte del proyecto “El Vigía Ciudadano del Ombudsman”, de la Academia Mexicana de Derechos Humanos. El instrumento de análisis abarca los siguientes temas: comunicación e información de la CEDHS y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) e instituciones académicas de Derechos Humanos; participación de las OSC o instituciones académicas especializadas en Derechos Humanos en la elección del presidente de la CEDHS; participación de las OSC de Derechos Humanos en la elección de los consejeros de la Comisión; presentación de quejas y denuncias de casos y/o seguimiento de recomendaciones; colaboración en actividades educativas o de promoción de una cultura de los Derechos Humanos; y consideración de los instrumentos internacionales por parte de la CEDHS.

Los resultados del estudio, que comprendió una veintena de instituciones civiles de Sinaloa, ofrecen una reveladora aproximación al estado que guarda la relación entre dichas instituciones y los organismos públicos de la entidad. El trabajo incluye dos tipos de descripciones: una cuantitativa, donde se presentan las tablas de frecuencia y porcentaje, así como su respectiva gráfica, y otra cualitativa, que corresponde a las preguntas abiertas del cuestionario.

*7.2. Seguridad pública, narcomenudeo y Derechos Humanos*²⁶

El tema de la seguridad pública en la entidad sinaloense es objeto de constantes comentarios y declaraciones, que muchas veces sólo se refieren a circunstancias inmediatas, fragmentarias o anecdóticas. El análisis se encuentra casi siempre ausente y se le suple con cifras y opiniones. No obstante, nadie se encuentra conforme con la situación de la criminalidad o el desempeño de las autoridades. Entre los puntos principales que la ciudadanía percibe como problemáticos en materia de seguridad pública se encuentran:

²⁵ Esta información forma parte del trabajo realizado por Yolanda Félix Salgueiro en colaboración con Lic. María Teresa García López y María del Rosario Esquer Lamphar, para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman

²⁶ Este información forma parte del trabajo realizado por Oscar Fidel Gonzales Mendivil, profesor de derecho penal por la Universidad de Occidente, para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

- Conductas de corrupción en algunos servidores públicos.
- Alta incidencia en homicidios, delitos contra la salud y robos.
- Ineficiencia en policías, ministerios públicos y jueces.
- Impunidad en delitos que generalmente se espera una sanción para el criminal.
- Prisiones inseguras que no cumplen con su pretensión readaptadora.
- Falta de coordinación entre las instancias de seguridad.
- Ausencia de una política criminológica.

Las soluciones propuestas a lo largo de la historia de Sinaloa parten de suponer los datos esenciales del estudio que aparentemente las fundamenta. Se da por hecho que el asunto de la corrupción es muy grave, aun cuando no se conozcan a ciencia cierta sus características particulares ni se emplee un sistema de medición más o menos confiable. Esto no implica que la corrupción no sea grave, sino que se desconoce su exacta dimensión.

De esta manera, las acciones que diseñan y ejecutan las instituciones de seguridad, las más de las veces obedecen a opiniones y puntos de vista fundamentalmente subjetivos y empíricos. Se hace lo que se cree que sirve o lo que se ha hecho con anterioridad en circunstancias que se consideran semejantes.

El narcotráfico y el derecho a la seguridad

Algunos datos para tener una idea de la magnitud del problema que el narcotráfico significa en Sinaloa: el Cuaderno de Evaluación y Seguimiento del Programa Nacional sobre Control de Drogas en México 1989-1994, consideró a esta entidad como el principal productor de marihuana del país, con 20.90% del total erradicado a nivel nacional. Ello significaría una superficie de siembra de aproximadamente 3,526.19 hectáreas de las 16,871.732 erradicadas en 1992 en toda la república. El Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006 siguió estimando al estado como el principal productor de marihuana.

Según tal cuaderno, en Sinaloa se cultiva en nueve municipios (Badiraguato, Concordia, Culiacán, Choix, Mazatlán, Mocorito, San Ignacio, Sinaloa y Cósala), los que concentran alrededor de 96% de la superficie total erradicada.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Adicciones 2002, la droga de mayor consumo en México –sin considerar el tabaco y el alcohol– es la marihuana: 2.4 millones de personas la han probado alguna vez en una proporción de 7.7 hombres por cada mujer; 87% de quienes se iniciaron en las drogas con la marihuana, progresaron a una segunda droga (23% a cocaína). Esta última droga ocupa el segundo lugar en las preferencias de la población: 1.44% de la población urbana la ha usado (4 hombres por cada mujer). Al observar la frecuencia de uso de la cocaína, 32.6% la utiliza a diario; 23.6% de dos a tres veces por semana; 25% una vez por semana; 16.7% de una a tres veces por mes y 2.1% de una a 11 veces al año. La edad de inicio mayoritariamente referida (48.4%) se ubica entre los 15 y 19 años de edad.

En 2002 el Sistema de Vigilancia Epidemiológica de las Adicciones reportó a Culiacán entre las ciudades de más alto porcentaje en el número de jóvenes que se inician en las drogas con el cristal. Con datos de los centros de integración juvenil, se encuentra a Los Mochis y Culiacán entre las mayores consumidoras de cocaína como droga de impacto y a Guasave como consumidora de marihuana en la misma categoría. Según datos de la PGR, entre enero y noviembre de 2006, los delitos contra la salud representaron más de la mitad de los delitos del fuero federal cometidos en México. El principal de ellos es la posesión de narcóticos. De 49,681 delitos contra la salud, 41,489 casos (83.5%) fueron posesión de narcóticos. El número de delitos contra la salud que se cometieron en ese mismo periodo en Sinaloa representó menos del 5% del total nacional, aunque repitió la proporción de que la mayoría de ellos (72.3%) fueron posesión de narcóticos.

Para enfrentar estos problemas, el 28 de marzo de 2003 se publicaron reformas a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales de Sinaloa, en virtud de las cuales se equiparó la promoción o fomento del consumo de drogas por menores de edad con el delito de corrupción de menores, alcanzando los responsables hasta diez años de prisión. Se equipara a la corrupción de menores fomentar, procurar, propiciar, posibilitar, promover, favorecer o facilitar el consumo de narcóticos por un menor de edad o, de cualquier forma, hacerle entrega de los mismos. Esto constituye pues, la conceptualización legal, en Sinaloa, de narcomenudeo. El delito es considerado grave y no da lugar a la libertad provisional bajo caución.

Durante 2003 y 2004 se establecieron en el Estado tres agencias mixtas del Ministerio Público donde labora personal de la Procuraduría General de la República (PGR) y local. Estas agencias serían después sustituidas por la estrategia nacional de creación de las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo (UMAN). En julio de 2003 se creó el Consejo Sinaloense contra las Adicciones, órgano de coordinación gubernamental que tiene por objeto promover y apoyar las acciones tendientes a la prevención, tratamiento y control de las adicciones, así como proponer y ejecutar los programas estatales contra la farmacodependencia, entre otros. En julio de 2005 se inauguraron las instalaciones de dos Centros contra las Adicciones, ubicados en Culiacán y Los Mochis.

Por otro lado, un análisis del contenido del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, revela que ni en el punto de Salud Pública ni en el capítulo Abatir el delito y procurar justicia, se establecen estrategias o líneas de acción en materia de combate al narcomenudeo o a las adicciones.

La entidad gubernamental que tiene la encomienda del combate al narcomenudeo en Sinaloa es la Unidad de Fuerzas Especiales (UFE), que inicialmente se integró a la Secretaría de Seguridad Pública y posteriormente pasó a la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE). El Primer Informe de Gobierno 2005 menciona la realización de 93 cateos, el aseguramiento de 28,193 dosis de diversas drogas y la detención de 276 personas, dentro del punto relativo a la procuración de justicia. El Segundo Informe de Gobierno 2006 contiene ya, dentro del mismo punto, un apartado denominado Acción contra el narcomenudeo, en el que se da a conocer la realización de 92 cateos, el aseguramiento de más de 27,000 dosis de drogas y la detención de 222 personas.

La estrategia gubernamental en materia de combate al narcomenudeo se reduce a las actividades que realiza la UFE. Con ello repite, en mucha menor escala, la estrategia que el gobierno federal ha venido aplicando en los últimos años. Reitera, pues, las deficiencias de las estrategias de combate al narcotráfico.

Una adecuada política criminal exige mantener un sano equilibrio entre las políticas de prevención y represión (que incluyen actividades legislativas, ejecutivas y judiciales), las cuales, aplicadas de manera inteligente, propiciarán una adecuada política social que se traducirá en bienestar para quienes más lo reclaman; es decir, redundará en una forma de hacer gobierno que persiga la libertad y la justicia individual y social.

Para mejorar la lucha contra el narcomenudeo, desde un punto de vista estrictamente jurídico, los esfuerzos del Estado y la sociedad no se deben orientar fundamentalmente hacia la ley, sino hacia el perfeccionamiento de la institución que lo combate.

A fin de establecer directrices en el área de la seguridad pública, se deben cumplir con los principios referidos por Elpidio Ramírez en su trabajo *Fuentes reales de las normas penales*, a saber:

Legitimación. Las acciones de seguridad pública deben estar precedidas de la real existencia de conductas antisociales que dañen bienes sociales fundamentales.

Racionalidad. Antes de procederse a la implementación de medidas penales, debe crearse y operarse un sistema de prevención no penal de las conductas antisociales, que tiene que

ver, fundamentalmente, con la creación de empleos y la prestación de servicios públicos. Si tales medidas no dan los resultados esperados, procede establecer leyes no penales para enfrentar y contener las conductas antisociales. Sólo que éstas también fallen puede recurrirse a la aplicación de leyes penales.

Legalidad. Significa que toda actividad gubernamental debe ceñirse a lo establecido por la ley, incluso la elaboración de leyes.

Destaca la necesidad de constituir el sistema de prevención no penal, previo a las acciones en materia de seguridad pública. En particular, cabe mencionar que la constitución del Consejo Sinaloense contra las Adicciones no cumplió este requisito, pues se hizo casi cuatro meses después que las modificaciones al Código Penal, y aunque anteriormente funcionaron órganos similares, ninguno de ellos logró la articulación del citado sistema de prevención.

La ausencia de una política en materia de combate al narcomenudeo en Sinaloa, es violatoria del derecho humano a la seguridad pública, pues éste requiere la confianza comunitaria en que las instituciones gubernamentales cumplirán sus funciones; y si no existen directrices que guíen las acciones de prevención, investigación y persecución de estos ilícitos, no puede existir el conocimiento de sus razones y orientación.

En suma, la inexistencia de políticas públicas en materia de combate al narcomenudeo es violatoria del derecho humano a la seguridad pública.

7.3. Derechos Humanos de las mujeres²⁷

Con referencia a la situación de las mujeres sinaloenses, vale la pena recordar numerosos casos y situaciones que han sido del conocimiento público y que, por carecer en la entidad de un marco legal adecuado con enfoque de género y Derechos Humanos, siguen en la impunidad. Así, las mujeres particularmente no detentan el derecho de acceso a la justicia.

En relación con la participación política, en la actual administración estatal no hay mujeres en el Gabinete. Sólo hay una en el nivel de Coordinación Estatal (CGAIPES). Igualmente en el ámbito municipal, la participación de las mujeres es mínima en los puestos de decisión.

El Congreso local está integrado por 40 diputados:

1. El PRI cuenta con 21 legisladores, de los cuales dos son mujeres.
2. El PAN tiene 15 legisladores. Actualmente cuenta con seis mujeres. Inició con cuatro pero llegó a tener ocho durante el proceso electoral federal de 2006, incluyendo una suplente que entró en funciones porque un diputado pidió licencia para ocupar una delegación federal en otro Estado (ya regresó a su puesto).
3. El PRD (tres legisladores) y el PT (uno) no tienen diputadas.
4. El Congreso local no ha asumido su obligación de armonizar el marco legal con los tratados que ha ratificado México, por lo que en Sinaloa subsisten vacíos legales que colocan en un estado de vulnerabilidad los derechos de las mujeres. Sin embargo, el mismo Congreso local de la actual Legislatura ha hecho esfuerzos a través de su Comisión de Equidad, Género y Familia para proporcionar elementos de análisis y discusión, los cuales en

²⁷ Esta información forma parte del trabajo realizado por Ana Lidia Murillo, presidenta de la Asociación Sinaloense de Universitarias, Quím. Veneranda Bátiz Paredes FEMU-Sinaloa, para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

ocasiones han sido ignorados o simplemente desechados. Por su lado, las organizaciones de mujeres han hecho lo propio sin encontrar respuesta satisfactoria en materia electoral, de violencia y derechos sexuales y reproductivos.

5. Por lo anterior, entre las situaciones/casos que en Sinaloa vulneran los derechos de las mujeres, se pueden mencionar los siguientes:

En materia penal

1. Tiene mayor pena el robo de una vaca (abigeato agravado) que el secuestro y violación de una mujer.
2. Mujeres que denuncian el delito de violencia intrafamiliar tienen que pasar por un calvario sin lograr, en la mayoría de los casos, un juicio justo y expedito como marca la Constitución.
3. Existen espacios disponibles para las víctimas del delito y por otro lado mujeres, niñas y niños huyendo y sin un lugar donde protegerse de la violencia intrafamiliar, porque no han denunciado ante el Ministerio Público a su agresor.
4. Una mujer en Culiacán se atrevió a denunciar una situación de violencia intrafamiliar, y al enterarse su marido la asesinó. Los vecinos dieron parte a las autoridades tras hallarla descuartizada en un lote baldío cercano.
5. Una niña-madre a los 11 años fue atendida en el Hospital General de Culiacán víctima de incesto. Por evitar problemas con el personal de salud continúa viviendo con su agresor y la madre cómplice-víctima de esta situación.
6. Hay trata de personas y acoso sexual en distintos ámbitos (escuela, servicio social, trabajo, etc.)
7. El índice del delito de sustracción de menores es grave, dado que a menudo una de las partes opta por sustraer a la(s) persona(s) menor(es) del domicilio conyugal.
8. No se faculta al juez para ordenar la salida del hogar conyugal del agresor en casos de violencia intrafamiliar.
9. El tipo de violación no incluye el uso de medios, elementos o instrumentos distintos del miembro viril.
10. No se tipifica de manera clara la violación entre cónyuges o en el concubinato.
11. La pena por violación es menor que la impuesta por robo bancario.
12. El estupro, los atentados al pudor y el rapto cometidos contra menores de edad no se persiguen de oficio.
13. Se exime la pena del rapto mediante el matrimonio del raptor y la víctima.
14. No se acepta que el daño moral queda comprobado en delitos contra la integridad y la libertad sexual y en violencia intrafamiliar, ni se obliga al juez a ordenar la reparación del daño en la misma sentencia penal, aunque sí se le pide que, de oficio, recabe información sobre la materia.
15. No se prohíbe el careo, o cuando menos un careo directo, en los delitos en que se vulnera la integridad y la libertad sexual de las personas, en los casos de violencia intrafamiliar y en todos aquellos en que haya existido una relación de poder dispar entre la víctima y el actor.
16. No se exige al MP que su actuación como garante de los derechos de niños, niñas y adolescentes asegure la igualdad de las partes y el equilibrio procesal.

En materia civil

1. Las órdenes de protección no se ejecutan porque el marco legal permite a los jueces de lo familiar ser omisos o negar su competencia.
2. No se dispone de un Código Familiar.
3. La edad mínima para contraer matrimonio sigue siendo inferior para la mujer que para el hombre.
4. La mujer no puede contraer nupcias hasta pasados 300 días de la disolución del matrimonio anterior.
5. Se mantienen las causales que sancionan de manera diferenciada las conductas del hombre y la mujer antes de haber contraído nupcias y cuyos efectos se den durante el matrimonio.
6. No se reconoce el valor del trabajo doméstico ni su importancia en la economía familiar.
7. No se establece obligación alimentaria en caso de divorcio voluntario, para el cónyuge (normalmente la mujer) que dedicó su tiempo a la atención del hogar y la prole.
8. Se genera confusión al existir dos causales de divorcio relacionadas con actos de violencia entre los cónyuges.
9. No se prevé un término de caducidad adecuado para las causales relacionadas con la violencia intrafamiliar.
10. En el perdón tácito no se prevé una excepción para las situaciones de violencia intrafamiliar.
11. Se permite contraer nupcias antes de haber alcanzado la mayoría de edad.
12. No existe un procedimiento expedito que tome en cuenta la necesidad de resolver con rapidez todos los conflictos en la familia, inclusive el divorcio necesario.

En el ámbito de la salud

1. Cotidianamente, a los derechohabientes del Seguro Social en Mazatlán que viven con VIH/sida se les señala con letreros, violando el derecho a la vida privada (confidencialidad de su condición de salud) y violentando la Norma Oficial Mexicana sobre VIH/sida).
2. Una periodista perdió a una de sus gemelas, se presume por negligencia médica; y pese a denuncias, quejas y apoyos de solidaridad, sigue esperando justicia. Llegó el caso hasta la máxima tribuna del Senado y hasta hoy nada se resuelve al respecto.
3. A inicios de 2006 una interna del Centro de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito de Culiacán, por deficiente control perinatal tuvo muerta en su vientre más de ocho días a su hija, lo que le causó una infección que estuvo a punto de costarle la vida.
4. Una madre llevó a su hijo de dos años aproximadamente al Hospital de Escuinapa y le administraron dos transfusiones de sangre infectada con VIH/sida.
5. Al tener a su hija (segundo embarazo), una mujer de 30 años descubrió que tenía VIH/sida.

En el ámbito educativo

1. Un niño de Mazatlán fue expulsado de su escuela por ser hijo de padre/madre seropositivos y otros por ser positivos.
2. Una adolescente fue expulsada de la Secundaria ETI número 1 por “andar de novia” y no seguir las “normas morales” de las autoridades escolares.

3. Una niña de ocho años fue exhibida públicamente y expulsada por no saludar a la bandera durante un homenaje.
4. El derecho a la educación sexual no está garantizado. En la preparatoria Augusto César Sandino, como en otras, en un solo turno hay 15 o más adolescentes en estado de gravidez, sin que las autoridades competentes aborden la problemática del embarazo adolescente desde el ámbito educativo.
5. En las escuelas se producen casos de abuso sexual por parte de maestros y/o personal escolar, en los distintos niveles de la educación básica. No se garantiza la educación sexual en estudiantes de educación básica para prevenir el abuso sexual ni existen medidas para protegerlos. Sin embargo, hay redes de protección y complicidad para los agresores sexuales.

Asimismo, en el ámbito laboral las mujeres todavía son despedidas por embarazo o se les exige el certificado de no gravidez para ser contratadas, en tanto muchas padecen hostigamiento laboral. En materia de justicia numerosas familias siguen esperando el debido proceso legal y acceso a la justicia ante los homicidios de mujeres, cuya lista continúa en aumento.

7.4. Iniciativa de ley de derechos y cultura indígena²⁸

Un estudio del Consejo Nacional de Población (Conapo) indica que Sinaloa, en comparación con las entidades federativas con mayor proporción de población indígena y menores índices de desarrollo humano (la combinación de las variables esperanza de vida, acceso a servicios educativos y producto interno bruto), ocupa una de las posiciones más rezagadas de la clasificación nacional. El Estado no cuenta con el reconocimiento oficial de sus etnias –pues no existe una Ley Indígena que les reconozca esos derechos– y el ejecutivo estatal ha llegado a declarar públicamente la inexistencia de indígenas en la entidad.

Desde 1970 en adelante la población indígena de Sinaloa creció en forma significativa, ya que la oferta de trabajo en el campo propició un creciente incremento de comunidades indígenas que provienen de otros Estados de la República pero se hallan radicadas en el territorio estatal y cuyos integrantes más jóvenes son sinaloenses por nacimiento. La totalidad de los indígenas de Sinaloa vive en poblaciones rurales calificadas como de alta marginación, con la consecuente escasez de servicios públicos, carencia de fuentes de trabajo, bajos ingresos, aislamiento y exclusión de las políticas públicas de desarrollo integral, y finca su subsistencia en las actividades primarias.

La falta de acceso pleno a la justicia es un problema que afecta a la mayor parte de la población indígena. Muchos integrantes de dicha población no dominan suficientemente el castellano, por lo que quedan indefensos en la medida en que en los juzgados, las agencias de ministerios públicos y demás instituciones de procuración de justicia no cuentan con traductores e intérpretes, y en que no hay defensores que conozcan la cultura y las lenguas indígenas.

Es indispensable la creación de un órgano gubernamental descentralizado dirigido por indígenas a propuesta del propio Gran Consejo Indígena, para que esta población sea atendida por funcionarios que hablen su propia lengua y entiendan sus usos y costumbres,

²⁸ Esta información forma parte del trabajo realizado por Joaquín Valenzuela Bacasegua, Consejo Estatal de organizaciones indígenas de Sinaloa Yoremes Unidos del Municipio de Ahome, para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

derechos plasmados en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los pueblos indígenas de México.

Para elaborar el proyecto de Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Sinaloa fue necesario realizar varias reuniones con pueblos y comunidades indígenas, donde se recogieron las más sentidas inconformidades y requerimientos de esos agrupamientos. El texto contó con la supervisión de integrantes de la facultad de derecho de la Universidad Autónoma de Sinaloa, sistematizando las propuestas y proyectos de leyes presentadas tanto por indígenas del norte del Estado como por indígenas que fueron migrantes y ya forman comunidades asentadas permanentemente en la entidad.

Así, fue presentada una iniciativa de Ley de Derechos y Cultura Indígena que cuenta con 147 artículos que se encuentran en 19 capítulos, donde destacan los referentes a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; protección de las tierras indígenas; autonomía; cultura y educación; protección de niños, mujeres y ancianos; salud; protección de los derechos laborales; jurisdicción; sistemas normativos internos; creación de un fondo de desarrollo; centros ceremoniales tradicionales; formación del Gran Consejo y del Congreso Indígena Estatal, y Recursos Naturales.

De la misma manera se propuso la creación de un organismo descentralizado para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas, así como la asignación de un presupuesto anual para apoyar ese desarrollo. Como último capítulo, el proyecto establece delitos e infracciones con el objeto de desterrar la discriminación y las agresiones a ese sector de la sociedad sinaloense.

La iniciativa de Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Sinaloa fue presentada en el Congreso Estatal el 4 de mayo de 2004, acompañada por 2,047 firmas de apoyo de simpatizantes indígenas. Previo a su elaboración fueron realizados cuatro congresos estatales: 16-17 de agosto de 2003 en Zapotillo, Ahome; 27-28 de diciembre de 2003 en Villa Benito Juárez de Navolato; 31 de enero de 2004 en Culiacán, y 25 de abril de 2004 en La Constanza, El Fuerte.

Nueve fueron los municipios sinaloenses donde se llevaron a cabo trabajos relacionados con la iniciativa: Ahome, El Fuerte, Choix, Guasave, Sinaloa, Angostura, Culiacán, Navolato y Escuinapa. El número de comunidades con población indígena donde se llevó a cabo la captación de información para integrar la iniciativa fue de 92, distribuidas de la siguiente manera: Ahome, 18; El Fuerte, 46; Choix, 5; Guasave, 3; Sinaloa, 7; Angostura, 8; Culiacán, 1; Navolato, 2 y Escuinapa, 2.

Del 15 de agosto de 2003 al 25 de abril de 2004 se celebraron 44 reuniones de trabajo para recabar información a fin de plasmar la iniciativa, en forma coordinada con los representantes de organizaciones de la sociedad civil indígena integrados en la coordinación estatal denominada Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas de Sinaloa.

El 15 de junio de 2004 se dio la primera lectura de la iniciativa en el pleno de la asamblea normal del Congreso Estatal; el 17 de junio tuvo lugar la segunda lectura, y el 5 de diciembre la propuesta fue ratificada por la comisión de seguimiento y promoción de la misma.

Los pueblos indígenas participantes en las consultas fueron los ocho principales de la entidad sinaloense: mayos, tarahumaras, mixtecos, zapotecos, triquis, nahuas, mexicaneros y tepehuanos.

Es necesario hacer una revisión técnico-legislativa de la iniciativa para organizar su contenido por temas o rubros. Al respecto se ha sugerido reunir en la parte dogmática todos los derechos y obligaciones, y aglutinar en la parte orgánica las competencias, instituciones y procedimientos. Asimismo, se considera ineludible examinar la redacción y los conceptos vertidos en la iniciativa, toda vez que en ella se utiliza recurrentemente el término “organización indígena” sin establecer claramente su naturaleza jurídica, lo que

induce a una confusión con los conceptos de pueblo y comunidad indígena legalmente reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto de los capítulos que regulan la jurisdicción indígena y los sistemas normativos internos, respectivamente, es importante señalar que no hay una distribución conceptual determinada, pues se mezclan nociones de acceso a la justicia con las de sistemas normativos internos, y en el caso de algunos artículos se repiten preceptos jurídicos. Por otra parte, no se establece precepto normativo alguno que cree organismos jurídicos para validar los fallos que se resuelvan al interior de las comunidades indígenas por las autoridades tradicionales.

Las instituciones que se crean con la publicación de la iniciativa requieren mayor precisión respecto de su naturaleza jurídica, sus funciones, atribuciones y ámbitos de competencia, a saber: Gran Consejo Indígena, Congreso Estatal Indígena, Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades indígenas del Estado de Sinaloa, Congreso Municipal de Delegados o representantes de los Pueblos, Comunidades y Organizaciones Indígenas, y fondo de desarrollo indígena.

En el Artículo 4º del proyecto se establece que la aplicación de la ley será supletoria para aquellos casos no previstos en otras leyes locales en materia de derechos indígenas. Al respecto, es imprescindible aclarar que el objetivo de una regulación en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas es la protección y respeto de la diversidad cultural y esto sólo se logra a través de una legislación específica aplicada con la tolerancia política que se requiere para tales casos.

La búsqueda de una legislación que beneficie a los pueblos y comunidades indígenas de Sinaloa contribuyó a estrechar la unión entre los pueblos indígenas habitantes en el estado, pues la realización de congresos con delegados de esos pueblos evidenció especial interés por lograr esta forma colectiva de beneficio social.

El conocimiento y relación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y de Sinaloa (CEDH) la Coordinación General del Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas de Sinaloa, producidas en el marco del taller Construyendo sinergias a favor de los Derechos Humanos en Sinaloa”, propició la coordinación entre organizaciones miembros de las OSC de Sinaloa y la CEDHS.

*Indígenas e identidad jurídica*²⁹

En Culiacán Sinaloa del 27 al 29 enero de 2006, se desarrolló el proyecto denominado “Identidad jurídica”, realizado en Choix, Sinaloa, localidad de Aguacaliente Grande, comunidad de 1,318 habitantes cuya área de influencia abarca 23 localidades que suman una población de 5,515 personas. El propósito del trabajo fue impulsar cambios cualitativos y cuantitativos desde los puntos de vista jurídico, ecológico y social al modus vivendi de las personas del lugar, enfrentadas a problemas que obstaculizan el desarrollo pleno de sus pueblos. El proyecto se realizó en coordinación con la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS) a través del Servicio Social Universitario de la Zona Norte y con participación de integrantes del bufete jurídico de dicha universidad, con apoyo económico de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Fue instalando un centro estratégico comunitario en la micro región, donde se elaboró una lista de personas que manifestaron carecer de su clave única de registro de población Clave Única de Registro de Población (CURP) y de sus respectivas actas de nacimiento, documentos imprescindibles para la identificación personal, trámites jurídicos y acceso a programas oficiales orientados a la asistencia y seguridad social, así como a proyectos productivos.

²⁹ Esta información forma parte del trabajo realizado por Guadalupe Romano, profesora de la Universidad de Occidente, para Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

Dentro del proyecto fueron atendidas 392 personas a las cuales se le realizaron los trámites de CURP y de actas de nacimiento, con lo cual se les otorgó identidad jurídica. Asimismo se dio pauta para la puesta en marcha de otros proyectos de asistencia a comunidades indígenas, incluidos la formación e impulso de gestores y promotores indígenas para que defiendan y promuevan el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos en materia de procuración y justicia dentro de un contexto de equidad participación y fortalecimiento de su identidad étnica. El programa se hizo efectivo en coordinación con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, ante la comparecencia de aproximadamente 50 indígenas representantes de comunidades de Río Fuerte, Río Mayo, Altos de la Sierra del Municipio de Choix y El Fuerte.

Cabe apuntar que los objetivos del programa se cumplieron sólo parcialmente, en la medida en que los encargados del Registro Civil se negaron a realizar los trámites correspondientes en favor de algunos indígenas, aduciendo que los mismos se encontraban de manera temporal en la zona o eran conocidos como personas que no reunían antecedente familiar alguno.

Por otra parte, integrantes del proyecto señalaron que otra limitante a tener en cuenta en el futuro se relaciona con la falta de apoyo económico para trasladar a los jóvenes pasantes hasta el lugar donde se lleven a cabo los trabajos, ya que el programa de la Secretaría de Desarrollo Social denominado “Jóvenes por México UAS, SEDESOL, Proyecto Identidad Jurídica” fue dado por concluido.

7.5. Universidades sinaloenses y educación en Derechos Humanos³⁰

La educación en Derechos Humanos y para la democracia, su promoción, enseñanza e investigación nunca han estado ausentes del quehacer universitario. Sin embargo, como menciona la Dra. Ramirez: “su estudio integral como tema y objeto de preocupación académica ha sido parcelario y en ocasiones reducido a ciertas disciplinas.”³¹

En las universidades del país (incluidas, naturalmente, las de Sinaloa) durante muchos años esta temática estuvo centrada fundamentalmente en la tarea de difusión o divulgación a través de la organización de reuniones, coloquios y congresos nacionales e internacionales, que a menudo contaron con la presencia de reconocidos especialistas en derecho o en relaciones internacionales.

La educación en Derechos Humanos apareció en los espacios de educación superior en los años 90, articulándose definitivamente con la formación ciudadana en el contexto de la transición democrática, al concebir estos derechos como requisito para el ejercicio pleno de la ciudadanía. En dichos espacios el tema de los Derechos Humanos se fue extendiendo a disciplinas como psicología, relaciones internacionales, pedagogía, trabajo social, medicina y antropología.

La temática de los Derechos Humanos y su incorporación al currículo universitario tomó un poco más de tiempo. Su entrada a las aulas y centros de investigación empezó a notarse en los 90. Posteriormente, gran número de universidades públicas y privadas organizaron diplomados en Derechos Humanos y paulatinamente fueron realizándose diplomados especializados en temas tales como pueblos indígenas, salud, seguridad pública, mujeres y niños. Durante los últimos diez años se produjo un verdadero auge de los Derechos Humanos y temas afines en las instituciones de educación superior del país

³⁰ Esta información forma parte del trabajo realizado por Rosario Martínez y Alfredo Hernández, profesores de la Universidad de Occidente para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

³¹ Ramírez, Gloria. La educación ciudadana ante los retos de la democracia. Ed. UNESCO 2005. p. 58

En junio de 1992 fue creado el Seminario Permanente sobre Educación Superior y Derechos Humanos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y cuatro años después se fundó la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos, espacio al que se sumaron académicos e investigadores e institutos de la UNAM y de otras universidades públicas y privadas del país, representantes de organismos públicos de Derechos Humanos y miembros de organizaciones no gubernamentales (ONG).³²

Mientras en los años 80 hubo pocas publicaciones sobre educación ciudadana y Derechos Humanos, en los 90 aumentaron los proyectos de investigación y publicaciones relacionados con esa materia en la UNAM. De 1996 a 2005 se realizaron 82 investigaciones alusivas, el acervo bibliográfico universitario sobre el tema incluyó 432 títulos y se escribieron 198 artículos. Actualmente, en las facultades y escuelas de la UNAM se desarrollan 22 líneas de trabajo en disciplinas afines. Hay nueve asignaturas de Derechos Humanos que forman parte del plan de estudios de licenciatura; dos diplomados de especialización y una maestría.

Las universidades sinaloenses

La Universidad Autónoma de Sinaloa, con diversas denominaciones en sus 132 años de existencia, constituye un significativo soporte cultural y moral en ese Estado y el noroeste de México. Actualmente es un espacio cultural donde conviven las diferentes expresiones del pensamiento, y donde el cultivo de la ciencia, la tecnología y las humanidades se traduce en vigorosas acciones académicas.

Por su parte, la Universidad de Occidente, a poco más de 20 años de su surgimiento, cuenta actualmente con seis campus universitarios (en Los Mochis, Guasave, Guamúchil, Culiacán, Mazatlán, El Fuerte y el Rosario).

Con el propósito de atender a la formación de personas procedentes de las distintas comunidades indígenas nacionales y de América Latina, se dio vida institucional al proyecto de la Universidad Autónoma Indígena de México (UAIM), iniciado en 1982 como programa de investigación antropológica con aplicación en la investigación y en la docencia y concretado en diciembre de 2001, con la emisión de la Ley Orgánica de la institución, que dispuso la creación de la misma.

En la fecha de creación formal de la UAIM la matrícula ascendía a mil titulares académicos procedentes de 15 etnias de la república mexicana, incluyendo el sureste y la costa del Atlántico.

Los Derechos Humanos en las universidades del Estado

Con la finalidad de elaborar un diagnóstico sobre el estado que guarda la educación en materia de Derechos Humanos en las altas casas de estudio de Sinaloa se diseñó y aplicó un cuestionario específico, que fue aplicado a universidades públicas y privadas de la entidad.

Los resultados del trabajo no fueron precisamente alentadores, e indican que resulta urgente bregar por la institucionalización de la educación en Derechos Humanos.

Un análisis de la encuesta aplicada a las universidades del estado revela que únicamente en dos de ellas –la Universidad Autónoma de Sinaloa y la Universidad de Occidente– acercan a sus maestros y estudiantes al conocimiento de los Derechos Humanos.

³² Ibidem

La Universidad Autónoma de Sinaloa organizó un diplomado en Derechos Humanos a principios de los años 90, del cual egresaron sólo dos generaciones. Actualmente, la carrera de derecho tiene la asignatura de derecho internacional, donde se aborda el conocimiento de los Derechos Humanos

En cuanto a la Universidad de Occidente, en 2003 firmó un convenio de colaboración con la Universidad Autónoma de México y la cátedra UNESCO, que articula un sistema integral de docencia, investigación y difusión de los Derechos Humanos, a través del seminario permanente de Formación Docente en Derechos Humanos. En sus tres años de vida este seminario ha impulsado y desarrollado diversas actividades, entre las cuales destacan dos diplomados en pro del conocimiento, promoción y defensa de los Derechos Humanos.

7.6. El derecho de acceso a la información pública en México³³ y Sinaloa. El impacto en la rendición de cuentas y el Ombudsman.

A partir del panorama actual en materia de derecho de acceso a la información pública gubernamental hay elementos para ser optimistas. Si comparamos la situación actual del país con la que prevalecía en 2000, no cabe duda que se ha avanzado un trecho enorme.

Anteriormente la regla general era el secreto en las actuaciones de los órganos públicos. De hecho, una característica permanente del sistema autoritario en el que vivimos por décadas había sido la constante opacidad, hacia afuera e incluso hacia adentro del propio gobierno. El manejo de las finanzas públicas, la asignación de contratos y las remuneraciones de los funcionarios eran cuestiones sobre las que el público no podía tener mucha idea y sobre las que no existía un derecho a preguntar nada.

Tiene razón Luis Rubio cuando afirma que “El control de información ha sido siempre una de las fuentes más importantes de poder. Las comunicaciones y la capacidad de procesamiento de la información son las dos tecnologías que están penetrando a México a la velocidad del sonido y, con ello, transformando la realidad política del país. Mientras que antes la información se podía concentrar y ocultar, la esencia de la revolución implícita en estas tecnologías es precisamente la contraria: las comunicaciones descentralizan el poder en la medida en que se descentraliza el conocimiento y la información”.

El control de la información como fuente de poder estuvo presente en México y fue un ejercicio ampliamente realizado por los responsables de las instituciones públicas. De la misma manera, como lo afirma Rubio, la democratización de la información ha supuesto la descentralización del poder, así como un elemento más de deterioro del régimen autoritario y el correspondiente avance del régimen democrático.

Lo logrado en esta materia, por tanto, es innegable. Esto no significa, sin embargo, que el proceso de realización práctica del derecho que estamos comentando no se haya enfrentado ni se siga enfrentando a importantes obstáculos. Conviene mencionar algunos de ellos.

La inicial resistencia de los poderes legislativo y judicial a abrir su propia información. En los debates sobre la creación del marco jurídico del derecho de acceso a la información a nivel federal, los principales actores –de la sociedad civil primero y del Congreso de la Unión después – cayeron en una trampa, posiblemente como resultado de una cierta inge-

³³ Esta información forma parte del trabajo realizado por Alfonso Páez Álvarez, Comisionado de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa (CEAIPEs) y Director del Centro de Investigación Interdisciplinaria en Derecho de Acceso a la Información Pública (CIDAIP), para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

nidad. Me refiero al hecho de que se consideró entonces que el sujeto al que era importante obligar a través de la ley era el poder ejecutivo, debido al enorme monto de recursos presupuestales que maneja y al lugar preponderante que ocupa en el escenario político nacional.

Así se hizo, pero se dejó un tanto de lado la regulación completa por parte del legislador federal a los demás poderes de la Unión y del resto de órganos del Estado mexicano, en particular los órganos constitucionales autónomos como el IFE, la CNDH, el Banco de México y los tribunales agrarios. Para todos estos sujetos la ley federal hizo una remisión del todo genérica a sus propias reglamentaciones (artículo 61).

Esta remisión indeterminada tuvo como consecuencia práctica una variedad de criterios al momento de realizar la correspondiente regulación. En algunos casos las regulaciones emitidas fueron (y son) de dudosa constitucionalidad, y más que abrir al escrutinio público la información oficial parecen tener la intención de cerrarla.

Recordemos, por mencionar un ejemplo, que en el Congreso de la Unión todavía al día de hoy se considera que los grupos parlamentarios, que reciben cuantiosos recursos presupuestales, no están obligados a proporcionar información pública puesto que –se alega– no tienen personalidad jurídica (cuando lo cierto es que sí la tienen puesto que están previstos en la Constitución federal –artículo 70– y en la Ley orgánica del propio Congreso).

El caso del poder judicial federal es todavía peor, puesto que emitió en su momento diversos reglamentos que contenían normas claramente ilegales e inconstitucionales; en uno de ellos se disponía por ejemplo que toda la información en materia penal y familiar estaría reservada por un plazo de 36 años. ¿De dónde sacaron los ministros esa temporalidad? ¿Cuál fue su parámetro? Nadie lo supo entonces y nadie lo sabe todavía.

La falta de compromiso del legislador federal hacia el tema del derecho a la información se ha extendido al negarse el Congreso de la Unión a expedir normas complementarias a la ley federal de transparencia, que son necesarias para darle efectividad o bien para proteger otros derechos además del derecho de acceso a la información pública. En concreto, el Congreso de la Unión ha sido incapaz de expedir una ley de archivos, una ley de protección de datos personales y una ley reguladora de los derechos a la intimidad, al honor y al buen nombre, como existen en otros países con una mayor tradición democrática.

La debilidad del marco normativo y las leyes locales. Una cuestión para preocuparse tiene que ver con lo inapropiado que resultaron ser no solamente algunas partes de la ley federal, sino sobre todo sus reglamentos de desarrollo y las respectivas leyes locales.

Hay algunos casos de leyes locales que son inconstitucionales, o bien porque chocan con algunos derechos fundamentales (libertad de trabajo, por ejemplo) o bien porque disponen excesivos requisitos o limitaciones injustificadas para ejercer este derecho.

La Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa se sustenta en un supuesto inicial: El ciudadano medio está interesado por los asuntos públicos y requiere de información para tomar decisiones en relación a tales asuntos. Se presume así que completamente existe un interés de los ciudadanos por enterarse de las cuestiones públicas y establecer mecanismos de acción respecto a ellas.

Podemos advertir, por lo que hace a las leyes locales, un desarrollo muy desigual, es decir, encontramos leyes estatales de muy diversa “calidad”. A veces demuestran una evidente falta de entendimiento del sentido de lo que son los derechos fundamentales. Así por ejemplo, en Quintana Roo se limita el acceso a la información para todas aquellas personas físicas o morales que no sean ciudadanos del Estado o no tengan en él su domicilio fiscal (artículo 5). En Guanajuato se exige que el solicitante tenga un domicilio dentro del lugar de residencia de la unidad de acceso a la información frente a la que se presente la solicitud (artículo 39). En algunas entidades federativas los órganos encargados de aplicar la ley están integrados por personas que trabajan de forma honorífica, es decir, sin devengar por

su labor sueldo alguno, lo cual le resta seriedad a los mandatos legislativos e imposibilita la exigencia de un claro compromiso de los miembros del órgano respecto de su encargo. Hay otros estados en los que se decidió que era mejor no crear órgano alguno, pensando que de esa manera se podría ahorrar recursos públicos.

La existencia de estas y otras disparidades entre la legislación local, la federal y los estándares internacionalmente aceptados en la materia se debe, seguramente, a que la regulación que hace nuestro texto constitucional federal del derecho a la información es bastante breve e indeterminada.

El uso del derecho de acceso a la información público es fundamental para conocer el trabajo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Sinaloa y no debe limitarse al supuesto de saber sólo por saber. Ahora en el ámbito del Ombudsman se encuentra a nuestra disposición una gran cantidad de información a la cual casi instantáneamente podemos acceder. Datos, cifras, normas, licitaciones, normatividad, trámites y diversos supuestos, los cuales anteriormente era casi imposible conocer y hoy podemos saber sin ningún obstáculo. El problema ahora es: qué utilidad le damos a esa información, ¿Cómo usarla en nuestro beneficio? ¿Cómo profundizar con esas bases el conocimiento de lo que se hace en el proceso de protección de los Derechos Humanos? La respuesta a estas interrogantes naturalmente no es sencilla e implica familiarizarnos con las nuevas posibilidades que ofrece el acceso a la información pública. Estar capacitados para dar este otro paso seguramente constituirá un cambio substancial en la sociedad sinaloense.

Capítulo 8.

Informes temáticos sobre la situación de los Derechos Humanos en el Distrito Federal y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*

La Ciudad de México se caracteriza por ser un crisol cultural, político y social. En ella convergen la diversidad y la multiculturalidad, aglutina desde personas de todos los pueblos del país hasta comunidades enteras.

Fuente de riqueza, es al mismo tiempo una alternativa incluyente y espacio de exclusión. En su seno se cometen innumerables violaciones a los Derechos Humanos. Las mujeres que llegan a esta ciudad, encuentran tanto el camino de la autonomía financiera como la explotación y la violencia. Indígenas que emigran son discriminados y explotados. Cientos de niños y niñas son expulsados de sus hogares y excluidos de la escuela; miles de personas que provienen de distintas partes del país llegan a la ciudad para buscar nuevas y mejores oportunidades de vida, y conocen incluso la represión policiaca. A esto se aúna la imposibilidad de acceder a los servicios de salud básicos, educación, trabajo, vivienda digna y esparcimiento, entre otros.

Los programas de gobierno son insuficientes ante el exceso de población. Mucho es el trabajo que hay por hacer y, aunque existen organismos, instancias y organizaciones civiles que se enfocan a estos grupos, la respuesta gubernamental no es adecuada ni pertinente.

Ante este panorama, la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) en colaboración con la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, constata que asistimos, desde una perspectiva integral, al creciente deterioro de las condiciones de vida de la población en la ciudad y a un aumento de las violaciones a los Derechos Humanos.

En este marco, la investigación de Informes Alternativos sobre la situación de los derechos humanos en México del Vigía Ciudadano del Ombudsman del Distrito Federal, como ya se dijo, pretende fortalecer esta figura desde una óptica ciudadana, a partir de un análisis riguroso de diversas áreas de su actuación y de la elaboración de alternativas, así como en la construcción de sinergias y articulaciones entre instituciones públicas de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil (OSC).

En este caso, el Vigía ciudadano da seguimiento al desempeño de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), en tres rubros: educación, participación ciudadana y el estudio de un caso paradigmático: la recomendación 1/2006 sobre el conflicto entre el Gobierno del Distrito Federal y la empresa EUMEX.

Cabe señalar que la información aquí contenida es una síntesis de un estudio más amplio localizable en otro informe específico³⁴. Aquí se trata de un trabajo de investigación que conjunta teoría y práctica, realizado por personas e instituciones interesadas en el respeto, difusión, promoción y estudio de los derechos humanos. Se trata de un avance que esperamos propicie la continuidad de su estudio.

La investigación sobre la Educación en Derechos Humanos en la CDHDF está dividida en tres periodos:

* Esta información forma parte del trabajo realizado por Gloria Ramírez Coordinadora de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM y Presidenta de la AMDH.

³⁴ Véase: Informe alternativo sobre la Educación en Derechos Humanos en el Distrito Federal. AMDH, 2005-2006

- 2001 - 2004 Etapa de inicio y de infraestructura,
- 2005 - 2006 Etapa de reformas y fundamentos,
- 2007 - 2009 Etapa de consolidación y riesgo.

La información que sustenta este trabajo es pública y se encuentra disponible en el sitio de la CDHDF y en los informes de la misma.

El presupuesto en Educación

El presupuesto autorizado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) para el ejercicio 2006, fue de 202,897,248 pesos, lo que representó un incremento de 4% con respecto al de para 2005. Sin embargo, derivado de intereses y otros rendimientos, el presupuesto ejercido en 2006 alcanzó un monto de 204,932,024.06 pesos. En este contexto, la distribución del presupuesto considera 96.92% para gasto corriente y 3.07% para inversión.

Ahora bien, según la clasificación que la CDHDF utiliza para la evaluación Programático-presupuestal³⁵ de sus actividades institucionales, dado que no existe en su informe un esquema o cuadro que muestre detalle de lo dedicado a cada gran rubro de gestión, es decir, a educación, defensa, vinculación, etc., hemos tomado rubros de acciones del programa de operación para agrupar aquellas relacionadas con educación y defensa de los derechos humanos, de tal manera que podamos tener un aproximado del destino de su presupuesto en estos dos ámbitos. De esta manera, para sacar un rubro de educación juntamos las acciones 03: establecer y mantener relaciones con organizaciones sociales civiles, así como publicar y difundir materiales de derechos humanos, la 05: promover, vincular, formar y capacitar la cultura en y para los derechos humanos de la ciudadanía y servidores públicos y 07: desarrollar programas de difusión y comunicación, dirigidos a la ciudadanía en materia de derechos humanos. Derivado de las partidas presupuestales dirigidas a estas acciones, tenemos que el presupuesto que podríamos considerar para educación en la CDHDF en el 2006 ascendió a una cantidad de 45 millones 986.1 mil pesos, de un total de presupuesto institucional de 202 millones 897.3 mil pesos, representando este rubro de educación el 22.66% del total institucional. Por otro lado, en materia de Defensa, la cifra obtenida del análisis de las acciones consideradas como parte de esta labor³⁶, dio un resultado de 86 millones 826.1 mil pesos, representando la Defensa de los Derechos Humanos el 42.8% del presupuesto total. Así, la Educación ejercería un presupuesto aproximado de cerca del 23%, una cuarta parte, y la defensa, cerca del 43% del presupuesto total.

Asimismo, en la acción 09: impulsar investigaciones y acciones para el desarrollo institucional y la profesionalización de los funcionarios interpretado como Profesionalización—formación se dedica una cantidad de 8 millones 513.7 mil pesos representando el 4.2% del presupuesto total. Es decir, cerca del 27% del presupuesto se enfoca a actividades vinculadas con la educación. Sería importante que la CDHDF destinara mayores recursos a formaciones específicas de su personal, estableciendo objetivos por grupos y sectores a los que se atiende, diseñando una estrategias pedagógicas para lograr mejores elementos dedicados a procesos educativos con alto impacto y esquemas que hagan posible su seguimiento, dado que es relevante y significativo el presupuesto en esta materia.

³⁵ Véase en el Informe 2006 el cuadro de Evaluación Programático Presupuestal, p. 628

³⁶ Para términos del cálculo del presupuesto las acciones que se han considerado como parte de la labor de defensa de los Derechos Humanos son las acciones 02 Tramitar e investigar las quejas recibidas de presuntas violaciones de derechos humanos y elaborar la conclusión que corresponda de acuerdo al reglamento interno; la acción 04 Proporcionar el servicio de orientación y asesoría a la ciudadanía, así como tramitar, registrar, capturar y dar seguimiento a los expedientes concluidos; y la acción 08 Dar seguimiento a las recomendaciones pendientes en el cumplimiento.

8.1. Educación en derechos humanos en la CDHDF³⁷

La AMDH realizó en el año 2005, un primer análisis al respecto: “La Educación en Derechos Humanos en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)”. Enfoque no gubernamental de los años 2001 a 2004³⁸, el cual corresponde a los inicios al mandato del Mtro. Emilio Álvarez Icaza, Presidente de esta Comisión.

En esa ocasión, desarrollamos también un estudio de la segunda etapa, del 2005 al 2006, a partir de la reforma a la Ley de la CDHDF. Se muestra un avance sustantivo, por una parte, en el marco normativo de la educación como área prioritaria y, por otra parte, como veremos posteriormente y, por otra parte, en relación a los programas educativos y públicos de su incumbencia.

Faltaría analizar una tercera etapa: de 2007 a 2009, que anticipadamente llamamos de consolidación y riesgo. Consolidación de las acciones realizadas en todo el período de gestión del Mtro. Álvarez Icaza y riesgo de que suceda una ruptura debida al cambio de administración, como ha sido una constante en estos casos: fractura en la continuidad del trabajo realizado y un “volver a empezar desde cero”. Consideramos por ello, desde ahora, la necesidad de establecer los elementos requeridos para que las nuevas administraciones den seguimiento a las tareas educativas realizadas por sus antecesoras.

Cabeseñalar que, con fecha doce de octubre de dos mil cuatro, el Consejo de la CDHDF aprobó el Estatuto del Servicio Profesional en Derechos Humanos, el cual se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal número 13-bis, de fecha 31 de enero de 2005³⁹. Servicio profesional que busca precisamente “liberar a estos organismos de las improvisaciones, de la discrecionalidad y de la falta de continuidad y profesionalismo en el ejercicio de sus atribuciones, prácticas que ya no son acordes con la nueva dinámica del cambio social en México⁴⁰”. Sin embargo, el personal de confianza (directivo) sigue obedeciendo a la designación del titular. En materia educativa, corresponde al cargo de director general.

El próximo estudio del periodo 2007-2009 se ocupará de dar seguimiento a esta materia, así como de observar si en ese lapso se logra consolidar el trabajo educativo de esta Comisión y se sientan las bases para su continuidad, en ocasión de la renovación del mandato de la presidencia en el 2009.

Cabe subrayar, sin embargo, que en la administración actual fueron retomados algunos trabajos de la pasada gestión, correspondiente al Dr. Luis de la Barreda, por ejemplo, la Casa del árbol, que se crea en dicha administración, conociendo en la actual un avance sustantivo, con extensiones como *la casita de los derechos* que veremos más adelante.

Marcos de referencia de la Educación en Derechos Humanos

Definimos la Educación en Derechos Humanos como “la práctica educativa que se funda en el reconocimiento, la defensa, respeto y la promoción de los derechos humanos que tiene por objeto desarrollar en los individuos y los pueblos, sus máximas capacidades como sujetos de derechos y brindarles las herramientas y elementos para hacerlos efectivos. Se

³⁷ Esta información forma parte del trabajo realizado por la Dra. Gloria Ramírez para Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman, con la colaboración de Rubén Guzmán y Leticia R. Hernández.

³⁸ Véase Informe Alternativo de la CDHDF: www.amdh.com.mx

³⁹ Véase: <http://www.cd hdf.org.mx>

⁴⁰ Exposición de motivos del Estatuto del servicio profesional en derechos humanos de la CDHDF <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=estasp1>

trata de una formación que reconoce las dimensiones históricas, políticas y sociales de la educación y que se basa en los valores, principios, mecanismos e instituciones relativos a los derechos humanos en su integralidad y en su relación de interdependencia e indivisibilidad con la democracia, el desarrollo y la paz⁴¹”.

La Educación en Derechos Humanos tiene un amplio marco normativo que además se complementa de diversos mecanismos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, al cual deben someterse los Organismos Públicos de Derechos Humanos y/o las Comisiones Públicas, nombres que usaremos como sinónimos en esta ocasión.

La Educación en Derechos Humanos es un proceso y un medio necesario para ejercer y defender los derechos humanos, asimismo es una condición indispensable para constituir una cultura universal de respeto a la dignidad de la persona y una obligación del Estado mexicano.

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el concepto de Educación en Derechos Humanos puede definirse como “el conjunto de actividades de capacitación, difusión e información orientadas a crear una cultura universal en la esfera de los Derechos Humanos, actividades que se realizan transmitiendo conocimientos y moldeando actitudes, y cuya finalidad es:

- a) Fortalecer el respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales;
- b) desarrollar plenamente la personalidad humana y el sentido de la dignidad del ser humano;
- c) promover la comprensión, la tolerancia, la igualdad entre los sexos y la amistad entre todas las naciones, las poblaciones indígenas y los grupos raciales, nacionales, étnicos, religiosos y lingüísticos;
- d) facilitar la participación efectiva de todas las personas en una sociedad libre;
- e) intensificar las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas⁴²”

Dicha Educación en Derechos Humanos desempeña un papel decisivo en el desarrollo de la persona e implica la adquisición de conocimientos, habilidades, cambio de mentalidades, comportamientos y formación de espíritus críticos y autónomos en el ejercicio de la libertad.

Etapas de reformas y fundamentos en materia educativa: 2005 -2006⁴³

La educación en la CDHDF a partir de la reformas al artículo 2 de la Ley de la CDHDF

Esta segunda etapa en la agenda de educación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se fortalece a partir de la reforma al artículo 2o de la Ley de la Comisión la cual establece que “la Comisión es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios cuyo objeto es la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los Derechos Humanos, establecidos en el orden jurídico

⁴¹ Gloria Ramírez. Aspectos metodológicos de la educación en derechos humanos, en: La educación ciudadana ante los retos de la democracia. Ed. UNESCO, 2005

⁴² Asamblea General ONU, A/52/469/Add.1,20 de noviembre de 1997: Cuestiones

⁴³ Véase: Informe alternativo sobre la Educación en Derechos Humanos en el Distrito Federal. AMDH, 2005-2006

mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Asimismo, combate toda clase de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social”.

O sea que, el objeto de la CDHDF no es sólo dar respuesta a las quejas por parte de la ciudadanía, sino además la protección, defensa, promoción, estudio, educación y difusión de los Derechos Humanos, contenidos en el orden jurídico nacional, así como en los instrumentos internacionales. Estas dos disposiciones de la Ley de la Comisión, es decir, tanto la educación como el acatamiento a los tratados internacionales, la convierten en la única de las comisiones estatales, incluyendo a la nacional, que la menciona como parte de sus tareas principales.

La concepción de la Educación en la CDHDF

En la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) el área encargada de ejecutar la política de educación, difusión y promoción es la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos (DGEyP), la cual vincula su labor de forma importante con la Secretaría Técnica (ST), quien establece la directriz desde la presidencia y da prioridad a esta actividad con la Dirección General de Comunicación Social (DGCS), la cual ejecuta parte de la política de promoción de la cultura de los Derechos Humanos a través de las publicaciones y foros de reflexión y análisis, cursos de especialización, concursos de expresión artística y divulgación constante de los derechos humanos a través de la página Web etc.

La Educación en Derechos Humanos se define en la página web de la CDHDF como:

un proceso integral y transformador que posibilita una participación democrática, solidaria y crítica de quienes participan en cualquier ámbito de la sociedad, es la noción desde la cual se planean, organizan y llevan a cabo una serie de acciones tan diversas como los destinatarios a quienes va dirigida cada actividad; niñas y niños en La Casa del Árbol, la Casita de los Derechos y las actividades extramuros en escuelas, parques, explanadas y los más diversos lugares⁴⁴.

Asimismo, reconoce que el reto de la Educación en Derechos Humanos que asume en cada programa la CDHDF es el “Conocer para ser, ser para hacer y crear nuevas relaciones de convivencia basadas en el respeto, la tolerancia y solidaridad entre los habitantes de esta ciudad”⁴⁵.

Con la creación en 2002 de la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos las tareas en este ámbito dejaron de ser directamente desarrolladas por la Secretaría Técnica y la Dirección General de Comunicación Social, aunque ello no implica una desvinculación de las acciones en educación y promoción. En años recientes se ha dado forma a la estrategia educativa y se han empezado a desarrollar nuevos proyectos. De esta manera se establece que el objeto central de la DGEyP es coordinar la aplicación de programas educativos que busquen incidir en el conocimiento, los valores y las prácticas de la población en la ciudad.

⁴⁴ Véase definición de educación en derechos humanos en el sitio web de la Comisión: http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=arbol_new

⁴⁵ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Marco Conceptual de la Estrategia Educativa de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México D.F., agosto de 2005, 160 p.

Fundamento de la educación en la CDHDF

En 2005, la CDHDF publica en un folleto denominado “Marco conceptual de la estrategia educativa de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal”⁴⁶, el cual comprende su política y propuesta educativa, así como una base conceptual de la que parte su estrategia, según la misma publicación. Ésta se fundamenta en diversos instrumentos internacionales, entre ellos, los llamados Principios de París.

El documento está conformado por tres partes y un anexo. La primera denominada marco legal, sustentado jurídicamente en el quehacer y la responsabilidad en materia educativa de la CDHDF; la segunda parte presenta el paradigma de la Educación para la paz y los derechos humanos, a partir de un marco conceptual y un enfoque pedagógico-valoral, pilares que reivindica la CDHDF para diseñar el trabajo de educación *para, en y sobre los derechos humanos* (sic). Finalmente, en la tercera parte, se identifican características de la estrategia educativa de la Comisión: procesos educativos, metodologías, capacidades y competencias a desarrollar, que orientan al programa y los contenidos de la Dirección General de Educación de esta Comisión.

En el anexo se presentan metodologías básicas y transversales para acciones educativas, de capacitación y promoción a corto, mediano y largo plazos.

Según este folleto, los propósitos de la política educativa en el Distrito Federal son:

- Proveer y atender las necesidades de las y los destinatarios para el ejercicio pleno e integral de sus derechos humanos, sin importar su edad, sexo, condición social económica, nivel educativo o cualquier determinante que pueda excluirles del pleno goce de estos derechos.
- Elaborar, instaurar y sistematizar una estrategia educativa centrada en capacidades y competencias que propicie la autonomía de promotores (as), capacitadores (as) y formadores (as).
- Desarrollar capacidades y competencias por medio de conocimientos, habilidades y actitudes que las personas y los grupos apliquen para integrar a los derechos humanos en su vida cotidiana.
- Formar a personas y a grupos educadores autónomos y abiertos que ofrezcan respuestas inéditas y nuevos significados a partir de una estrategia educativa abierta a la diversidad de estilos en el abordaje metodológico y conceptual alrededor de los derechos humanos.
- Fortalecer la visión de una educación formativa y permanente para los derechos humanos, más allá de los tiempos administrativos y que oriente al trabajo interno hacia el de otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales⁴⁷.

En resumen, es relevante el esfuerzo realizado por la CDHDF para definir el marco conceptual de su estrategia educativa, como incluso se titula el folleto mencionado⁴⁸; se trata del fundamento y de su práctica educativa. Este aspecto está ausente en la mayor parte de las Comisiones públicas de Derechos Humanos, incluso no existe tampoco en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hasta la fecha. Por lo mismo es relevante este primer intento, el cual debe ser sujeto a análisis y debería también responder a las siguien-

⁴⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Marco Conceptual de la Estrategia Educativa de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México D.F., agosto de 2005, 160 p.

⁴⁷ *Op. Cit.* p. 43

⁴⁸ Marco conceptual *Op. Cit.*

tes preguntas: ¿Cuál debe de ser el objeto del quehacer educativo de estas instituciones del Estado?, y, ¿Cuál su público prioritario?⁴⁹

La CDHDF en su propuesta educativa metodológica, de acuerdo al folleto mencionado, se sustenta en la educación valoral, en la cual “el horizonte rector es el axiomático, es decir, el horizonte relacionado con la producción de sentido y la construcción de consensos alrededor de los valores...Es el conjunto de la humanidad el centro de esta propuesta, de ahí que la visión amplia de esta estrategia aspire a la transformación de la realidad, con la intención explícita de dignificar a las personas involucradas”.⁵⁰

La CDHDF sustenta el enfoque de la educación para la paz, la no violencia y la convivencia pacífica en “la dimensión valoral de los Derechos Humanos para que éstos se vivan de manera cotidiana. Estos valores deben ir más allá del Estado, trascender en la vida cotidiana e integrarse a la ética y a la convivencia”⁵¹. Anota, asimismo, que “en una estrategia educativa desde la paz y los derechos humanos es importante reconocer su historicidad y los valores éticos que contienen, así como reforzar el acto político, enfatizando su exigibilidad mediante la legalidad para recuperar el Estado de Derecho. Asimismo, trabajar por la democracia como vehículo para que los derechos humanos sean factibles, como estilo de gobierno y de vida.”⁵²

Este enfoque contempla cinco estrategias metodológicas que sustentan el trabajo educativo desde los distintos procesos de formación, capacitación y promoción:⁵³ la socioafectiva, la vivencial, la participativa, la problematizadora o reflexivo dialógica y la perspectiva de género como herramienta de análisis.⁵⁴

Al realizar un análisis de la propuesta educativa de la CDHDF, constatamos que el enfoque valoral de la misma coincide precisamente con el proyecto desarrollado por un grupo de profesores de la Universidad de Aguascalientes, que ha destacado por su labor en el ámbito escolar y reivindica dicho enfoque en su práctica educativa acompañado de las cinco estrategias metodológicas mencionadas anteriormente, como lo hacen algunas ONG en el país e incluso, como lo sustenta de alguna manera, el propio sistema educativo formal.

Dicho enfoque valoral, que integra toda propuesta educativa por la paz y los derechos humanos, si bien responde a aspiraciones éticas indiscutibles, no aporta en sí mismo elementos para entender al abismo entre la realidad y aspiraciones axiológicas, ni responde a la exigencia de análisis contextual desde una perspectiva historicista, elementos que consideramos esenciales cuando se trata de formar en derechos humanos⁵⁵.

La CDHDF contempla tres esferas de atención: servidores públicos, sociedad civil y comunidad escolar (en esta última se integra la población abierta que comprende niños y niñas menores de 18 años).

Al analizar programas, sin embargo, destaca la prioridad que la CDHDF ha dado a la atención de la comunidad escolar, a través de una serie de programas vinculados a la escuela y agentes educativos; para quienes propone el desarrollo de competencias, habilidades y aptitudes, como por ejemplo: “saber cuando decir que sí y cuando decir que no, para su bien y el de las personas con las que convive, o reconocer cuándo se es poco asertivo, pero también cuándo se es lo suficiente para lograr sus propósitos”.⁵⁶

⁴⁹ Véase Gloria Ramírez. *La educación ciudadana ante los retos de la democracia*. Ed. UNESCO, 2005, en particular el capítulo sobre “La educación ciudadana desde el ombudsman”, p. 122.

⁵⁰ *Ibidem*, p.19.

⁵¹ *Ibidem*, p. 29.

⁵² *dem*, p. 30.

⁵³ *Ib. P.* 48.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ib. P.*122

⁵⁶ *Ib. P.* 87.

La CDHDF tiene de esta manera una propuesta integral hacia la comunidad escolar que considera incluso padres de familia con innovadores programas que hoy atienden aspectos esenciales de la sociedad, como el denominado “juventud sin violencia”. Sin embargo, en el marco conceptual parece ocupar una atención menor el servidor público, así como lo referente a su formación profesional, en aspectos como el uso de la ley, el uso de la fuerza y de la armas, la investigación policial y su vinculación con los Derechos Humanos; observamos también que la enseñanza y aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos o el conocimiento de elementos que permitan entender el contexto en el cual se educa son poco relevantes; al parecer los debates sobre el origen social y político de las violaciones, aunado a elementos de gobierno y democracia quedan un poco al margen del enfoque relativo al trabajo educativo.

En este sentido, nos preocupa que, en el anexo 2 del folleto sobre el Marco conceptual, sustento del modelo educativo de intervención valoral, se presente el movimiento de la educación para la paz y los derechos humanos en México y el mundo y, únicamente se reconozca como pionero en esta materia, el trabajo de una ONG, elaborado en 1988, negando y desconociendo el amplio e importante movimiento de educación popular, en derechos humanos y paz, desarrollado tanto en México como en América Latina desde los años 60 hasta los 80. Movimiento pionero que no se inicia en la aulas, sino en los espacios de las organizaciones civiles y en las calles.

En estas labores, debemos también reconocer la participación de maestros normalistas cuya trayectoria de lucha destaca, sobre todo después de la Revolución, como factor del cambio hacia el México moderno, como agente mediador, como actor de paz.

Surge al mismo tiempo la propuesta de educar en derechos humanos destinada a las luchas populares de campesinos y trabajadores, desde experiencias que se ubican en este periodo inspiradas en el pensamiento de Paulo Freire y también en el trabajo de múltiples asociaciones civiles que han dejado en México lecciones en la materia, entre otras: el Centro Nacional de Comunicación Social A.C. (CENCOS)⁵⁷; el Frente Mexicano Pro Derechos Humanos que nace en 1951 y recibe la distinción de Mensajeros de Paz de la Organización de las Naciones Unidas en 1987; el Instituto Mexicano Comunitario (IMDEC), cuya actividad al respecto se ubica desde los años 60, pionero en educación popular en el país o, a principios de los 80, la Academia Mexicana de Derechos Humanos y el Centro Fray Francisco de Victoria.

Desde esta perspectiva, la CDHDF atiende diversos procesos:

La formación. Según el documento de la Estrategia Educativa de la CDHDF: “la formación es el proceso que posibilita el desarrollo de nociones, habilidades y actitudes para la profundización y la vivencia de algunos contenidos y valores de los derechos humanos. Este proceso es permanente y sistemático. En el seno de un grupo de educadores (as) para la paz y los derechos humanos se privilegia al enfoque valoral vivencial, además de permitir la integración cabal de todos los enfoques: prescriptivo, clarificativo, dialógico-reflexivo y de acción directa⁵⁸”.

La capacitación. Definida como el desarrollo de nociones y habilidades para una función determinada; la educación para la paz y los derechos humanos enfatiza el desarrollo de capacidades que permitan el ejercicio y la vigencia de éstos. La capacitación implica, el manejo de contenidos y de metodologías que promuevan las actitudes y capacidades mínimas necesarias para aplicarlas en las distintas dimensiones de la vida cotidiana⁵⁹. Así-

⁵⁷ Véase Jesús Carrillo y Néstor Vargas, el *Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS)* en políticas públicas de México. Propuesta de evaluación sociopolítica. AMDH. 1997. Y también la serie *ONG de los años 60*. AMDH. 1977 (www.amdh.com.mx/publicaciones/serie6.htm)

⁵⁸ *Ibidem* p. 45

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 45-46

mismo, conlleva el conocimiento del marco jurídico de los derechos humanos y de las vías existentes para su denuncia y defensa, para así contribuir a la vigencia del Estado de Derecho.

La promoción. Ésta es, en general, una actividad que permite la difusión de los contenidos de los derechos humanos, ya sea por conducto de los medios masivos o con la publicación de folletos informativos o de guías metodológicas que permitan su masificación. También incluye actividades con grupos pequeños con el fin de transmitirles contenidos específicos de la educación para la paz y los derechos humanos.

Público objetivo

Este público está conformado tanto por población adulta como infantil. El objetivo principal, es que las personas y grupos que se sumen a la propuesta educativa de la Comisión sean capaces de visibilizar las relaciones de poder en su vida cotidiana, analizar los desequilibrios, enfrentarlos de manera efectiva y asertiva para modificar su realidad, tomar decisiones, construir consensos y establecer una deseable convivencia solidaria, en la cual los derechos humanos sean el sustento valoral, legal, histórico y político⁶⁰.

A la población adulta se le atiende en tres esferas:

- a) Servidores públicos
- b) Sociedad civil
- c) Comunidad escolar

Programas y proyectos

La DGEPDH desde su creación se propuso generar esfuerzos educativos y de capacitación en derechos humanos, como “mecanismos de producción de cultura”, para lo que cuenta con los siguientes programas:

- Atención a la Infancia;
- Formación y Capacitación a Grupos Específicos;
- Actividades de análisis y reflexión en y para los Derechos Humanos y,
- el Programa de Fomento a Iniciativas Ciudadanas.

Programas específicos al interior de la CDHDF:

- El Programa de Derechos Humanos y Medio Ambiente o más conocido como Prodehuma y;
- El Programa de Equidad y Género⁶¹

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 92 -96

⁶¹ Estos programas han sido implementados en una primera etapa hacia el interior de la gestión administrativa de la propia Comisión con la visión de convertirse en programas piloto de cooperación técnica con otros organismos gubernamentales y no gubernamentales y sociedad en general. Para mayor información sobre estos programas se puede recurrir al sitio web de la Comisión: en el caso del Prodehuma http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=phuma_prodehuma y, en el caso del Programa de Equidad y Género: http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=peg_ind

Perfil del educador en Derechos Humanos en la CDHDF

En base en una muestra de 17 cuestionarios aplicados a educadores en derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, los resultados fueron los siguientes: En cuanto al grado académico, el 100% cuenta con estudios de licenciatura, de este 100% el 17.65 % tiene formación de posgrado. Ahora bien, sólo el 29.41% tiene una formación en Pedagogía, Psicología y Trabajo Social, fundamental para el trabajo educativo pues ayuda a entender y detectar problemas de conducta grupales y es necesaria para proponer medidas de atención y manejo a grupos.

En lo que concierne al número de años desempeñando la labor de educador o capacitador en derechos humanos, el promedio es de 5.5 años, siendo el que menos experiencia tiene en el puesto, 4 meses, y el que mayor tiempo tiene, 13 años.

En lo que concierne a la pregunta: ¿Recibió usted un programa especializado en formación para educador o capacitador en Derechos Humanos? 13 educadores contestaron que no, mientras 4 contestaron afirmativamente, mencionando al respecto la resolución no violenta de conflictos, la educación para la paz, los niños, mujeres y las minorías, como los ámbitos del programa especializado de formación para educador y capacitador.

Al respecto es preocupante que la mayoría del personal que ingresa como educador en la CDHDF no reciba una capacitación especializada en formación para derechos humanos destinada a diversos sectores de población, pues esto debilita la estrategia de formación de formadores en la CDHDF.

A la pregunta: En sus programas de educación en derechos humanos ¿Utilizan una metodología específica para cada ámbito o una metodología general?

Los educadores en su mayor parte hicieron mención de las metodologías participativa, socioafectiva, así como la dinámica-vivencial, la educación para la paz y la resolución de conflictos. Se observa una confusión entre metodologías y estrategias didácticas, además de metodologías específicas para ciertos destinatarios, es decir, se plantea sólo una propuesta educativa para todos los públicos.

A la pregunta: ¿Cuenta con algún método de evaluación de los programas de educación en derechos humanos que ha desarrollado? Los educadores contestaron en su mayoría que se realiza evaluación final así como que se utilizan cuestionarios de evaluación y formatos sencillos. No obstante esto permite inferir que son evaluaciones enfocadas a la calificación que los asistentes le otorgan al desarrollo del curso o taller y no en la lógica de seguimiento y medición de los impactos sobre los destinatarios.

A la pregunta: En sus actividades de capacitación ¿Con qué tipo de material didáctico y boletines o materiales impresos disponen? Los educadores contestaron que cuentan con cartillas, folletos, dípticos, trípticos, videos de la UNICEF, cuadernillos, declaraciones universales, memoramas, rompecabezas, así como presentaciones en *power point*.

A la pregunta: En caso de haber colaborado con alguna ONG en algún programa de capacitación, mencione las organizaciones con las cuales ha colaborado.

Los educadores hicieron mención de diversas ONG nacionales o locales

A la pregunta: ¿Ha participado en la elaboración de algún programa de educación en derechos humanos? 11 educadores contestaron que sí; 6 contestaron que no. Esto es el 64.7 % que no y el 35.3% que sí.

Sería ideal que la mayoría de los educadores tuvieran una participación directa en la elaboración de los programas de educación en derechos humanos. Por una parte, es importante que el educador incorpore su experiencia en su labor en el proceso del diseño en los programas con miras a una mayor efectividad en los mismos y, por otra, el hecho de la colaboración de éstos es una forma de hacerlos parte importante de la planeación que se concretiza en su propio trabajo.

A la pregunta: ¿En cuáles programas? Los educadores que participaron en el diseño de programas educativos contestaron que lo hicieron en los siguientes:

- Algunos en la formación para multiplicadores y/o replicadores
- Otros participaron en el diseño de talleres para niños.
- Otros mencionaron que en el diseño de estrategias para la formación en el sistema penitenciario, procuración de justicia, mujeres, educación para la paz, juventud

A la pregunta: ¿Ha participado en el diseño o elaboración de materiales educativos en derechos humanos? ¿Cuáles?

- La mayoría de los que contestaron que sí, señalan que han participado en la elaboración de materiales de difusión como cartillas, trípticos, manuales, dípticos, talleres, manuales para el sistema no jurisdiccional, seguridad pública, sistema penitenciario.
- Otros en la elaboración de técnicas y dinámicas; cartilla de juventud sin violencia y de educación para la paz.

Cabe señalar que CDHDF ha logrado publicar varios manuales de capacitación y materiales didácticos de alta calidad.

Educadores y procesos educativos

Cabe señalar que para la Comisión una tarea central es la capacitación y formación permanente del equipo de educadores (as), responsable de promover aprendizajes y competencias para, en y sobre derechos humanos, sin embargo no localizamos los programas de formación específicos en la materia, a excepción de un diplomado y cursos generales que toma también el personal de capacitación.

Según la CDHDF, “en los procesos educativos de las y los educadores-formadores (as), capacitadores (as) y promotores (as), se enfatizan las capacidades y competencias a desarrollar a partir de los valores de la paz y los derechos humanos, con la intención de lograr una mayor humanización personal y social que favorezca la vida democrática y la vigencia de los derechos humanos en las vidas privadas de las y los educadores, en el trato con sus pares y en su desempeño frente a un grupo.⁶² Para que el ciclo de capacitación-formación pueda desarrollarse en óptimas condiciones se plantea que los educadores deben construir para sí sus propias capacidades y competencias.”⁶³

8.2. El gobierno del Distrito Federal y los derechos humanos: el caso de EUMEX⁶⁴

Los hechos

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal dirigió, en febrero de 2006, una recomendación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas, por la sistemática actitud violatoria de derechos humanos en contra de trabajadores socios y prestadores de servicios de la empresa “Equipamientos Urbanos de México, S.A. de C.V.” (EUMEX) llevadas a cabo por diversas dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal.

⁶² *Ibidem*, p. 44

⁶³ *Ibidem*, pp. 44-46

⁶⁴ Esta información forma parte del trabajo realizado por el Lic. Felipe Rosas Martínez y Lic. Carlos Calderón Hernández, para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

Entre las violaciones, destacan detenciones arbitrarias, allanamientos, persecuciones, intimidaciones, hostigamientos, amenazas y abuso de autoridad que se han cometido en perjuicio de los trabajadores de la citada empresa, a quienes se les ha negado el acceso a la administración de justicia.

Además de denuncias penales por presunto fraude fiscal y por daños a la propiedad en agravio del Gobierno del Distrito Federal, han existido irregularidades en los procedimientos administrativos de verificación en las instalaciones de la empresa afectada, la gran mayoría sin cumplir la garantía de legalidad constitucionalmente consagrada.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en la recomendación 1/2006, no se pronuncia sobre la validez o no de las relaciones contractuales entre el Gobierno del Distrito Federal y la empresa EUMEX, reconociendo que esa situación corresponde definirla a los tribunales correspondientes; se pronuncia, en cambio, a favor de que las dependencias de la administración pública del Distrito Federal, en el ejercicio de sus atribuciones, respeten y protejan los derechos humanos de los habitantes de la Ciudad de México.

Por lo anterior, recomienda al Jefe de Gobierno capitalino, licenciado Alejandro Encinas Rodríguez, lleve a cabo las medidas necesarias para evitar que las dependencias de la administración pública del Distrito Federal que intervinieron en los hechos materia de la recomendación, sigan realizando acciones sistemáticas e irregulares, comprobando en la investigación correspondiente, en perjuicio de las personas físicas agraviadas en sus derechos fundamentales.

Desde febrero de 2003 la empresa EUMEX entró en conflicto con el Gobierno del Distrito Federal; las situaciones contractuales se convirtieron en un acoso constante por parte de diversas dependencias del gobierno local, lo cual llevó al señor Pedro Corrales González, representante de la compañía, a formular una queja ante la Comisión de Derechos Humanos en el DF. De la investigación correspondiente se determinaron 14 casos de detenciones arbitrarias por supuestas alteraciones al medio ambiente y obstrucción de la vía pública.

Por lo que respecta a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del DF, substanció diversos procedimientos de verificación administrativa, los cuales no se encontraban debidamente fundados y motivados, por lo que posteriormente, como dicha autoridad informó, fueron revocados. Las 15 visitas de verificación con su respectivo procedimiento fueron violatorias del derecho a la seguridad jurídica de los agraviados.

Trabajadores y empleados fueron objeto de injerencias arbitrarias y ataques ilegales, ya que al momento de estar realizando su trabajo se presentaron diversos servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y les impidieron seguir realizándolo. En ocasiones, los trabajadores refieren que se les privó de sus herramientas de trabajo sin ninguna orden o motivo aparente, a pesar de estar realizando una actividad lícita. A la fecha no existe ninguna resolución de alguna autoridad que suspenda dicho trabajo.

La Comisión incrementó las acciones tendientes a lograr una conciliación, lo cual fue imposible por cuestiones ajenas a la propia Comisión y a los peticionarios, por lo que se infiere no existió voluntad de parte del Gobierno del Distrito Federal para que dicha conciliación se llevara a cabo.

En la citada recomendación se señala que para una justa reparación de los daños realizados a los afectados, se establece un parámetro para realizar una adecuada investigación de los hechos por parte de las autoridades correspondientes, así como las denuncias ante el Ministerio Público, aplicándose en su caso las sanciones correspondientes conforme a derecho, evitando volver a incurrir en las violaciones ya descritas.

Por último, estipula que “es fundamental señalar que en un Estado Democrático de Derecho es obligación de la autoridad generar los equilibrios necesarios y suficientes para que, preservando los derechos de la colectividad, no se afecten ilegal o irregularmente los de una minoría”.

Seguimiento periodístico

La confrontación entre la empresa EUMEX y el gobierno capitalino tuvo seguimiento por parte de los principales diarios del país, no siempre conservando una posición imparcial y viciando los hechos con declaraciones de autoridades, agraviados y funcionarios de la propia CDHDF.

Los diarios Reforma y La Crónica señalaron en sus reportes noticiosos que la primera recomendación de la Comisión de 2006 correspondió a las violaciones a “garantías individuales” de los empleados, representantes y dirigentes de la empresa española, derivadas de un conflicto contractual. La empresa presuntamente tomó sin permiso y sin pagar la energía eléctrica para la instalación del inmobiliario de los paraderos con publicidad (muppis) y otras irregularidades, por lo que el asunto, al ser investigado, derivó todo el conflicto ante la Comisión. Por su parte, el diario La Jornada se remitió a señalar los pronunciamientos del Jefe de Gobierno, Alejandro Encinas, quien negó categóricamente las violaciones a las que aludió la Comisión; advirtió que el Ombudsmán capitalino se excedió en sus funciones puesto que es un asunto que correspondía a la autoridad judicial en materia laboral, civil y penal, y justificó su actuación contra la empresa y sus trabajadores, ya que “estaban incurriendo en daños a la infraestructura en una zona patrimonial, en Paseo de la Reforma”.

Consideraciones

La legislación mexicana, en distintos instrumentos –con la Constitución en primer lugar–, brinda herramientas de protección a los derechos humanos, pese a lo cual existe en el país una *praxis* en la que se da constantemente el incumplimiento y el no respeto a tales derechos, situación que se hace extensiva a las autoridades de cualquier nivel de gobierno.

El licenciado Alejandro Encinas corroboró lo anterior con las declaraciones realizadas ante la recomendación número 1/2006 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. No sólo se manifestó en contra de la resolución, sino que justificó su actuación alegando incumplimiento de leyes y contratos por parte de una empresa para con su gobierno. Sin duda existieron en este caso otros elementos que se deben considerar, tales como contratación con autoridades anteriores entre las partes en conflicto, las cuales, dicho sea de paso, tenían intereses políticos y económicos no muy transparentes.

El caso obviamente se politizó: quienes defendían las razones de la intervención de la CNDHDF fueron acusados de malinchistas, entreguistas o minimamente de retrógados; en tanto que quienes suponían la probidad de las acciones de la empresa de origen español, EUMEX, basaban su criterio en la libertad de expresión y de empresa, así como el sometimiento a la estricta legalidad. Posiciones antitéticas y contradictorias que se vieron reflejadas en los medios de comunicación de la época.

El punto de vista de este trabajo trata, hasta donde esto es posible de ser imparcial. Lo cierto es que al violentar, por orden del Gobierno del Distrito Federal, la labor de los trabajadores de la EUMEX inequívocamente se violaron derechos humanos de los mismos.

El respeto a los derechos humanos de cualquier ciudadano se debe observar sin menoscabo de las responsabilidades penales, civiles, mercantiles, administrativas o de cualquier otra índole a las que sea acreedor. Esta delgada línea de la aplicación correcta y estricta de la norma con el abuso de autoridad, debe estar presente en cualquier servidor público al momento de realizar su actividad institucional. Pero dentro de una cultura que ignora, viola y desconoce sistemáticamente los derechos humanos en general, es de esperarse que dicha conducta se acepte como correcta; es decir, no sólo la autoridad no se avergüenza o corrige su acción porque violó accidentalmente las garantías de un grupo de personas, o está consciente de que viola las garantías individuales pero no le importa o no lo considera trascendente para la evaluación de su gestión. Lo más grave del asunto es que la autoridad simplemente dice ser consciente de que su conducta es correcta, legal y efec-

tiva, sin siquiera darse cuenta que violenta derechos fundamentales del hombre al hacerlo y, aun más, se da por ofendida si alguien se lo hace ver.

El respeto a los derechos humanos debe ser universal; corresponde tanto a autoridades como a individuos su conocimiento, alcances y conservación para una sana convivencia entre los integrantes de la sociedad.

A corto plazo es necesario llegar a consensos que, a la postre, deriven en compromisos serios por parte de las autoridades de mediar su actuación sin caer en extremos, es decir, la aplicación correcta y precisa de la ley, pero respetando las garantías individuales de los afectados.

8.3. Participación ciudadana

Aunque sin obligatoriedad específica, “el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal podrá llevar al cabo reuniones con organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos legalmente constituidas, a fin de intercambiar puntos de vista sobre los objetivos de la Comisión, considerando al efecto el listado que de las mismas integran dicha comisión. Las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas, cuyo objeto principal sea la defensa de los derechos humanos podrán acudir ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para denunciar las presuntas violaciones de derechos humanos.” (Art. 23).

La AMDH elaboró un cuestionario para conocer los alcances de las relaciones e impacto de la CDHDF con las OSC e instituciones académicas, en los ámbitos de difusión, promoción y defensa de los derechos humanos, en particular en los siguientes aspectos:

- Comunicación e información de la CDHDF con las OSC e instituciones académicas en materia de derechos humanos.
- Participación de las OSC o instituciones académicas especializadas en derechos humanos en la elección del presidente de la CDHDF.
- Participación de las OSC de derechos humanos en la elección de los consejeros de la CDHDF.
- Presentación de quejas y denuncias de casos y/o seguimiento de recomendaciones.
- Colaboración en actividades educativas o de promoción de una cultura de los derechos humanos.
- Consideración de los instrumentos internacionales por parte de la CDHDF.

Tomando en cuenta estos aspectos, se llevó a cabo la aplicación de encuestas con la ayuda de las OSC e instituciones académicas del Distrito Federal. Asimismo, la encuesta podía ser llenada directamente en el sitio web <http://www.amdh.com.mx/vigiaciudadano>

La aplicación de la encuesta se encontró con dificultades. Por un lado, cuestiones técnicas, dado que la encuesta era llenada por Internet, y por otro, en cuanto a la voluntad de las OSC, quienes en la mayoría de veces no conocen o no tienen relaciones con la CDHDF. Más grave aún, es que un número representativo de las mismas se niegan a responder por no considerarlo relevante. Las ONG no tienen la costumbre de interactuar o dialogar con el Ombudsman.

Resultados de la investigación:

- Para el 59% las OSC del DF, la CDHDF impulsa lo ratificado por México en los tratados, convenciones y acuerdos internacionales referentes a los derechos humanos, el 19% considera que no y el 22% no sabe.

- El 54% de las organizaciones del DF, han realizado algún tipo de convenio con la CDHDF, de éstos el 60% se contactó con el Presidente, el 20% con la Secretaría Técnica, el otro 20% no sabe; el 45% de organizaciones restantes respondió que no tiene relación con la Comisión, y el 5% no sabe.
- Acerca de los informes especiales con la Comisión en articulación con la sociedad civil, las organizaciones opinan, en el caso de la CDHDF, 31% sí tiene trabajo al respecto, el 58% no y el 11% no sabe.
- Las organizaciones que cuentan con una agenda local de trabajo responden en el DF, que sí en el 61% de los casos, 31% no y el 8% no sabe.

En relación con las instituciones defensoras de los derechos humanos encuestadas en el presente documento se advierte, en el mejor de los casos, una relación acotada con la CDHDF y, en el peor, un preocupante distanciamiento entre la CDHDF y las organizaciones. Este universo de organizaciones refleja la necesidad de la CDHDF, de ampliar el trabajo de vinculación con OSC dedicadas a diversas actividades, es decir no sólo a derechos humanos, sino vinculadas de una u otra manera el tema.

Grupo promotor

Como parte del análisis de la participación ciudadana en lo referente a la vinculación entre la CDHDF y las OSC, consideramos importante rescatar un primer ejercicio de participación ciudadana que la sociedad civil y la Comisión del Distrito Federal llevamos a cabo durante 2006.

La AMDH participó en un grupo de trabajo de OSC convocado por la CDHDF, con el fin de dar inicio a un trabajo de análisis sobre la gestión del Maestro Emilio Álvarez Icaza L. Por su parte, las OSC participantes⁶⁵ decidieron trabajar conjuntamente con la CDHDF, estableciendo como objetivo proponer una ruta crítica para hacer un balance y prospectiva de la CDHDF, en torno a tres líneas o temas de reflexión y a cinco ejes de trabajo, a saber:

Líneas:

- Fortalecimiento de Institución Ciudadana de Estado (OPDH);
- Relación CDHDF y OCS: construcción corresponsable de una cultura de derechos humanos;
- Fortalecimiento de las OCS para los derechos humanos.

Ejes:

- Autonomía
- Ciudadanización
- Profesionalización
- Integralidad de los derechos humanos
- Incorporación de estándares de derechos humanos

El trabajo consistió en la elaboración de un instrumento de encuesta aplicado a organizaciones civiles y sociales, los resultados y la sistematización de la información se incorporó

⁶⁵ Las OSC participantes fueron Academia Mexicana de Derechos Humanos, AC; Alianza Cívica, AC; Centro de Estudios Ecnómicos, AC; DECA Equipo Pueblo, AC; Centro Transitorio de Capacitación y Educación Recreativa "El Caracol", AC; Equidad de Género, Trabajo y Familia, AC; FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, AC; Grupo de Información en Reproducción Elegida, AC; Grupo 21 de Amnistía Internacional, AC; IPAS México, AC; Red pro los Derechos de la Infancia, AC.

en un documento final denominado en un primer momento “Balance”. El instrumento fue enviado a cerca de 250 OSC de las cuales respondieron 63 organizaciones.

Bajo los resultados de la encuesta, la CDHDF ha comenzado un trabajo de prospectiva, acerca de la relación entre OSC y el organismo público. Asimismo, el ejercicio representa un insumo para la estructuración de espacios de discusión con las OSC.

Después, se llevó a cabo el “Foro Balance y Prospectiva. Relación CDHDF- organizaciones de la sociedad civil”, realizado el 30 de agosto de 2006. Dicho Foro fungió como un espacio de discusión en el que participaron alrededor de 72 organizaciones; su estructura se estableció mediante cuatro mesas de trabajo (Autonomía, ciudadanización, profesionalización, integralidad de los derechos humanos e incorporación de estándares de derechos humanos), en donde las OSC plantearon los retos de la CDHDF en función de la relación con la sociedad civil. Asimismo, la CDHDF participó activamente en las distintas mesas.

La importancia para la AMDH de trabajar conjuntamente con OSC y la CDHDF, radica en el hecho de que el grupo promotor representa un espacio de participación ciudadana, así como un intento de construir sinergias, a través de la evaluación de la gestión de la CDHDF desde el enfoque de la sociedad civil. El trabajo con el grupo promotor resulta complementario para el análisis que se está elaborando desde el Vigía Ciudadano del Ombudsman.

Cabe señalar, que el Grupo Promotor representa un primer acercamiento con la CDHDF desde una perspectiva de equipo. No obstante, falta aglutinar a otras organizaciones, con el fin de darle mayor pluralidad a las opiniones y acciones que desde el mismo surjan. Asimismo, se requiere de mayor interacción y retroalimentación entre las OSC, pues si bien este primer ejercicio fue propuesto por la CDHDF, es necesario que desde la sociedad civil se propongan iniciativas de trabajo conjunto.

Reflexiones finales

De los documentos expuestos se desprenden varias consideraciones sobre el desempeño de las distintas comisiones estatales de derechos humanos, que pueden ser de utilidad para sugerir algunas vías de mejoramiento en el funcionamiento de las mismas.

Cabe recordar que la ley que describe y delimita la actividad de los Organismos Públicos de Derechos Humanos, como también los diversos instrumentos internacionales que orientan el desempeño de los organismos encargados de velar por esos derechos, enfatizan en la necesidad de que dichos organismos sean accesibles y coadyuven con las organizaciones de la sociedad civil, estamento último de su razón de ser.

En relación con las instituciones defensoras de los derechos humanos examinadas en el presente documento, se advierte en el mejor de los casos una relación muy acotada de las Comisiones Públicas de Derechos Humanos con las OSC interesadas en el tema, y, en el peor, un preocupante distanciamiento entre dichas Comisiones y las organizaciones de la sociedad civil.

Según la normatividad de cada organismo, los mecanismos establecidos para hacer efectivo un fluido nexo que debiera existir, queda sujeto a la discrecionalidad de los presidentes de las Comisiones, lo que lo convierte esta posibilidad de mantener una vinculación con la sociedad civil organizada en algo meramente circunstancial, desprovisto de cualquier rango jurídico u obligatoriedad. En otras palabras, el vínculo con las organizaciones civiles que consagran las leyes respectivas tiene un carácter aleatorio y, como se evidencia en el contenido de este documento, en muchos casos tiende a ser casi inexistente.

De este modo, la legitimidad que debe caracterizar a todos los actos de las Comisiones –cuando no queda directamente en entredicho– pierde peso y depende sólo de eventuales aciertos institucionales, sin que la sociedad, por medio de sus organizaciones, tenga nada que ver en el proceso.

En relación a la transparencia y rendición de cuentas, no constituyen una regla, sino en ciertos casos una excepción, acceso a la información pública de parte de las Comisiones: con el argumento de conservar la confidencialidad de los afectados, muchas Comisiones se muestran reacias a proporcionar información detallada de los hechos denunciados, lo que impide a la sociedad civil interesada en ellos no sólo conocerlos cabalmente, sino también constatar que el organismo defensor de los derechos humanos cumpla efectivamente con su función.

Como sea, se aprecia una gran disparidad en la percepción de las ONG sobre la disposición que muestran las comisiones de derechos humanos a la hora de proporcionar datos sobre su actividad: mientras en ciertos aspectos y estados parece haber una comunicación más o menos amplia entre ambas instancias, en otros casos las organizaciones de la sociedad civil manifiestan que la Comisión correspondiente no informa sobre su actuación.

Respecto de la cuestión presupuestal, cabe observar que, en principio, las Comisiones de los Estados operan con recursos menores a los necesarios para desempeñar su cometido de manera idónea, en especial porque una parte sustancial de esos recursos está destinada a mantener la estructura del organismo, en perjuicio de las labores operativas propias. En tal sentido, no estaría de más reexaminar la asignación de los fondos por rubro, especialmente cuando aquéllos se entregan etiquetados; es decir, cuando no pueden

ser aplicados a otra finalidad que la expresamente descrita en el presupuesto correspondiente.

Sobre materia educativa en este trabajo, las Comisiones encargadas de proteger los derechos en las entidades referidas muestran diversos grados de avance: de acuerdo con la óptica de las OSC y según los reportes de labores de las propias Comisiones, tales avances van desde actividades que permiten avizorar un panorama promisorio, hasta una virtual parálisis en la cual apenas se registran escasos y no muy afortunados intentos por educar en Derechos Humanos, especialmente a funcionarios y empleados de las corporaciones encargadas de velar por la seguridad pública, de las instituciones de impartición de justicia y de toda la estructura administrativa vinculada con esas tareas.

También en este campo se requiere fijar lineamientos y establecer métodos de trabajo claros y de aplicación generalizada para el conjunto de las Comisiones defensoras de los derechos humanos en los Estados. Esto debido a que aún en aquellos casos en que se aprecian esfuerzos y resultados tangibles en cuanto a educación en DH, no se cuenta con un conjunto de modalidades pedagógicas definidas. En general, las actividades realizadas permiten deducir que las vías más utilizadas –y en consecuencia, las que parecerían tener mayor eficacia en cuanto a resultados– son las que implican trabajo de grupo, como la realización de talleres y la impartición de cursos por parte de personal especializado en derechos humanos.

En los casos más afortunados (esto es, en los Estados donde las Comisiones muestran mayor interés y desarrollan mayor actividad en el aspecto educativo), los trabajos orientados a educar van más allá de los servidores públicos de las distintas instancias del sistema de justicia, y abarcan a sectores específicos de la sociedad civil (menores, migrantes, indígenas, grupos vulnerables, etcétera). Sin embargo, conviene poner énfasis en que la labor realizada en este sentido es variable y se encuentra más sujeta a la iniciativa individual de las Comisiones que a una concepción de éstas sobre los alcances de su misión.

Por otro lado, no fue posible detectar ningún método para conocer el resultado de las tareas de promoción y difusión educativa en derechos humanos organizadas e impulsadas por las Comisiones. Ello no significa que eventualmente no haya habido evaluaciones puntuales para cada curso, taller, conferencia u otra actividad; pero la falta de un esquema definido, articulado y extendido al conjunto de los organismos defensores de los derechos humanos obstaculiza el aprovechamiento óptimo de los esfuerzos realizados.

Se observan en todas las Comisiones dificultades para evaluar su labor educativa tanto en materia presupuestaria, como en contenidos y seguimiento. Se confirma en todos los casos su papel en la sensibilización –según sus resultados– pero en ninguna, se puede hablar de programas sistemáticos de formación a mediano o largo plazo, ni de incidencia en programas escolarizados de relevancia. Existe una gran dificultad en todas las comisiones para establecer categorías sistemáticas y uniformes para poder realizar análisis comparativos en el desarrollo de su labor, carecen de categorías rigurosas por lo tanto son poco confiables para realizar evaluaciones objetivas.

Cabe señalar, sin embargo, que en la CDHDF el funcionamiento de la Comisión respectiva, en cuanto a políticas y estrategias educativas, se encuentra considerablemente mejor estructurado que en los Estados (al menos en aquellos que figuran en el presente trabajo), en particular desde el año 2005. Entre los aciertos de la CDHDF está el establecimiento de prioridades y escalas formativas, la extensión de los procesos educativos, la definición de grupos de riesgo, la necesidad de intensificar labores en aquellas instituciones cuyos integrantes generan mayor número de quejas ante la Comisión y el énfasis en trabajar coordinadamente con OSC preocupadas por el respeto a los derechos humanos.

Entre las debilidades, encontramos que la CDHDF comparte con todas las Comisiones la carencia de programas sólidos de formación de educadores, la falta de metodologías re-

lativas a cuestiones vinculadas a la profesionalización de los servidores públicos, el uso de la fuerza, el estudio de casos concretos de atención y formación específica (niños, mujeres, etc.), la descontextualización de los programas educativos ante la realidad, la ausencia de una sólida formación en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, entre otros aspectos. Es decir, trabajan técnicas y dinámicas en detrimento de marcos teóricos y normativos de urgente atención.

Es preocupante en las Comisiones la carencia de metodologías y experiencias de educación rigurosas en derechos humanos y en la formación de servidores públicos que trasciendan la sensibilización. Menos aún encontramos cursos especializados dedicados a enfrentar los graves problemas que vivimos en el país, como es la formación especializada en personal de las procuración y administración de justicia o la formación de personal para atender a las víctimas de violencia de género, del comercio sexual infantil, etc.

Queda pues mucho por hacer. Sin embargo vislumbramos la directriz y la tendencia: se ha iniciado ya el camino, o la brecha, perfectible desde luego, para lograr los objetivos de una cartera evaluación no sólo del sistema mexicano del Ombudsman y su indispensable articulación con la sociedad civil, sino también la percepción de sus retos y la formulación de propuestas que incidan en su vinculación y fortalecimiento.

En fin, concluimos, por su importancia, con la transcripción del siguiente comunicado, producto del Encuentro Nacional realizado en el mes de mayo 2007 que culminó los trabajos realizados por la sociedad civil a través del Vigía ciudadano del *Ombudsman*:

DECLARACIÓN DE VIVERO ALTO

Miembros de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) estudiantes, académicos, Ombudsman y ex ombudsman, participantes del *Encuentro Nacional: El Ombudsman: herramienta de participación ciudadana*, realizado por la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) los días 17 y 18 de mayo en Vivero Alto, Ciudad Universitaria, Distrito Federal, provenientes de las entidades federativas de Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Jalisco, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Veracruz manifiestan que:

La institución del Ombudsman en México se encuentra seriamente amenazada y cuestionada en su misión. A pesar de que México cuenta con el sistema no jurisdiccional más grande del mundo integrado por un organismo en cada entidad federativa y uno nacional. Esta institución debe fortalecerse y consolidarse como un verdadero defensor del pueblo.

Los Ombudsman que realmente se comprometen con su mandato, y buscan cumplir su función, se ven en muchas ocasiones relegados y señalados por las autoridades, restringidos sus presupuestos para controlarlos, e incluso llegan a recibir amenazas contra su vida. La autonomía e independencia son aún asignaturas pendientes.

La elección o reelección de sus titulares, se han convertido en la mayoría de los casos en procesos opacos y discrecionales, dando paso a negociaciones políticas. Para muchos Ombudsman mexicanos las organizaciones no gubernamentales son un estorbo, y en ciertas condiciones se prestan a ser manipuladas.

Se repite en el país la indignante situación de encontrar entre las y los titulares de Organismos Públicos de Derechos Humanos, a personas que ocuparon cargos dentro del

sistema de procuración de justicia, cuyos procedimientos y/o antecedentes son poco favorables para el avance de esta institución.

Por lo tanto, es necesario fortalecer al sistema mexicano no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos, para lograr la plena vigencia de los Derechos Humanos y la consolidación de un Estado de derecho.

En este sentido, las y los participantes del Encuentro, declaran:

1. Que el Ombudsman debe cumplir con el espíritu de defensa de los Derechos Humanos inherente, como un organismo a favor de la ciudadanía por encima de cualquier vínculo o compromiso político.
2. Que los Organismos Públicos de Derechos Humanos son instituciones necesarias para fortalecer el estado democrático, pero requieren una revisión general que garantice su independencia, autoridad moral y autonomía, tanto de gestión como presupuestaria.
3. Que es necesario impulsar reformas constitucionales a nivel federal y estatal, con el fin de ampliar el mandato de los Organismos Públicos de Derechos Humanos en materia electoral y laboral; así como para que puedan armonizarse cabalmente con los estándares internacionales.
4. Que se requiere que los Congresos Estatales establezcan y/o revisen los reglamentos respectivos al quehacer de sus comisiones legislativas en Derechos Humanos que permitan la participación de las organizaciones no gubernamentales en casos de interés general; adicionalmente, que el Legislativo actúe como contrapeso del Ejecutivo para garantizar el respeto y aplicación de los Derechos Humanos.
5. Que es necesario reformar los marcos jurídicos respectivos para que el nombramiento de sus titulares e integrantes de los Consejos, se hagan con procesos claros y transparentes, que aseguren la participación de las organizaciones no gubernamentales en la postulación de candidatos, se garantice el mejor perfil de sus integrantes y se evite la partidización del proceso.
6. Que es importante mejorar la accesibilidad a los Organismos Públicos de Derechos Humanos, de particulares y grupos a los servicios que ofrecen para la defensa y promoción de dichos derechos.
7. Que se requiere generar las sinergias necesarias entre las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil organizada del país y del extranjero, preocupadas por conformar un Estado de Derecho respetuoso de los Derechos Humanos.
8. Que se debe legislar para garantizar el derecho a la información y la transparencia de los Organismos Públicos de Derechos Humanos, que busque incrementar su credibilidad, incidir en un aparato administrativo más eficiente y facilitar la participación de las Organizaciones No Gubernamentales en su control y vigilancia.
9. Que festejan la creación de la red de vigías del Ombudsman, e instan a las y los titulares de los organismos públicos de derechos humanos e instituciones gubernamentales a sumarse y apoyar esta iniciativa orientada a fortalecer la figura del Ombudsman como herramienta ciudadana. Estaremos vigilantes de los procesos de sucesión del Ombudsman en los Estados y en particular en los que se llevarán a cabo próximamente en Sinaloa y Jalisco.
10. Que es necesaria una reforma para que las facultades para dar seguimiento a la Ley general de igualdad entre hombres y mujeres recaiga en instituciones públicas de educación superior.
11. Que hacen un llamado a la XVIII Legislatura de Baja California para que se abstenga de aprobar la iniciativa de reformas al Código Penal local que impone la cadena perpetua en dicha entidad, en apego a los principios señalados en el artículo 22 Cons-

titucional que prohíbe las penas inusitadas y trascendentales, así como se respete el artículo 18 de la carta Magna que establece que el sistema penal se basará en la readaptación social y la reintegración de los sentenciados, como igualmente se estipula en los tratados internacionales ratificados por México.

12. Que manifestamos nuestra más profunda preocupación por la utilización de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico y el crimen organizado, invadiendo facultades que constitucionalmente competen a la autoridad civil, por lo que exigimos su inmediato retiro de la vía pública y de los operativos especiales.

Vivero Alto, Ciudad Universitaria, a 18 de mayo de 2007

Organizaciones:

Academia Mexicana de Derechos Humanos
ADIVAC AC
Amigos Potosinos
Aquesexas, Querétaro
Asesoría y Servicios Rurales, Veracruz
Asociación Filantrópica Cummins A.C.
Cátedra UNESCO de Derechos Humanos A.C.
Centro de Derechos Humanos Fray Jacobo Daciano A.C.
Centro de Derechos Humanos y Asesoría Jurídica especializada Anabel-Natalia
Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo
CETIS 55
Colectivo Ollín. A.C.
Colectivo Sol A.C.
Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noreste A.C
Comisión de Derechos Humanos y Laborales del Valle de Tehuacan A.C.
Desarrollo Social y Recuperación de Valores AC
Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia
Fortaleciendo la Diversidad
FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación
Grupo de Información en Reproducción Elegida, GIRE
Mexsida A.C.
Juventud por los Derechos Humanos AC
Seminario de Derechos Emergentes e Innovación Tecnológica IPN ESIME
Servicios de Asesorías para la Paz, SERAPAZ
Sonora Ciudadana
y 85 organizaciones más

Instituciones Académicas:

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente ITESO
Universidad de Occidente
Universidad Iberoamericana León
Universidad Autónoma de Guerrero
Defensoría de los Derechos Universitarios- UNAM

Ombudsman:

Mtro. Emilio Alvarez Icaza. Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Dr. Manuel Vidaurri Aréchiga. Procurador de los Derechos Humanos de Guanajuato
Profr. Oscar Loza. Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Sinaloa
Lic. Magdalena B. González Vega. Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de San Luis Potosí
Minerva Nájera Nájera. Secretaria Técnica de la Procuraduría de Derechos Humanos de Baja California

Ex Ombudsman:

Guadalupe Morfín. Ex ombudsman de Jalisco
Raúl Ramírez. Ex Ombudsman de Baja California
Bernardo Romero. Ex Ombudsman de Querétaro
José Luis Pérez Canchola. Ex Ombudsman de Baja California
Jaime Juárez. Ex Ombudsman de Puebla

Bibliografía

- AGUILAR Gil, José Ángel y Rodríguez Martínez Yururia. Los Derechos Humanos son Derechos Humanos: Carpeta informativa sobre el marco legal de los derechos sexuales de las y los jóvenes en México, RED Democracia y Sexualidad AC, DEMYSEX, México, DF, 2003.
- ANNAN, Kofi. “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”. Informe del Secretario General 2005. http://www.ohchr.org/english/docs/A.59.2005.Add.3_sp.pdf
- BALTAZAR, Atzimba y Guerrero, Juan Pablo. “El Instituto Federal de Acceso a la Información: la construcción institucional”, en Varios autores, Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información.
- BARTRA, Armando. Guerrero bronco. Campesinos, ciudadanos y guerrilleros en la Costa Grande, Ediciones Era, México. 2000.
- CAMACHO Jimena. Lumbre en el Monte. La historia de Rodolfo Montiel y la lucha de los campesinos de Guerrero, Itaca, La Jornada Ediciones, México. 2004.
- CANAVAL Cristiani Beatriz. Coordinador. Los caminos de la montaña. Formas de reproducción social en La Montaña de Guerrero, UNAM, CIESAS y Miguel Porrúa. México. 2001.
- CÁRDENAS, Jaime. “El acceso a la información en los partidos políticos, Derecho comparado de la información”. Número 6, Julio-Diciembre de 2005.
- CORRAL, Javier y Solís, Beatriz. “La transparencia y acceso a la información del poder legislativo” en Varios autores, Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información, Instituto de Investigaciones Jurídicas -UNAM, México. 2004.
- DELORS, Jacques. “Formar los Protagonistas del Futuro”, El correo de la UNESCO. abril 1996.
- ESTRADA, Castañon Alba Teresa. Guerrero: sociedad, economía, política y cultura. Universidad Nacional Autónoma de México, México. 1994.
- FRANCO BAYARDO, Claudia; Pérez Chagollán, Francisco Javier y Valdivia Alatorre, Felicitas (Comps). Memorias Primera Reunión Estatal “Jóvenes y Derechos Sexuales”. Zapopan, Jalisco, Septiembre 2003.
- FRONJOSÁ Aguilar, Claudia; Mercado Gurrola, Arturo y Villaseñor Hernández Heddy. (Comps) L@s Jóvenes tenemos derecho a tener derechos: Memoria del Foro Nacional de jóvenes por los Derechos Sexuales, Tlaxcala, Agosto 2000.

- GÁMIZ García, Arturo. Segundo Encuentro de la Sierra "Heraclio Bernal". Resolución 4. Medio Siglo de Dictadura Burguesa. La Burguesía ha Fracasado. Es Incapaz de Resolver los Problemas Nacionales, Ediciones Línea Revolucionaria, 1965, <http://madera1965.com.mx/Folleto04.htm>, p. 1. 2005.
- GOMEZJARA Francisco, . Bonapartismo y lucha campesina en la Costa Grande de Guerrero, Editorial El Caballito, México, 1979.
- GONZÁLEZ-Rizzo Krasniansky, Vanesa (Editora) Jóvenes, Sexualidad y Derechos: Cartas de Navegación, Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir AC, México, DF, 2004.
- GUEVARA, José Antonio, Los secretos de Estado: razones, sinrazones y controles en el Estado de derecho, México, Porrúa, UIA, 2004.
- GUTIÉRREZ, Maribel, Violencia en Guerrero, Ediciones La Jornada. México 2000.
- HERNÁNDEZ González, Héctor Alexis. "Derechos sexuales y derechos reproductivos ¿Por qué nos importa a las y los jóvenes en México?" En: http://www.ipas.org/publications/es/BOLMEX1_S05_es.pdf
- JARDÍN, André. Historia del Liberalismo político: De la crisis del Absolutismo a la Constitución de 1857, Fondo de Cultura Económica. México. 2005.
- IAN Balfour y Eduardo Cadava. "Prefacio", en: Michael Hardt y Antonio Negri, Multitude. War and Democracy in the Age of Empire, Penguin Books. Nueva York. 2004.
- IANNI, V. La sociedad civil y cooperación internacional al desarrollo. Enfoques teóricos y modalidades de acción, Madrid, IEPALA. Editorial Tasquees. Madrid. 2005.
- LAGUNA Berber, Mauricio Abraham. La prensa clandestina en México, caso del periódico Madera 1973-1981, tesis para obtener la Licenciatura en Comunicaciones, UNAM. México. 1997.
- LÓPEZ Ayllón, Sergio, Democracia y acceso a la información, TEPJF, México. 2005.
- LÓPEZ Ayllón, Sergio, El derecho a la información, Miguel A. Porrúa, México. 1984.
- LÓPEZ Hernández Max Arturo, 1987. Evolución de la política. La composición del poder en el estado de Guerrero. Guerrero, Inédito.
- LUJAMBIO, Alonso, "El segundo impulso", Enfoque, número 627, México, 26 de marzo de 2006.
- MOLOEZNIK Marcos Pablo y Víctor Gustavo Moloeznik, Estudios sobre reformas penales comparadas: reporte de Jalisco. México, DF: CIDAC, UdeG y Universidad de Rosario, 2006.
- MEDINA Rosas, Andrea, "Las y los jóvenes en Jalisco. Un análisis jurídico de sus derechos sexuales y reproductivos". (Versión preliminar) Guadalajara, Jalisco, mayo, 2004.

- MERLUCI Alberto, Acción colectiva, vida cotidiana y democracia, El Colegio de México. México. 1999.
- MIRANDA Ramírez, Arturo, 2006. La violación de los derechos humanos en el estado de Guerrero durante la guerra sucia, una herida no restañada, Universidad Autónoma de Guerrero, 2006.
- MONTEMAYOR Carlos, Guerra en el Paraíso, Editorial Diana. México. 1993. 1993.
- PARK, Peter, “Qué es la investigación Acción Participativa. Perspectivas teóricas y metodológicas en la Investigación acción participativa, Inicios y desarrollo.” Hvmánitas, O.E.I. Quinto Centenario, Buenos Aires 1990, CEAAL, Edición a cargo de Ma. Cristina Salazar.
- QUINTERO Romero, Dulce María y Wences Reza, Rosalío, “Los movimientos sociales de Guerrero en la defensa de sus recursos naturales”, en: Rosalío Wences, Laura Sampe-dro, Rocío López y José Luis rosas (Coords.), Problemática territorial y ambiental en el desarrollo regional, México, Amecider, UCDR-UAGRO e ININEE-UMSNH, Págs. 377-398. 2005.
- Harvard University Press, A Theory of Justice. Cambridge, Mass., (EUA) 1971.
- RAWLS, John, El derecho de gentes. Paidós, Barcelona, 2001.
- RAMÍREZ Gloria, Educación ciudadana ante los retos de la democracia en México, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos, México. 2005.
- —, Derechos Humanos. Libro para estudiantes, Ed. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla. 1998.
- RANCE, Susana, “Ciudadanía sexual”, Presentación a la mesa redonda sobre derechos sexuales, Jornadas del Foro Nacional por la Salud Sexual y Reproductiva, Cochabamba Noviembre de 2000, Revista Conciencia Latinoamericana, septiembre 2001.
- RODRÍGUEZ Wallenius, Carlos Andrés, La disputa por el desarrollo regional. Movimien-tos sociales y constitución de poderes locales en la Costa Chica de Guerrero, Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara y Plaza Valdez Editores, México. 2005.
- RUBIO, Luis, La democracia verdadera. Información, ciudadanía y política pública, Cal y Arena, CIDAC, México. 1998.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación, Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia y el Instituto Latinoamericano de Servicios Le-gales Alternativos (ILSA), Colombia. 1998.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, Reinventar la democracia. Reinventar el Estado, CLACSO Libros, Colección Biblioteca de Ciencias Sociales. Buenos Aires. 2005.
- SEN, Amartya, Desarrollo y libertad, Planeta. México. 2000.

- VILLANUEVA, Ernesto, "Derecho de acceso a la información pública estatal: una aproximación al estado de la cuestión en México" en Varios autores, Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información, Editorial ? México, año?
- WENCES Rosalío, "El papel de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en la construcción de una cultura democrática en el estado de Guerrero," en: Rocío López y Laura Sanpedro (Coords.), Dimensiones sociales y territoriales del desarrollo regional, Amecider, UCDR-UAGRO e IIEc-UNAM, Págs. 282. México. 2004.
- ZEPEDA Lecuona, Guillermo. Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y Ministerio Público en México, DF: FCE, México. 2004.

Documentos

- Academia Mexicana de Derechos Humanos. Observatorio Ciudadano de los Pueblos Indígenas. Seguimiento de las obligaciones del Gobierno de México a las Recomendaciones del Relator de Naciones Unidas. Informe 2005
- Agenda Estatal para el Desarrollo y la Autonomía de los pueblos indígenas de Guerrero 2005. www.tlachinollan.org.mx
- BANDOS DE POLICIA Y GOBIERNO.
- CIDH, (1997), Informe 49/97, referente al caso 11.520
- CODDEHUM, (2006), XV Informe (2005-2006) www.coddehum.org.mx
- Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Informe Anual 2003. Guadalajara, CEDHJ. 2003.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Informe Anual 2004. Guadalajara, CEDHJ. 2004.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Informe Anual 2005. Guadalajara, CEDHJ. 2005.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Informe Anual 2006. Guadalajara, CEDHJ. 2006.
- Comisión Redactora de la Iniciativa de Ley para crear el Organismo Protector de los Derechos Humanos en Jalisco. "Documentos Fundamentales". Guadalajara, Jalisco. 1992.
- Congreso del Estado de Guerrero (2003), Ley de Amnistía para el Estado de Guerrero, www.coddehum.org.mx
- Congreso del Estado de Guerrero (2005), Ley de Acceso a la Información Pública, www.coddehum.org.mx
- Congreso del Estado de Guerrero (2005), Ley para Prevenir y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas, www.coddehum.org.mx
- -Consejo Nacional de Población, México D. F. 2
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política Del Estado De Sinaloa, México D. F. 2006.
- Constitución Política Del Estado De Puebla.
- Convención Belem Do Pará.
- Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las Mujeres (CEDAW).
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (publicada en el -Diario Oficial de la Federación el día 13 DE Marzo de 2003).
- Informes Anuales de Actividades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro.

- Informes Anuales de Actividades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí.
- La Discriminación en México. Por una nueva cultura de la Igualdad. México, D. F. 2001.
- Ley De Seguridad Pública Del Estado De Puebla.
- Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.
- Ley Organiza Municipal Del Estado De Puebla.
- Ley que crea la Comisión de Defensa de los derechos humanos y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas.
- Mexicana De Derechos Humanos. México, D. F. 2005.
- México, D. F. 2006.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos en México (2004), Diagnóstico sobre Derechos Humanos en México.
- Organización de Naciones Unidas (2005), Informe del Secretario General, <http://www.ohchr.org/english/docs>
- PNUD, (2004), Informe sobre Desarrollo Humano en México. [www.saul.nueve.com,mx](http://www.saul.nueve.com.mx)
- Reglamento del Instituto Municipal de la Mujer, León Guanajuato.
- Reglamento Interno de la Comisión De Defensa de los Derechos Humanos Del Estado de Guerrero.
- Reglamento Interno del Instituto de la Mujer Guanajuatense.
- Tlachinollan (2005), Informe XI, www.tlachinollan.org.mx
- Tlachinollán (2006),Informe XII, www.tlachinollan.org.mx
- Trabajo y Tribales en países independientes, México, 2006.

Documentación hemerográfica o publicaciones periódicas

- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. Gaceta 6 de Diciembre. Número 37, año XI, julio-septiembre, 2004.
- El Sol de Acapulco, 25 de mayo de 2005
- Periódico El Sur 7 de marzo de 2002, 1 de julio de 2002, 28 de noviembre de 2002, 13 de noviembre de 2003, 10 de diciembre de 2003, 5 de enero de 2004, 12 de febrero de 2004, 16 de febrero de 2004, 18 de febrero de 2004, 5 de julio de 2004, 20 de diciembre de 2004, 5 de julio de 2004, 30 septiembre 2005, 30 de agosto de 2005, 4 de marzo de 2006, 2 de mayo de 2006, 15 de abril de 2006, 24 de abril 2006, 29 de mayo de 2006, 17 de junio de 2006, 24 de junio de 2006.
- Periódico New York Times, 27/02/06
- Revista Este País, agosto de 2005.

Páginas WEB

- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. www.cedhj.org.mx.
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla <http://www.cdhpuebla.org.mx/>
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro <http://www.cedhqro.org/>
- Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de Guerrero <http://www.coddehumgro.org.mx/>
- Procuraduría de Derechos Humanos de Guanajuato <http://www.derechoshumanosgto.org.mx/>

- Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí <http://www.cedhsplp.org.mx/>
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal <http://www.cd hdf.org.mx>
- La Jornada de Oriente <http://www.lajornadadeoriente.com.mx>

Constitución Política Del Estado De Sinaloa, México D. F. 2006.

Constitución Política Del Estado De Puebla.

Convención Belem Do Pará.

Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las Mujeres (CEDAW).

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (publicada en el -Diario Oficial de la Federación el día 13 DE Marzo de 2003).

Informes Anuales de Actividades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro.

Informes Anuales de Actividades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí.

La Discriminación en México. Por una nueva cultura de la Igualdad. México, D. F. 2001.

Ley De Seguridad Pública Del Estado De Puebla.

Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

Ley Organiza Municipal Del Estado De Puebla.

Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas.

Mexicana De Derechos Humanos. México, D. F. 2005.

México, D. F. 2006.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos en México (2004), *Diagnóstico sobre Derechos Humanos en México*.

Organización de Naciones Unidas (2005), Informe del Secretario General, <http://www.ohchr.org/english/docs>

PNUD, (2004), Informe sobre Desarrollo Humano en México.

www.saul.nueve.com,mx

Reglamento del Instituto Municipal de la Mujer, León Guanajuato.

Reglamento Interno de la Comisión De Defensa de los Derechos Humanos Del Estado de Guerrero.

Reglamento Interno del Instituto de la Mujer Guanajuatense.

Tlachinollan (2005), Informe XI, www.tlachinollan.org.mx

Tlachinollán (2006),Informe XII, www.tlachinollan.org.mx

Trabajo y Tribales en países independientes, México, 2006.

Documentación hemerográfica o publicaciones periódicas

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. *Gaceta 6 de Diciembre*. Número 37, año XI, julio-septiembre, 2004.

El Sol de Acapulco, 25 de mayo de 2005

Periódico *El Sur* 7 de marzo de 2002, 1 de julio de 2002, 28 de noviembre de 2002, 13 de noviembre de 2003, 10 de diciembre de 2003, 5 de enero de 2004, 12 de febrero de 2004, 16 de febrero de 2004, 18 de febrero de 2004, 5 de julio de 2004, 20 de diciembre de 2004, 5 de julio de 2004, 30 septiembre 2005, 30 de agosto de 2005, 4 de marzo de 2006, 2 de mayo de 2006, 15 de abril de 2006, 24 de abril 2006, 29 de mayo de

2006, 17 de junio de 2006, 24 de junio de 2006.
Periódico *New York Times*, 27/02/06
Revista Este País, agosto de 2005.

Páginas WEB

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. www.cedhj.org.mx.
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla <http://www.cdhpuebla.org.mx/>
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro <http://www.cedhqro.org/>
Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de Guerrero <http://www.coddehumgro.org.mx/>
Procuraduría de Derechos Humanos de Guanajuato <http://www.derechoshumanosgto.org.mx/>
Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí <http://www.cedhslp.org.mx/>
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal <http://www.cd hdf.org.mx>
La Jornada de Oriente <http://www.lajornadadeoriente.com.mx>

Ombudsman y Sociedad Civil. Retos y Propuestas
se terminó de imprimir en mayo de 2007
en los talleres de SM, Servicios Gráficos,
tels. 5341 7480 y 5396 8003