



PROGRAMA ATALAYA

**CONSIDERACIONES SOBRE
EL INFORME ESPECIAL DE LA CNDH
“Evaluación integral de las acciones realizadas por los tres
niveles de gobierno en relación a los feminicidios
en el municipio de Juárez, Chihuahua”**

*Margarita Labarca,
Miguel Sarre y
Sandra Serrano*

A continuación el Programa Atalaya realiza un análisis del documento elaborado por la CNDH, a pedido de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados (acuerdo del 20 de abril de 2005) y presentado a esa Cámara el 23 de agosto de 2005. Entre otros aspectos, la citada Junta solicitó a la CNDH “un informe integral, equilibrado, justo y sin distorsiones sobre el tema de los feminicidios en Ciudad Juárez y el entorno sociológico, económico y jurídico en que se presentan.”

I. SÍNTESIS DE LA EVALUACIÓN PRACTICADA POR LA CNDH

Para realizar este análisis se hace necesario presentar a continuación una síntesis del documento de evaluación de la CNDH, siguiendo los rubros utilizados en el mismo.

1. Introducción

Se expresa bajo este rubro que “después de cerca de dos años que la CNDH emitiera un pronunciamiento hasta la fecha, el fenómeno no se ha erradicado y se ha ido incrementando”.

2. Antecedentes

2.1 Recomendación 44/98, dirigida al gobierno del estado de Chihuahua y al gobierno municipal de Juárez. Se reproducen íntegramente las recomendaciones específicas. La recomendación referida fue aceptada, y el 24 de noviembre de 2003 “se concluyó el seguimiento que se le daba”.

“No obstante lo anterior, si bien es cierto que los gobiernos mencionados aceptaron cumplir las recomendaciones anteriores, cierto es también, que por más de 5 años, éstos no remitieron las pruebas con las que acreditaran haber dado cumplimiento a las mismas, no obstante de que esta Comisión Nacional les requiriera durante ese tiempo, la remisión de dichas constancias; por ese motivo, el 24 de noviembre de 2003, se concluyó el seguimiento que se daba a la recomendación 44/98, sin soslayar que en noviembre de 1998 se estableció la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres en Juárez, Chihuahua; el 30 de enero de 2002 se aprobó un acuerdo por el Congreso del Estado relacionadas con la seguridad pública en la entidad...”

2.2 Propuestas de 7 de abril de 2003. La CNDH dirigió estas propuestas a los tres niveles de gobierno, a consecuencia de que, “Durante el seguimiento de los puntos incluidos en la recomendación 44/98, esta Comisión Nacional observó que los homicidios, así como la desaparición de mujeres, continuaba por lo que (...) resolvió ejercer nuevamente su facultad de atracción con la finalidad de realizar una investigación integral de ese fenómeno, cuyo origen se remonta al año de 1993, y para ello se radicó de oficio el expediente de queja 555/2003 (...) por lo que ante lo imperativo de que se avanzaran en esas investigaciones y no se siguiera fomentando la impunidad, el 7 de abril de 2003 se formularon propuestas

a los tres niveles de gobierno, para sumar mayores esfuerzos orientados a garantizar a la sociedad la aplicación de la ley.”

Las “Propuestas” hacen hincapié en las tareas de prevención y en la necesidad de coordinar las investigaciones y dar a los familiares de las víctimas el carácter de coadyuvantes.

2.3 Informe especial de 25 de noviembre de 2003. Se dirigió igualmente a los tres niveles de gobierno. Las propuestas específicas se reproducen íntegramente en la evaluación que estamos analizando. Ellas consisten, en síntesis, en crear una fiscalía especial que coordine las investigaciones realizadas por los diferentes niveles de gobierno y que haga un análisis integral del problema; se preste asistencia técnica por parte de la PGR; se elabore un registro nacional de personas desaparecidas, se establezcan las responsabilidades legales de los servidores públicos que hayan incurrido en acciones u omisiones ilegales, se cree un programa de seguridad pública para el municipio de Juárez y se “revise la posibilidad de reparar el daño a los familiares de las víctimas”.

2.4 Seguimiento del Informe Especial. El informe de seguimiento lo emitió la CNDH un año después del Informe Especial de 25 de noviembre de 2003. Contiene diversas observaciones y conclusiones.

Entre las observaciones se incluyen algunas sobre las violaciones a derechos humanos de las mujeres, cometidas en el ámbito público o privado, dentro o fuera de la familia. Se señala, igualmente, que la seguridad pública es un derecho fundamental que alcanza a los familiares de las víctimas. En las conclusiones se expresa, entre otras cosas, que no existe un plan de atención y asistencia para los familiares de las víctimas (víctimas indirectas).

3. Respuesta del Estado

3.1. En materia preventiva

3.1.1. Informes de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez

En este capítulo se da cuenta de la creación, el 6 de junio de 2003, de la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez.

“...la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, en la sesión extraordinaria celebrada el 6 de junio de 2003, aprobó la creación de la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, con el objeto de que ésta fuera la responsable de planificar y dar seguimiento oportuno a las acciones de colaboración y coordinación que emprendía el Gobierno Federal con los gobiernos estatal de Chihuahua y municipal de Ciudad Juárez...”

“La subcomisión se integró con los grupos de Procuración de Justicia y el de Promoción Social y Derechos Humanos de las Mujeres, en los que participaban en aquel entonces, las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Educación Pública, de Desarrollo Social, de Salud, y la del Medio Ambiente y Recursos Naturales; así como la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el DIF Nacional, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Economía, en su calidad de invitados permanentes.”

El 18 de febrero de 2004, se expidió un decreto del Ejecutivo Federal, mediante el cual creó, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, en lo sucesivo la Comisión para Juárez, presidida por una comisionada, con el objeto de promover un análisis sistemático de la información existente sobre los fenómenos sociales aludidos, así como las acciones de enlace necesarias entre las dependencias y entidades federales, que puedan incluir a los diversos niveles de gobierno del estado de Chihuahua y del municipio de Juárez.

En esta parte del documento la CNDH reproduce fragmentos de los dos informes rendidos por la comisionada (el primero abarca el periodo que va desde noviembre de 2003 hasta abril de 2004, y el segundo, desde mayo de 2004 hasta abril de 2005) y, sin hacer ninguna diferenciación tipográfica, formula observaciones y críticas a los mismos, por lo cual resulta difícil diferenciar unos párrafos de otros.

La CNDH transcribe los siguientes párrafos del último de los mencionados informes de la comisionada:

La Comisión para Juárez se creó como un órgano para prevenir y erradicar la violencia, sin que se le otorgaran facultades ejecutivas directas, sino de coordinación. Una de sus limitaciones, que debe quedar muy clara para evaluar su mandato, es que puede colaborar y coordinar, pero sólo cuando existe voluntad, tanto en el ámbito federal como estatal o municipal. Pero no puede sustituir a órganos específicos como el ministerio público federal o local; no tiene facultades de investigación y no puede intervenir en la esfera local, sino bajo fórmulas de respeto al federalismo.

En este caso, debió realizarse un estudio de los obstáculos de crear un órgano a partir del poder federal, sin competencia local. (...) Consideramos que desde el ámbito de actuación de la Comisión para Juárez, se han podido hacer cosas valiosas, pero hay situaciones que rebasan su esfera de acción y donde lo único que puede hacer es sugerir, no exigir, porque no tiene facultades coercitivas. (Pág. 197)

Se pone a consideración del Legislativo federal la posibilidad de que la investigación de los homicidios y desapariciones de mujeres en ciudad Juárez sea atendida por un órgano independiente, imparcial y autónomo que nazca de una ley emitida por el Congreso de la Unión. Ello, en cumplimiento de las obligaciones

contraídas en la Convención de Belem do Pará y en el CEDAW (página 200 del segundo informe).

3.1.2. Informes del gobierno del Estado de Chihuahua y de la Presidencia Municipal de Juárez

En la evaluación realizada por la CNDH se refieren diversas medidas tomadas por el gobierno del Estado en cumplimiento de lo señalado en el Informe Especial de la CNDH de fecha 25 de noviembre de 2003, entre las que destacan las medidas de seguridad y vigilancia en aras de la prevención del delito, enlaces con la sociedad civil, prevención de la violencia intrafamiliar, convenio con el INEGI para generar estadísticas con enfoque de género y tareas de capacitación, como talleres y otras, especialmente el Seminario Internacional “La Aplicación de Instrumentos y aplicaciones Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres” con la participación de dependencias federales y organismos internacionales.

Lo realizado por el municipio de Juárez consiste, básicamente, en un programa integral de seguridad pública (controles antidoping, examen psicométrico y otros al personal policial) y al patrullaje de la zona por medio de vehículos (operativo ALBA).

3.2. Informes sobre investigación de los delitos

3.2.1. Del gobierno federal

Se da cuenta de la creación, el 30 de enero de 2004, de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, dependiente de la Procuraduría General de la República.

La CNDH le hizo entrega a la Fiscalía de las copias del expediente de queja 2003/555, sobre 236 casos de homicidios y 40 reportes de desaparición.

Sigue expresando la evaluación que la Fiscalía Especial informó que de los 205 expedientes revisados, solamente ha ejercido la facultad de atracción en 9 casos que involucran a 24 mujeres que fueron privadas de la vida.

En este capítulo se reproducen las siguientes opiniones que, a su vez, ha emitido la Comisión para Juárez sobre la labor de la Fiscalía Especial. La CNDH transcribe algunos de los párrafos del Segundo informe de gestión de dicha Comisión:

... no se aplica al análisis, conclusiones u observaciones una perspectiva de género, ni hacen recomendaciones que impulsen las investigaciones en ese sentido (...) la metodología tendría que ser más específica, en relación directa con las condiciones propias de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez. Se debe partir de que los expedientes analizados tienen un factor común: el hecho de

que son mujeres y, teniéndolo en cuenta, agrupar los casos de acuerdo con las características propias de la violencia que presentan para, entonces, llegar a las causas que la provocan. Esto ayudará a enfocar las políticas de prevención de la violencia (...) Una de las observaciones más urgentes con relación al resultado de los informes de la Fiscalía Especial es que los procedimientos e indagatorias se verifiquen con dicha perspectiva. Si esta categoría de análisis no se usa, esto puede traducirse, entre otras cosas, en un lenguaje que estigmatice a las víctimas (...) No beneficia al análisis de la violencia contra las mujeres el señalar que una víctima es prostituta o bailarina. Informes de organismos internacionales se han pronunciado en contra de estos señalamientos discriminadores. En el mismo sentido, usar términos como "móviles pasionales" (que matiza el origen de la violencia del crimen), exhibe a las víctimas publicando sus actividades y no aporta elementos objetivos para entender la clasificación los homicidios (...) la FE señala también que "la Fiscalía, la Procuraduría General de la República y el Gobierno Federal, dirigen sus esfuerzos a la búsqueda del respeto a los derechos humanos de las mujeres y de la protección especial que requieren las mujeres, las cuales, desafortunadamente, continúan siendo un sector vulnerable, de los más vulnerables de la sociedad mexicana en general y de la de Ciudad Juárez en particular." Ayudaría a una mayor profundidad en el análisis de las múltiples discriminaciones contra las mujeres utilizar un lenguaje que más que considerarlas como un "sector vulnerable", es decir, género naturalmente débil que invisibilice las potencialidades, logros y dignidad de las mujeres, hable de la vulnerabilización a que se les expone (...) Se echa de menos, en los análisis de la Fiscalía Especial, un enfoque que auxilie a determinar las causas de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y a entender qué condiciones específicas generaron la impunidad.

4. Acciones directas de la CNDH

Existen dos áreas administrativas de la CNDH que han estado presentes en Juárez: la Dirección de Presuntos Desaparecidos (PREDES) y la Dirección de Atención a Víctimas del Delito (PROVICTIMA).

La CNDH ha articulado un programa cuyo "... propósito principal, [es] que esta institución brinde a esas personas, con sus propios recursos, apoyo jurídico, médico, psicológico y asistencial."

Señala la Comisión Nacional que ha realizado 229 visitas a domicilios de familiares de las víctimas y ha proporcionado atención médica, psicológica y jurídica a 298 familiares. Expresa que "Las acciones comenzaron al organizar dos grupos denominados 'brigadas' que se conformaron con profesionistas especializados en derecho, psicología y medicina, lo que ha permitido brindar los servicios victimológicos de manera integral con un enfoque interdisciplinario".

Expresa asimismo que "el equipo de psicólogos observó que un porcentaje importante de familiares de las víctimas presentaba síntomas de crisis emocional", por lo cual los especialistas los atendieron con distintas metodologías terapéuticas. Agrega que entre abril de 2004 y junio 2005, la CNDH brindó 248

orientaciones jurídicas, 201 apoyos psicológicos y 17 revisiones médicas, es decir un total de 466 acciones.

5. Balance relativo al cumplimiento de las propuestas formuladas en el informe preliminar de fecha 7 de abril de 2003 y en el informe especial de fecha 30 de noviembre de 2003

El Balance que hace la CNDH se refiere, como el título del capítulo lo indica, al estado de cumplimiento de las propuestas e informes emitidos por el propio organismo.

En síntesis, se indica en el referido Balance:

1. Que el gobierno federal (la Comisión para Juárez) no ha dado una respuesta coordinada por las distintas entidades públicas que lo conforman.
2. Que lo anterior explica que aun cuando se han delineado acciones a realizar y establecido indicadores de trabajo para lograr avance en cada una de dichas acciones, éstas no se han logrado concretar por las deficiencias de coordinación y por la ausencia de un compromiso real en el tema, tal y como el propio gobierno federal (la Comisión para Juárez) lo reconoce en el informe de fecha 11 de agosto de 2005.

Como puntos pendientes de cumplir por parte del gobierno federal, la CNDH reproduce lo que sobre el particular expresó la propia Comisión para Juárez en sus informes:

- a) No se logró la coordinación deseable con el mismo enfoque en cuanto a la intervención federal en la época de la que se informa, con la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, de la PGR;
- b) No fue posible incrementar la presencia ni hacer que permanecieran los elementos de la SSP comisionados en Ciudad Juárez como parte del Programa Integral de Seguridad Pública (PISP);
- c) No se ha logrado que cada familia de víctimas contara con apoyo jurídico para ejercer su derecho a la coadyuvancia;
- d) En virtud de no tener acceso a los expedientes penales para aplicarles la herramienta metodológica proyectada por la Comisión para Juárez con expertos nacionales e internacionales, a fin de contar con una explicación puntual de lo sucedido, como parte del derecho a la verdad, y para conocer la magnitud del problema en términos de violaciones a los derechos humanos de las mujeres;
- e) No se han logrado resultados en cuanto al cese de la impunidad en muchos de los casos de feminicidio serial;

f) No se ha logrado trabajar conjuntamente con la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad de la PGR los criterios para la reparación del daño y,

g) El propio gobierno federal a través de su órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación afirma que existe una falta de alineación de esfuerzos federales.

6. Conclusiones derivadas del seguimiento del informe

La CNDH formula en su documento doce conclusiones, que se exponen como puntos específicos, a saber:

PRIMERA. El derecho a disfrutar de una adecuada seguridad pública, demanda una política de prevención del delito, encaminada a proteger a toda persona el derecho fundamental a la vida, a su libertad y a sus bienes; cuando eso no sucede, el Estado incumple con uno de sus principales deberes que le confiere la Constitución General de la República, traduciéndose su omisión en daño, dolor e incertidumbre perennes a la víctima o incluso a sus familiares, y se afecta también a la sociedad, porque se destruye el sentimiento de protección que los individuos buscan dentro de un Estado democrático de derecho, y es aún más grave el daño si es tolerado o propiciado por omisiones de los servidores públicos.

SEGUNDA. El Estado tiene el compromiso ineludible de adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, encaminadas a fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y a que se respeten y protejan sus derechos humanos; a fomentar la educación y capacitación del personal que se encarga de brindar seguridad a las personas, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer y alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a garantizar el respeto a su dignidad.

TERCERA. El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas u ofendidos por sus consecuencias perjudiciales.

CUARTA. La responsabilidad de Estado ante la omisión, la negligencia o bien el abandono de sus deberes, implica el incumplimiento de la Constitución General de la República, así como de lo previsto en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

QUINTA. Las diligencias de seguimiento realizadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos permiten coincidir, una vez más, que si bien es cierto que existen políticas de prevención del delito, diseñadas para instrumentarse en el municipio de Juárez, se ha observado la necesidad de lograr la uniformidad en su aplicación y una plena coordinación entre las dependencias públicas de los tres ámbitos de gobierno, con lo que podría acelerarse el cambio sustancial entre lo realizado en el pasado y las acciones que

actualmente se encuentran realizando las autoridades responsables de instrumentar y supervisar el cumplimiento de esos programas.

Más aún, es necesario que de acuerdo a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se instrumente con mayor intensidad el Plan Integral de Seguridad Pública para el municipio de Juárez, que contenga las políticas con las que se logre implementar una adecuada seguridad pública, tendente a garantizar a la ciudadanía su derecho fundamental a la vida, a su libertad y a sus bienes, ya que de 1200 elementos de la Policía Federal Preventiva que se encontraban involucrados en la ejecución del Plan Integral de Seguridad Pública para el municipio de Juárez, a partir del 19 de julio de 2003 a la fecha sólo participan 78 elementos.

De manera adicional, las tareas de coordinación que se derivan de los informes hechos públicos hasta hoy no hacen referencia al marco jurídico aplicable, es decir a la Ley Federal que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo cual representa un serio obstáculo para su consecución.

SEXTA. En los últimos meses tanto el Gobierno Federal como el correspondiente al estado de Chihuahua, han destinado presupuesto suficiente, para que las Instituciones encargadas de la procuración de justicia que intervienen en las investigaciones de los casos incluidos en el informe especial, cumplan de manera pronta y expedita, con la responsabilidad que les confiere la Constitución General de la República, y a casi dos años de haberse emitido el citado informe se ha observado un cambio sustancial y un impulso a las tareas de investigación; los resultados informados a esta Comisión Nacional, por parte de la autoridad federal, reportan hasta el momento el análisis y revisión de 205 expedientes que han permitido a la Procuraduría General de Justicia del estado reactivar las investigaciones, deslindar responsabilidades penales y administrativas en contra de servidores públicos negligentes y aprehender a probables responsables de los homicidios, así como ubicar a 8 mujeres que se encontraban en *status* de desaparecidas; no obstante, las acciones en el ámbito de la prevención del delito no tienen a la fecha el impacto necesario y suficiente para contener la violencia contra las mujeres en el municipio de Juárez, una muestra de ello, lo es que en el año 2004 se presentaron 19 homicidios de mujeres y en el transcurso del año 2005 se han contabilizado 19.

SÉPTIMA. Si bien es cierto que en los informes que se han rendido a la fecha, reflejan diversas acciones realizadas por los tres ámbitos de gobierno, es importante precisar que el contenido de tales acciones, en los más de los casos no tienen referencia con tareas de prevención del delito, toda vez que se refieren propiamente a reuniones de acercamiento, a eventos de corte académico o cultural, tal es el caso del órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación denominado "Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el municipio de Juárez", cuyas acciones, en su mayoría difícilmente encuentran relación con las atribuciones que se le asignaron en el Decreto que propició su creación, toda vez que no ha logrado incidir en la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer en la citada localidad, incluso en el informe presentado el día 11 de agosto de 2005 la titular de la Subcomisión sólo se refiere a acciones realizadas por diversas dependencias públicas, sin que sea factible observar tareas de coordinación que permitan orientar el esfuerzo del gobierno federal para el logro de cambios cualitativos.

OCTAVA. Las acciones que a la fecha se han reportado orientadas a la prevención y erradicación de la violencia en el municipio de Juárez, por parte del citado órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, no refieren indicadores específicos que permitan evaluar avances cuantitativos y cualitativos, además de que sólo se han rendido los informes del día 3 de junio de 2004, y 11 de agosto de 2005, así como el relativo al día 6 de julio de 2005 en una Sesión de la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el municipio de Juárez, un informe

sobre diversas tareas realizadas por dependencias públicas, del cual no se desprenden avances cualitativos o bien tareas de colaboración por parte del Gobierno Federal que permitan identificar esfuerzos orientados a lograr un mejor nivel de seguridad pública a partir de tareas de prevención del delito.

NOVENA. Es muy loable el hecho de que se haya constituido un fondo de auxilio económico a familiares de las mujeres víctimas de homicidio en el municipio de Juárez, el cual de cumplirse en los términos en que se encuentra previsto permitirá por una parte buscar la reparación del daño y por la otra hacer efectivo el derecho de los familiares de las víctimas a que se les garantice de manera efectiva el acceso a la justicia, con una cobertura de seguridad física y de necesidades médicas inmediatas a las mismas, así como también la labor de terapia en crisis o el apoyo terapéutico a largo plazo, compensación, acompañamiento a la justicia y otros servicios legales; sin embargo, la operación del mismo debe estar apegada a los parámetros previstos en el orden jurídico mexicano para efectos de la reparación del daño a favor de las víctimas de delito y abuso del poder.

DÉCIMA. Los servicios de atención psicológica para los familiares de víctimas de homicidio y desaparición de mujeres deben impulsarse, siendo imprescindible que inicialmente los servidores públicos encargados de atender a los familiares de las víctimas comprendan los impactos de la victimización con una doble vertiente asistencial, y que permitan lograr una restitución a los derechos humanos vulnerados a las personas; para ello, la inauguración de la casa de atención a víctimas del delito con la participación de los tres ámbitos de gobierno será de gran utilidad.

UNDÉCIMA. La investigación de los homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, y las tareas de prevención del delito no admiten retrocesos ni mayores dilaciones; han transcurrido cerca de dos años del informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre estos lamentables sucesos y unos cuantos días en que ocurrió el homicidio de la niña Airis Estrella Enríquez Pando, sin que las investigaciones a cargo de las instancias competentes permitan dar por resueltos más de 170 casos y ante la clara ausencia de acciones de trabajo plenamente coordinadas que permitan lograr la erradicación de la violencia contra las mujeres en el municipio de Juárez.

DUODÉCIMA. El reconocimiento del gobierno federal del fracaso en las políticas públicas, así como la falta de efectividad de sus tareas de coordinación, obligan a replantear la operación de las instancias que fueron creadas para coordinar y servir de enlace entre las dependencias de los gobiernos federal, estatal y municipal, toda vez que a dos años de su creación, tal y como el propio informe oficial lo reconoce, “Las dependencias del Gobierno Federal han continuado llevando a cabo sus mismos programas, sin coordinación entre ellos y sin aumentarlos, ampliarlos o ajustarlos a la gravedad de las circunstancias”.

II. CONSIDERACIONES DEL PROGRAMA ATALAYA

1. Sobre la respuesta a la petición de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados

Si bien la CNDH accedió a la solicitud que se le formuló desde la Cámara Baja, para llevar a cabo “una evaluación integral de los feminicidios en el municipio de Juárez”, el informe producido, como su título mismo lo indica, no abarca dicha situación general, sino que se limita a presentar sus acciones propias así como el grado de aceptación de sus informes y cumplimiento de sus conclusiones.

Cabe señalar que, hasta la fecha, se carece de un informe global y al mismo tiempo sintético sobre todo el fenómeno de los feminicidios, a fin de contribuir a que los diputados y diputadas, así como otras personas interesadas en el tema, puedan orientarse fácilmente en el mismo sin necesidad de estudiar la multiplicidad de documentos e informes que se han emitido y escrito al respecto.

En efecto, ni siquiera existe una compilación de los documentos de organismos internacionales, relatores de los mismos, de sectores académicos y de las propias dependencias de gobierno.¹

2. Sobre las acciones directas de la CNDH

Como ya se ha señalado más arriba, en el capítulo IV del documento de evaluación que realiza la CNDH, ésta da cuenta de las acciones directas que ha realizado para atender a los familiares de las 236 víctimas de homicidios y 40 desaparecidas que se incluyeron en el informe especial. La atención consiste básicamente en orientación jurídica, terapia psicológica, visitas médicas y otras.

La atención a familiares de víctimas de delitos, siempre que dichas personas hayan sido objeto de violaciones a derechos humanos por parte de las autoridades, es de competencia de la CNDH, sobre todo si se considera que el *Ombudsman* nacional ha ejercido el derecho de atracción del caso en su conjunto y ha abierto un expediente al respecto.

Esta labor de la CNDH, de suyo positiva, resulta simbólica comparada con la que podrían y deberían realizar las autoridades federales, estatales y municipales en cuanto a atención a los familiares de las víctimas.² Está en la naturaleza de la

¹ Entre ellos se encuentran: *Muertes Intolerables. Diez años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua*, Amnistía Internacional, 11 de agosto de 2003; *Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.117, 7 de marzo de 2003; *Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México*, Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito, noviembre 2003; *Poner fin al ciclo brutal de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua*, Amnistía Internacional, 8 de marzo de 2004; *Homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez. Análisis, críticas y perspectivas*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2004; *Resolución 1454 (2005), Disappearance and murder of a great number of women and girls in Mexico*, Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 21 de junio de 2005; *Resolución 1709 (2005), Disappearance and murder of a great number of women and girls in Mexico*, Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 21 de junio de 2005; *Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México*, Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 32º periodo de sesiones, 10-28 de enero de 2005.

² En reunión de trabajo celebrada en las sede del programa Províctima con tres integrantes del Programa Atalaya el día 19 de agosto de 2005, el doctor Luis García López-Guerrero informó que

institución del *ombudsman* el comprometer a las autoridades en el cumplimiento de sus tareas y utilizar para ello todos los recursos legales de que está investida, antes que realizar las funciones materiales por sí misma.

3. Sobre las Conclusiones

Las tres primeras de las conclusiones, reproducidas en el apartado anterior de este documento, son de tipo declarativo y sirven para darle un marco y una fundamentación general y de principios al conjunto de las conclusiones.

La afirmación contenida en la conclusión Cuarta respecto a la responsabilidad del Estado, por su gravedad, ameritaría que la CNDH hiciera uso de todas las facultades que le han sido conferidas y tomara las medidas pertinentes, para investigar, sancionar y reparar los daños causados.

Sobre las conclusiones Quinta, Sexta, última parte, Séptima, Octava y Duodécima, se puede señalar que no parece adecuado que el informe de la CNDH evalúe las acciones del gobierno federal en materia preventiva y de coordinación, únicamente por los informes rendidos por la Comisión para Juárez siendo que esta entidad tiene funciones de coordinación mas no actúa, ni puede hacerlo, como representante del gobierno federal. Dentro del gobierno federal hay otras dependencias, como la Policía Federal Preventiva, y la Secretaría de Seguridad Pública, que debieron ser analizadas en cuanto a sus actuaciones en la materia.

Dos de las conclusiones, la Sexta primera parte y la Undécima, se refieren a las deficiencias en la investigación de los delitos.

Tanto en las conclusiones como a lo largo de la evaluación que hace la CNDH se omite hacer referencia a violaciones a los derechos humanos distintas de los feminicidios en sí mismos, tales como las violaciones al debido proceso, las torturas y otras violaciones graves que sí se reportan en ambos informes de la Comisión para Juárez.³ Desde una perspectiva de derechos humanos todas las violaciones a los mismos son importantes, y sí estas se producen en un mismo contexto deben ser consideradas dentro de las acciones que emprenda la CNDH. La importancia de los feminicidios no debe hacer que el organismo nacional de protección a los derechos humanos deje de lado aquellas violaciones conexas donde las víctimas no sean mujeres o, inclusive, donde las víctimas sean los acusados de tales feminicidios, sean éstos inocentes o culpables.

La CNDH parece considerar que toda la responsabilidad por las deficiencias mostradas por dependencias del gobierno federal corresponde a la Comisión para

ese Programa Especial cuenta solamente con dos psicólogos, un varón y una dama, la última de los cuales hace viajes periódicos a Ciudad Juárez para impartir la atención psicológica.

³ Primer informe de la Comisión para Juárez p. 72, caso del señor David Meza Argueta.

Juárez, no obstante que en los informes de ese mismo órgano se señala la falta de voluntad de coordinación y cooperación de las autoridades federales.

Dado que la Comisión para Juárez sólo tiene tareas de coordinación y ningún poder de mando hacia las demás dependencias federales, habría sido adecuado que la CNDH dirigiera sus críticas y sus recomendaciones hacia quien tiene dicho poder de mando, es decir, el titular del Ejecutivo federal.

4. Facultades no ejercidas por la CNDH

4.1. En la emisión de recomendaciones

Los señalamientos respecto de la falta de coordinación en el Ejecutivo federal contenidos dentro del documento de evaluación de las acciones realizadas por los tres niveles de gobierno que se comenta tienen las siguientes limitaciones: primera, no están contenidos en una recomendación; segunda, responsabilizan por la falta de dicha coordinación a la comisionada para Juárez, quien no sólo carece de facultades de mando sobre los funcionarios de la administración pública a los que debiera coordinar, sino que ocupa un rango jerárquico inferior respecto de los mismos; y tercera, omiten considerar que la falta de coordinación es el reflejo de un problema de congruencia en la administración pública federal.⁴

Si las autoridades no cumplen adecuadamente sus obligaciones, ya sea en materia de prevención, de investigación de los delitos o de atención a los familiares de las víctimas, lo que corresponde a la CNDH es contribuir a dicho cumplimiento utilizando las herramientas de las que dispone conforme a la ley, tanto en relación con las autoridades federales como con las locales (dada la facultad de atracción de casos locales). Esa es su auténtica y primera obligación y la que puede producir mayores y mejores efectos.

Entre las herramientas de las que dispone la CNDH destacan las recomendaciones dirigidas específicamente a distintas autoridades, así como su informe anual. La CNDH sólo ha emitido una recomendación específica sobre el particular, la 44/98, a la que se dejó de dar seguimiento sin haberse dado por cumplida. Desde entonces el *Ombudsman* ha emitido un documento de propuestas de fecha 7 de abril de 2003, el Informe especial del 25 de noviembre de ese mismo año y la Evaluación que aquí se comenta.

⁴ Corresponde a la CNDH esclarecer si la falta de coordinación obedece a la falta de congruencia en las acciones del gobierno federal para atacar el problema de los feminicidios y otras violaciones a los derechos humanos relacionadas con los mismos. Al respecto es significativo el hecho de que el que fuere Procurador General de Justicia en el Estado de Chihuahua, a quien en la recomendación 44/98 se le atribuyen violaciones a los derechos humanos en relación a los feminicidios, licenciado Arturo Chávez Chávez, se desempeña actualmente como subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos en la propia Secretaría de Gobernación. La Comisión para Juárez está adscrita a la misma Secretaría..

En este sentido, la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, de la Cámara de Diputados, instó a la CNDH para emitir una nueva recomendación sobre el caso, a pesar de que ya se haya emitido la Recomendación 44/98, considerando que “después de 1988 siguieron ocurriendo homicidios de mujeres que no están incluidos en ese pronunciamiento”.⁵

Ante la falta de coordinación de acciones en el seno de la administración pública federal (incluyendo para estos efectos a la Procuraduría General de la República), una nueva recomendación sobre el caso debiera dirigirse, además de a las autoridades locales, al propio presidente de la República, tomando en consideración que la falla de diseño institucional de la Comisión para Juárez a la que antes se hace referencia es atribuible a quien suscribe el decreto de creación de la misma, es decir, el presidente de la República.

La obligación del presidente de coordinar a los funcionarios bajo su mando y de coordinar las acciones del Ejecutivo federal con el gobierno estatal y municipal derivan de su doble función como titular de la administración pública federal y como jefe del Estado mexicano, responsable último de las obligaciones que éste ha asumido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, entre otros instrumentos internacionales ratificados por México.

El hecho de que en sus quince años de existencia el *Ombudsman* nacional no haya dirigido recomendación alguna al presidente de la República no es obstáculo para hacerlo. El marco legal que rige a la Comisión Nacional no excluye al titular del ejecutivo de entre los destinatarios de las recomendaciones, y de acuerdo a la naturaleza de esta institución, las recomendaciones han de dirigirse al funcionario de mayor jerarquía dentro del ámbito correspondiente de la administración pública, por lo que tratándose de un caso que involucre la coordinación de varios funcionarios que, para estos propósitos, dependen directamente del jefe del ejecutivo, como lo son el secretario de seguridad pública y el procurador general de la República, se está en el supuesto de dirigírle la recomendación al presidente de la República. Cabe señalar que para otros *ombudsman* nacionales, como por ejemplo el guatemalteco, no es extraño dirigir recomendaciones al jefe de Estado.

Por lo tanto, las recomendaciones pertinentes deben ser dirigidas al gobierno de Chihuahua, al Ayuntamiento de Juárez y al Presidente de la República. Las recomendaciones a los dos primeros niveles de gobierno deberían abarcar todos los asuntos en que dichas autoridades no han sido lo suficientemente diligentes en el cumplimiento de sus obligaciones y, por lo tanto, han violado derechos humanos.

⁵ Boletín de Prensa de la citada Comisión, fechado el 26 de agosto de 2005 (anexo 1).

4.2. Sobre la formulación de propuestas legislativas

Un componente de la crisis de derechos humanos en Ciudad Juárez es sin duda el marco normativo relativo a la investigación de los feminicidios perpetrados por parte de las autoridades del ámbito penal. Desde diversos sectores de la sociedad mexicana e internacional se ha solicitado que estas investigaciones sean atraídas al ámbito federal. Ahora bien, pese a que esta atracción pudiera resultar implícita en nuestro sistema normativo dadas las obligaciones asumidas por México ante la comunidad internacional, el tema resulta jurídicamente debatible.

En este contexto, el día 26 de abril de 2004 el presidente de la República presentó una iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos humanos entre las cuales está la adición al artículo 73 que establecería: “[...] las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común relacionados con violaciones a los derechos humanos, cuando éstas trasciendan el ámbito de los estados o del Distrito Federal, en los términos que establezca la ley.”

Esta reforma indudablemente contribuiría al buen resultado de las investigaciones en aquellos casos en que se aprecie incapacidad o contubernio por parte de las autoridades locales para hacerlo.

5. Conclusiones

1. La CNDH debe utilizar sus facultades legales y sus recursos materiales para ofrecer información contextualizada, completa, manejable y clara en torno al tema de los feminicidios y otras violaciones a los derechos humanos relacionados con los mismos.
2. En cuanto a la falta de coordinación y de congruencia dentro del Ejecutivo federal para atender eficazmente los feminicidios en Juárez, el medio idóneo de que dispone la CNDH para corregirla es la emisión de una recomendación dirigida al presidente de la República.
3. En cuanto a la falta de coordinación entre las autoridades federales, locales y municipales, la corresponde a la CNDH dirigir una recomendación a los titulares de los poderes respectivos.
4. En cuanto a la investigación de los delitos, la CNDH tiene la facultad de pronunciarse y, en su caso, promover la iniciativa de reforma constitucional presentada por el presidente de la República para permitir a las autoridades federales conocer de los delitos del fuero común relacionados con violaciones a los derechos humanos, cuando éstas trasciendan el ámbito de los estados o del Distrito Federal.
5. El problema de los feminicidios de Ciudad Juárez debe comprender el estudio de todas las violaciones a los derechos humanos relacionadas con

los mismos, incluyendo las de los procesados inculpinados por estos hechos.

6. La CNDH debe realizar todas las acciones que están a su alcance no sólo para que “se revise la posibilidad de reparar el daño a los familiares de las víctimas”, sino para que dicha reparación se realice de forma integral y completa.
7. Al *Ombudsman* nacional le corresponde señalar a las autoridades las deficiencias en el cumplimiento de sus funciones antes que realizar por sí misma las tareas materiales requeridas en apoyo de las víctimas.

El Programa Atalaya se limita a hacer las observaciones generales respecto del marco institucional y el ejercicio de las atribuciones de la CNDH con el objeto de contribuir a un mejor desempeño de las mismas sin pretender hacer señalamientos específicos de medidas concretas que deban formar parte de sus recomendaciones o de otras acciones que el *Ombudsman* realice.