

30 de noviembre de 2014

ANÁLISIS PROSPECTIVO SOBRE LOS PRINCIPALES ACTORES INVOLUCRADOS CON LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS, SEGUIMIENTO A LAS PROBLEMÁTICAS DE LOS COLECTIVOS DE VÍCTIMAS Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL.

Los acontecimientos ocurridos en Tlatlaya en el Estado de México en que el 27 de junio de este año un grupo de militares ejecutaron a 22 personas, y particularmente en Iguala con el homicidio de 6 personas y la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa por parte de policías municipales el pasado 26 de septiembre así como la subsecuente localización de fosas clandestinas en diversos municipios del estado de Guerrero, han provocado una gran indignación en la sociedad y una presión importante por parte de la prensa y de organismos internacionales.

Lo anterior ha derivado en movilizaciones constantes que se intensificaron con la detención de 11 manifestantes en una marcha que se llevó a cabo el 20 de noviembre, generando un contexto de exigencia al gobierno federal para su liberación y sobre todo para la localización de los normalistas desaparecidos, colocando al tema de las violaciones a los derechos humanos en un lugar preponderante en la agenda nacional al igual que la necesidad imperiosa de combatir a la corrupción y la impunidad.

Es importante tener en cuenta que estos no son hechos aislados toda vez que la espiral de violencia ha seguido incrementándose en diferentes regiones del territorio nacional, ya sea por ajustes de cuentas entre los carteles de la delincuencia organizada, enfrentamientos con el ejército y los cuerpos policiales o delitos de alto impacto como secuestro y homicidio doloso. A lo anterior se suma –o es reflejo- de la crisis económica y de credibilidad en las autoridades por la que atraviesa el país.

Para dar algunos datos, las expectativas de crecimiento económico han venido disminuyendo a lo largo de 2014 y actualmente se calculan por debajo del 2.5%; el 47% de la población vive en condiciones de pobreza; el incremento de impuestos como resultado de la reforma fiscal aprobada a finales del 2013 ha impactado en el poder adquisitivo de la clase media y por tanto ha afectado al consumo; se estima que el número de desaparecidos es de 26 mil personas y el número de secuestros creció en un 33% respecto del año anterior.

Otro dato muy preocupante es el que arroja el informe de la organización “Artículo 19” en el cual se advierte que en lo que va de este año, 200 periodistas han sido víctimas de agresiones y que el 59% de los agresores fueron funcionarios públicos.

Como ya se mencionaba, el nivel de inconformidad ciudadana ha generado un contexto de exigencia que obliga a las autoridades de los diferentes ordenes de gobierno y particularmente a las instituciones vinculadas con la defensa y protección de los derechos humanos -en su sentido más amplio- a intensificar su presencia y actuar con la mayor diligencia, para lo cual resulta necesario una mejor coordinación interinstitucional.

A este respecto, vale la pena retomar algunas de las conclusiones arrojadas en el Informe que la “Comisión Especial para dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los hechos ocurridos en Iguala, Guerrero, a los alumnos de la escuela Normal Rural de Ayotzinapa Raúl Isidro Burgos” presentó a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados el pasado 4 de noviembre.

En dicho informe, la Comisión Especial estableció contradicciones e inconsistencias entre la información aportada por las diversas autoridades involucradas -entre las que se encuentra la CEAV-, lo que denota falta de coordinación así como incumplimiento de los protocolos establecidos.

A continuación se reproducen algunos fragmentos destacando aquellos en los que se hace mención de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas:

“Por parte de la CEAV se hizo entrega de una tarjeta informativa en la que destaca la designación del comisionado Julio Hernández Barros, así como traslado a personal de la CEAV al Estado de Guerrero – comprometiéndose a remitir a la mayor brevedad posible un informe detallado de las acciones realizadas en la zona-

Tras realizar una breve explicación acerca de la naturaleza jurídica y funciones de la institución, resaltando que constituye el órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, órgano rector o coordinador de atención a las víctimas, pero que tiene a su cargo funciones de investigación, en un segundo momento se realizaron algunas precisiones acerca de que las víctimas indirectas de los hechos expresaron, de manera sistemática, que el apoyo que desean es encontrar a sus familiares vivos y que las investigaciones sean claras y transparentes.

De tal forma, se nos indicó que su actividad se ha limitado a esperar a que las organizaciones de la comunidad establecieran contacto, generando condiciones para que cada una de las familias afectadas se acercara a la institución.

Derivado de los anterior, se indicó que la principal función de la CEAV ha consistido en: acompañar a las víctimas, ofrecerles asesoría jurídica, colocar carteles de contacto de la CEAV en la entidad, buscar apoyar a las familias de quienes fallecieron con motivo de los incidentes y para aquellas víctimas que resultaron lesionadas, ofrecerles apoyo en gastos funerarios y gastos de traslado para las víctimas indirectas.

Por lo anterior, esta Comisión Especial le solicitó al Presidente de la CEAV que:

- *Para efecto de nuestro seguimiento, era necesario que nos proporcionaran mayor información sobre sus acciones y, en particular, se nos hicieran saber detalladamente las acciones realizadas por el Comisionado Hernández Barros así como el personal asignado a Guerrero.*
- *Considerando que es de nuestro principal interés que la atención y protección a las víctimas fuera mejorada, se le solicitó que nos informaran con precisión el número y universo total de víctimas directas e indirectas. Así como se precisara claramente con que víctimas se habría brindado (médica, psicológica, de apoyo, jurídica), en que momento dicha atención había tenido lugar, cuál había sido el sistema de protección y/o medidas cautelares implementado, así como informara el estado que guardaba el procedimiento para que las víctimas accedieran al fondo económico de apoyo.*
- *En relación a la atención jurídica prestada a las víctimas, se nos informara como había realizado su diagnóstico de atención como víctimas de violaciones a derechos humanos y de qué manera se habían coordinado con el resto de instituciones que conforman el Sistema Nacional de Atención a Víctimas.*

Entre los resultados sustantivos preliminares que esta Comisión Especial puede ofrecer encontramos que de la lectura de los informes rendidos por el Gobierno del Estado de Guerrero, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y de la Fiscalía General del Estado, se desprenden múltiples contradicciones respecto a:

- a) *El número potencial y total de víctimas presentadas en el lugar de los hechos,*

- b) *Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos relacionados con la detención arbitraria o ilegal, uso ilegal de la fuerza y posteriores ejecuciones extrajudiciales, tortura y desaparición forzada de los estudiantes,*
- c) *Los nombres de los estudiantes,*
- d) *La manera o vía por la cual las autoridades locales tuvieron conocimiento de los hechos, ya fuere al momento de ocurrir o con posterioridad.*

Así como llamó fuertemente nuestra atención que en todos los informes existen diversos momentos que no tienen una conexión directa o lógica en la secuencia de los hechos, contando las narraciones con diversas omisiones y, particularmente, con la ausencia a veces hasta por varias horas, de que sucedió entre cada uno de los hechos, cuando sucedieron o entre ellas a veces no refieren los mismos hechos.

Por su parte. Sobre los puntos que hemos señalado como inconsistentes entre la información proporcionada por ambas oficinas del Ombudsman, la CEAV señaló que:

- *Aparentemente se trataba de alrededor de 150 estudiantes que viajaban a bordo de tres autobuses.*
- *Que al circular sobre la avenida Juan N. Álvarez, varias patrullas de la policía municipal interceptaron a los tres autobuses, una camioneta tipo urvan y un vehículo modelo chevy.*

Sin que se aportara mayor información sobre los hechos sucedidos, nos parece grave que la propia CEAV señale que participó en las primeras diligencias ministeriales que, de acuerdo con la información que ha sido señalada por las organizaciones de derechos humanos, adolecen de seriedad y no se apegaron a los

lineamientos establecidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en lo que respecta a la investigación de un caso de desaparición forzada de personas:

“... 01 de octubre ...aproximadamente a las 06:30 horas, todo el equipo de la Delegación de la CEAV, asistió al operativo (de búsqueda de los estudiantes) en compañía de personal de la Policía Ministerial, Policía Estatal, Ejército Mexicano, Secretaría de Marina, Policía Federal, familiares de las víctimas directas así como la Comisión Estatal de la Defensa de los Derechos Humanos...” (informe:4).

Asimismo, de la narración de diligencias que señala el referido Informe, se desprende que personal de la Secretaria de Marina y del Ejército Mexicano participaron en todo momento en las diligencias de búsqueda de personas y que si aparentemente no participaron en la exhumación de cadáveres en las fosas que sucesivamente se fueron encontrando, si fueron las autoridades encargadas de su resguardo.

Es de especial preocupación para esta Comisión Especial que, del personal de la CEAV presente en el lugar al momento de inspeccionar una de las primeras fosas encontradas, fuera un psicólogo quien acudiera a la escena y no un perito especializado o con formación en la materia.

Finalmente, dicho Informe narra una serie de acciones que han realizado en conjunto con diversas autoridades, a fin de evitar en lo futuro ciertas conductas que pudieran vulnerar los derechos de las víctimas.

No obstante, no menciona algún tipo de acción sustantiva en relación a sus deberes legales respecto a la atención del caso en el presente con las actuales violaciones a derechos humanos que se cometieron y continúan cometiéndose. Se menciona únicamente que:

“La Comisión ha tenido un estrecho vínculo con la Fiscalía del Estado de Guerrero... (Ha) Colaborado con la integración de la indagatoria...

...hemos enablado comunicación con el Subprocurador de SEIDO (sic)... con quien establecimos un acuerdo de colaboración en la atención a víctimas para que la Comisión Ejecutiva brinde asesoría jurídica y atención multidisciplinaria a las víctimas que ante el comparezcan...”

Por lo que hace a lo actuado frente a la Fiscalía estatal, no se nos precisa con claridad en que consistió dicha colaboración, lo que resulta preocupante frente a las acusaciones hechas por las víctimas en los medios de comunicación sobre las graves deficiencias del ministerio público del fuero común. De resultar ciertas dichas faltas, la CEAV habría tenido conocimiento de las mismas, sin que realizara alguna acción con el fin de subsanarlas o de dar vista a la autoridad competente para ello.

Por otro lado, si bien se reconocen los esfuerzos que la CEAV esté realizando actualmente, dicha información no precisa si una vez que la investigación fue radicada en la PGR, si efectivamente, han cumplido con dichas acciones. Y en el mismo sentido, de existir algún tipo de omisión o deficiencia en la investigación, la CEAV no informa que las hubiere detectado o que se encuentre al tanto de las acciones tomadas por las autoridades competentes para resarcirlas”.

Por otra parte, también llama la atención el desconocimiento de algunos integrantes de la citada Comisión Especial, respecto a las facultades de la CEAV como se desprende de algunas intervenciones durante la comparecencia del Comisionado Presidente a quien cuestionaron por omisiones que en realidad correspondían al ministerio público.

Esto es, aunado a la falta de coordinación en la actuación de las diferentes entidades públicas, no existe claridad acerca de las funciones que le corresponden a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas por parte de los mismos legisladores que aprobaron la Ley General de Víctimas, por lo que es probable que un segmento importante de la población no conozca de su existencia y tampoco los derechos de las víctimas.

En este sentido, se estima pertinente intensificar los esfuerzos por posicionar a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, que en las campañas de difusión institucionales se expliquen los principales derechos de las víctimas así como el ámbito de competencia de la CEAV, que se celebren convenios de colaboración con dependencias del Ejecutivo Federal y con organismos públicos y privados relacionados con los derechos humanos y la atención a víctimas en materia de prevención, intercambio de información y establecimiento de protocolos.

Como ejemplo de lo anterior, es de considerar que la renovación en la presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que realizó el Senado de la República el 13 de noviembre designando a Luis Raúl González Pérez, abre la oportunidad de estrechar la relación y coordinar acciones con este organismo con el que la interlocución había sido muy limitada principalmente debido a la falta de disposición del anterior ombudsman.

Precisamente uno de los factores que contribuyó a que el Senado descartara la reelección de Raúl Plascencia, se debió a que en términos generales, tanto organizaciones sociales de derechos humanos como especialistas en la materia y líderes de opinión calificaron el desempeño de la Comisión como deficiente, lo que se agudizó con las acciones y sobre todo las omisiones en que incurrió en los casos

de Tlatlaya e Iguala. Esto redujo al mínimo el margen de los Senadores para siquiera considerar la posibilidad de que el Doctor Plascencia continuará otro periodo en el cargo, aún y cuando en un principio contaba con el apoyo de los grupos parlamentarios del PRI y de una parte importante del PAN.

Por su parte, es de reconocer la iniciativa que la CEAV ha asumido en un tema tan sensible y poco atendido como lo es el abuso sexual infantil al elaborar una cartilla de derechos de las víctimas de este delito que se presentó el pasado 19 de noviembre, lo que además va en consonancia con la relevancia que ha cobrado el tema de la niñez a partir de la discusión y aprobación de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en la que por cierto se establece la coordinación entre el Sistema Nacional de Protección Integral y el Sistema Nacional de Atención a Víctimas cuyo órgano operativo es la Comisión Ejecutiva.

Sin embargo, aún cuando la presentación de la Cartilla se realizó ante activistas y representantes de organizaciones sociales especializadas en el tema como Alberto Athie, Adivac y ASI Nunca Mas, la difusión de esta acción fue muy escasa y no está resuelto el aspecto mas importante que es identificación del público objetivo así como la distribución de la cartilla.

De nuevo se presenta una oportunidad para abanderar el tema, establecer esquemas de colaboración con dependencias como la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, SEDESOL o la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y vincularse con asociaciones de padres de familia.

Adicionalmente, en el marco de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, la CEAV debería encabezar las acciones para procurar la adecuada atención de los menores de edad que han sido víctimas de delitos de índole sexual y evitar su revictimización, mediante la elaboración de protocolos y programas de

capacitación que se implementen tanto a nivel federal, como en las entidades federativas y municipios a través del Sistema Nacional.

Otro hecho que amerita atención, es el anuncio que realizó el 27 de noviembre el Titular del Ejecutivo Federal de diez medidas para mejorar la seguridad, la justicia y el estado de derecho, mismas que se citan textual a continuación:

- **PRIMERA.** Enviará una iniciativa de Reforma Constitucional, que facultará al Congreso para expedir la Ley Contra la Infiltración del Crimen Organizado en las Autoridades Municipales.
- **SEGUNDA.** Presentará otra iniciativa que redefinirá por completo y dará claridad al sistema de competencias en materia penal, a fin de que los diferentes órganos de gobierno asuman su responsabilidad en ese ámbito.
- **TERCERA.** También enviará una iniciativa de reforma constitucional para establecer las Policías Estatales Únicas. Este cambio de modelo policial permitirá pasar, de más de mil 800 policías municipales débiles, a 32 sólidas corporaciones de seguridad estatal, confiables, profesionales y eficaces.
- **CUARTA.** Se acelerará el establecimiento de un número telefónico único para emergencias, a nivel nacional, que permitirá a los mexicanos contar con un medio eficaz, para pedir auxilio en casos de urgencia. Se buscará que este número sea el 911 por ser el más reconocido a nivel mundial.
- **QUINTA.** Impulsará el establecimiento de la Clave Única de Identidad.
- **SEXTA.** Instruyó la realización de un Operativo Especial en la región conocida como Tierra Caliente, ampliando el despliegue de las Fuerzas Federales en

municipios de Guerrero y Michoacán. También anunció un mayor respaldo de las fuerzas federales para los municipios que lo requieran, en los estados de Jalisco y Tamaulipas.

- **SÉPTIMA.** Enviará, en el próximo Periodo Ordinario de Sesiones del Congreso de la Unión, una amplia agenda de reformas para mejorar la justicia cotidiana.
- En materia de DERECHOS HUMANOS anunció, como **OCTAVA MEDIDA**, un conjunto de acciones que incluyen:
 - Una iniciativa de reforma que faculta al Congreso de la Unión para expedir las Leyes Generales en materia de Tortura y Desaparición Forzada.
 - Se fortalecerán los protocolos y procedimientos, para que en casos de tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial, las investigaciones sean oportunas, exhaustivas e imparciales.
 - Se establecerán indicadores adicionales en materia de Derechos Humanos, en coordinación con la CNDH y Organizaciones de la Sociedad Civil.
 - Se creará un Sistema Nacional de Búsqueda de Personas No Localizadas, así como un Sistema Nacional de Información Genética.
 - Se publicará el Reglamento de la Ley General de Víctimas y se pondrá en operación el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, así como el Registro Nacional de Víctimas.
- En el ámbito de COMBATE A LA CORRUPCIÓN, expresó como **NOVENA MEDIDA**, el respaldo del Ejecutivo Federal al Sistema Nacional Anticorrupción y a la Ley Reglamentaria de la Reforma Constitucional en materia de Transparencia, que se discuten en el Congreso de la Unión.

- **DÉCIMA.** Se fortalecerán los principios de Gobierno Abierto en la Administración Pública Federal. En este marco, instruyó a la Secretaría de la Función Pública a desarrollar un portal de información sobre los proveedores y contratistas de toda la Administración Pública Federal.

Para el caso que nos ocupa, resulta relevante el anuncio de la octava medida ya que se refiere al establecimiento de indicadores en materia de derechos humanos, protocolos y procedimientos para tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial, así como la creación de un sistema nacional de búsqueda de personas no localizadas y otro de información genética, lo cual demandará necesariamente de reformas legislativas a las que habrá que dar seguimiento ya que se relacionan con el trabajo de la CEAV.

Asimismo, se comprometió a publicar el Reglamento de la Ley General de Víctimas y también a la puesta en operación del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral y del Registro Nacional de Víctimas.

Cabe mencionar que el Reglamento se publicó el 28 de noviembre lo que proporciona a la CEAV los elementos para que entre en operación tanto el Fondo como el Registro.

En el caso del Fondo, es indispensable que se establezcan criterios y requisitos muy claros y que sean ampliamente difundidos, ya que es muy alta la probabilidad de que la demanda rebase las capacidades institucionales de respuesta, lo cual puede generar inconformidad y meter a la Comisión Ejecutiva en una situación de

conflicto con colectivos de víctimas, aunado a que se deben tomar medidas para evitar que algunos grupos o personas pretendan acceder al fondo con ánimo de lucro.

Finalmente, a pesar de que el 28 de agosto se publicó la convocatoria para la elección de las dos comisionadas que habrán de cubrir los espacios que están vacantes desde el 9 de octubre en el pleno de la CEAV, y que la Secretaría de Gobernación determinó que 20 aspirantes habían cumplido con los requisitos, aún no ha enviado las ternas correspondientes al Senado de la República para que se procesen en comisiones y se sometan a votación las dos propuestas que requerirían de mayoría calificada.

En virtud de que tan solo faltan quince días para que concluya el periodo ordinario de sesiones - es muy poco probable que en ese corto plazo se pueda desahogar el tema- y será hasta el 1 de febrero cuando inicie el siguiente periodo, cuando menos hasta entonces el Pleno de la Comisión Ejecutiva tendrá que seguir sesionando con cinco integrantes.