

10 AÑOS



INFORME

SOBRE LA SITUACIÓN
DE LOS DERECHOS
HUMANOS

JALISCO, 2016

WWW.CEPAD.ORG.MX



Informe sobre la situación de los Derechos Humanos Jalisco, 2016.

© Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo A.C. (CEPAD)

Primera edición: marzo, 2017

Asociados y asociadas del CEPAD:

Paola Lazo Corvera,

Emma Valadez Cruz,

Teresa Gutiérrez Zúñiga,

Juan Larrosa Fuentes,

Gerardo Moya García,

Jorge Narro Monroy,

Carlos Peralta Varela,

César Octavio Pérez Verónica,

Rosa Gutiérrez Arias,

Carmen Ruiz Velasco Tapia.

Coordinación editorial:

Rosa Gutiérrez Arias

Corrección de estilo y redacción:

Ma. Clementina Gutiérrez Zuñiga

Diseño

Aldo Daniel González Malta

Impresión:

Prometeo Editores

La información contenida en este informe puede ser reproducida total o parcialmente, siempre y cuando se respete y cite la autoría de todos los que colaboraron en la construcción de este texto. Además, se solicita que en caso de utilizar el texto, se informe a su editor al siguiente correo electrónico:
cepad@cepad.org.mx.

Impreso y hecho en México

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
Jorge Manuel Narro Monroy	
A 10 AÑOS DE CEPAD	4
Juan S. Larrosa–Fuentes	
EL DIFUSO DERECHO A HACER CIUDAD	12
Daniela Martín Segura - Paola Payró Alegría - Héctor Castañón Reyes	
EL DERECHO HUMANO AL AGUA EN JALISCO. LA MALA CALIDAD DEL AGUA, UN PROBLEMA QUE DEBE INQUIETARNOS.....	20
Carlos Armando Peralta Varela	
DESAFIOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AVG EN JALISCO	27
María de la Luz Estrada Mendoza	
HUAJIMIC, EL ÚLTIMO REDUCTO DEL INVASOR	35
Rubén Edgardo Ávila Tena	
LA MIGRACIÓN DE RETORNO EN MÉXICO Y JALISCO. RETOS Y OPORTUNIDADES EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE	38
Iliana Martínez Hernández Mejía	
DERECHOS VS CREENCIAS: ¿INCLUIR O SEGREGAR? EL DEBATE EN TORNO AL MATRIMONIO IGUALITARIO EN JALISCO	46
Paola Lazo Corvera	
LA POLÍTICA DE IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN JALISCO	52
Ana Karla González Lobo	
LA SECRETARÍA DE SALUD JALISCO ¿OBJETORA DE CONCIENCIA?	59
Martha Patricia Ortega Medellín	
ÁLVAREZ CIBRIÁN: UNA DÉCADA DE RETROCESO	67
Analay S. Nuño	
ACERCA DE LOS AUTORES	74

INTRODUCCIÓN

Jorge Narro Monroy

Muchos y diversos derechos humanos recoge, en sus 30 artículos, el código en la materia más conocido y más ampliamente aceptado en el mundo: la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948.

Este documento, así como los tratados, protocolos, instrumentos y acuerdos que le han seguido, muchos para afinarlo y otros tantos para ampliarlo desde la perspectiva de grupos humanos específicos y vulnerabilizados (migrantes, mujeres, discapacitados, indígenas...) y desde temáticas diversas (tortura, desaparición forzada, entre otras) inspiran el trabajo del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, ac. (CEPAD), el cual en este décimo Informe¹ da cuenta de la situación en que se encontraban, en Jalisco y durante 2016, algunos de los derechos humanos.

De entrada, el Artículo 2 de la DUDH establece que “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, *sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole*, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.”²

Más adelante, en el Artículo 7, se sostiene que “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. *Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.*”

Finalmente —en lo que respecta al tema del que hablaremos a continuación— el Artículo 16 proclama que: “(1) Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, *tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión,*³ a casarse y fundar una familia, y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio”.

Pues bien, justamente el derecho a gozar de todos los derechos y libertades proclamados en la DUDH, particularmente al matrimonio, a fundar una familia, a no ser discriminada o discriminado, es uno de los que ha sufrido más embates en nuestra entidad durante 2016.

En el ámbito de las instituciones, el Congreso del estado se rehúsa todavía a modificar el Artículo 260 del Código Civil de la entidad, el cual determina que las uniones matrimoniales son sólo entre hombre y mujer, y que fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en enero del año pasado. La sociedad, por su parte, se manifestó vigorosamente. El 10 de septiembre miles de personas, convocadas por el Frente Nacional por la Familia, capítulo Jalisco, salieron a la calle para protestar contra el llamado “matrimonio igualitario”; esto es: para exigir la limitación de derechos a las personas con una orientación sexual distinta a la heterosexual. La exigencia contraria se manifestó al día siguiente: “Tenemos derecho a querernos y a cuidarnos, con la protección de la ley, independientemente de nuestra orientación sexual”, decían.

¹ En noviembre de 2008 el Informe daba cuenta de lo sucedido durante ese año y el anterior.

² Las cursivas en las citas textuales son añadidas.

³ En 1948 era impensable hablar de orientación sexual. En México, desde 2015 la Suprema Corte de Justicia (tesis de jurisprudencia 1ª./J.46/2015) señala que el Estado mexicano no reconoce un solo tipo o modelo “ideal” de familia, sino que protege a la familia como realidad social, incluyendo en ella a todas las formas y manifestaciones que de ella existen en la sociedad. Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su Recomendación General No. 23, señala que el matrimonio es una forma de convivencia susceptible de cambiar social y jurídicamente y que su acceso no puede estar condicionado por la orientación sexual.

Tampoco se respetan derechos de las personas transgénero. Más de 400 jaliscienses que tramitaron una nueva acta de nacimiento en la Ciudad de México, se toparon con la negativa del Registro Civil de su municipio para reconocerla, conducta que vulneró su derecho a una identidad acorde a su autodeterminación. Esto a pesar de que el Artículo 121 de la Constitución mexicana ordena que se reconozcan los actos públicos y registros realizados en cualquier entidad del país.

Las mujeres tampoco salieron bien libradas en 2016. A víctimas de violación sexual, la Secretaría de Salud del gobierno del estado les negó servicios e información sobre la Interrupción Legal del Embarazo, no obstante que la Norma Oficial Mexicana 046-ssa2-2005 (NOM-046), aprobada en febrero del año pasado, lo establece como prioridad.

Entre 1997 y 2014 hubo un total de 1,194 asesinatos de mujeres en Jalisco. En 2015 se presentó un repunte con 150, lo que hace un total de 1,344 mujeres privadas de la vida en el periodo 1997-2015. En 2010 Jalisco encabezó la lista de las seis entidades en donde morían más mujeres por violencia de género. Sin embargo, fue hasta el 8 de febrero de 2016 que el gobierno de Jalisco emitió la Alerta de Violencia contra las Mujeres en ocho municipios: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Puerto Vallarta y Ameca.

La violencia contra las mujeres y su expresión más grave, el feminicidio, suelen estar vinculados a la violencia intrafamiliar. Pues bien, hasta noviembre del año pasado se habían integrado 9,582 carpetas de investigación y averiguaciones previas por este delito, pero sólo siete personas habían recibido condena, según cifras de la Fiscalía General del estado. Esto es: apenas en 0.71% de los casos hubo sentencia.

Otro asunto, que involucra sobre todo a mujeres, es el de la desaparición. Jalisco es el segundo estado en el país con mayor número de personas desaparecidas. Sólo en la

Zona Metropolitana de Guadalajara, entre 2014 y octubre de 2016 se presentaron **2,165 denuncias por desaparición de mujeres**, 67% de ellas correspondientes a menores de edad. Con todo, apenas el 8 de febrero de 2016 se activó el Protocolo Alba (un mecanismo de búsqueda inmediata para mujeres desaparecidas) y la Fiscalía General de Jalisco sigue minimizando el problema, argumentando que en el estado **las mujeres desaparecen de manera voluntaria (Reverso, 26 de diciembre, 2016).**⁴

Respecto a la situación de la tortura en Jalisco, nada ha mejorado para prevenirla, sancionarla, investigarla y erradicarla, y para muestra están las 1,334 quejas que ha recibido la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Jalisco (cedhj) en los últimos 16 años. Basta leer algunos testimonios que se encuentran en las recomendaciones emitidas por la propia cedhj para advertir que esta práctica sigue siendo utilizada como un mecanismo de investigación y castigo; y que el Estado ha permitido, tolerado y cometido actos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes. Además, la CEDHJ ha sido cómplice y omisa ante esta grave situación, ya que a pesar de haber recibido tantas quejas de presuntas víctimas o de sus familiares, y emitido infinidad de recomendaciones, no ha ejercido las facultades que la Constitución Política del estado le otorga en el Artículo 10, fracción II, para solicitar al Congreso local que cite a las autoridades con el objeto de que expliquen las razones que las han motivado a rechazar las recomendaciones.

¿Y? ¿pasa algo?

A fines de enero del año pasado, se presentó el Índice de Impunidad Global 2015 (CESIJ, 2016). Para el estudio se analizó la información de los 193 Estados Miembros de la onu. Pues bien, “los cinco países con los índices más altos de impunidad son Filipinas, México, Turquía, Colombia y la Federación de Rusia.” Y si centramos la mirada en Jalisco, descubriremos que en el estado únicamente se denuncia 4.9% de los ilícitos que se comenten. Se trata del estado en donde menos delitos se denuncian (Peralta, 5 de febrero de 2016).

¿Y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco?

En el *Informe* que usted, lectora, lector, tiene frente a sus ojos, encontrará un balance de la gestión de Felipe de Jesús Álvarez Cibrián al frente de la cedhj y otros once textos que abordan temas que ya hemos mencionado, pero también algunos tan importantes como apremiantes: la tortura, la repatriación de emigrantes, el derecho al agua y el sistema penitenciario en Jalisco.

Finalmente, es importante señalar que tres de estos artículos alimentan la esperanza. Uno de ellos trata sobre la recuperación del territorio por parte del pueblo Wixárika, otro sobre la defensa de los derechos humanos que hacen diversos movimientos y organizaciones sociales en Jalisco y, atendiendo al hecho de que en 2016 conmemoramos los primeros diez años de vida del Cepad, presentamos otro sobre el trabajo que realiza esta institución.

Fuentes bibliográficas

Centro de Estudios Sobre Impunidad y Justicia – cesij (2016). *Resumen Ejecutivo del Índice de Impunidad Global 2015*. Disponible en: <http://www.udlap.mx/cesij/resumenejecutivo.aspx>

Peralta, Carlos (2015). La impunidad, un mal endémico. Cepad, 5 de febrero. Disponible en: <http://cepad.org.blogspot.mx/2016/02/la-impunidad-un-mal-endemico.html>

Reverso (26 diciembre de 2016). El perfil de las desaparecidas de Jalisco que las autoridades ignoran.

A DIEZ AÑOS DE LA FUNDACIÓN DEL CEPAD: UNA HISTORIA EN TRES TIEMPOS

Juan S. Larrosa–Fuentes

*Somos nuestra memoria,
somos ese quimérico museo de formas inconstantes,
ese montón de espejos rotos.*

Jorge Luis Borges
“Cambridge” *Elogio de la sombra* (1969)

No fue fácil encontrar una entrada para comenzar a escribir este texto. ¿Cómo se hace para analizar, desde la memoria, a una organización de la que has sido parte y la cual, al mismo tiempo, ha crecido ante los ojos de una comunidad, de una ciudad y de un país? No fue fácil porque mi primera reacción fue presentar un informe a manera de evaluación de la vida del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (CEPAD), una organización encargada de la defensa de los derechos humanos. Esta evaluación tendría que incluir una contextualización histórica, la descripción de las líneas generales de trabajo de la organización, análisis de casos emblemáticos del trabajo cotidiano y una perspectiva del trabajo a futuro. El entrenamiento académico en el que vivo inmerso hizo que automáticamente pensara en esta propuesta. Sin embargo, tal proyecto implicaría meses de trabajo pues incluiría una larga documentación, ejercicios de memoria colectiva, análisis de textos, así como entrevistas a quienes han formado parte de ella, sus colaboradores y usuarios. Imposible hacer un ejercicio como éste en tan sólo un par de meses. Por otro lado, después de meditarlo, pensé que una evaluación de estas características tendría que ser llevada a cabo por una tercera persona, alguien que la conozca, pero que no sea parte de ella. Alguien que pueda observar al CEPAD desde afuera de sus propios márgenes.

Por ello me decidí a escribir un texto que ofreciera una visión desde el interior del CEPAD, una visión personal y altamente subjetiva. El texto no pretende ser una historia exhaustiva sino una perspectiva personal de lo que el Centro ha sido a lo largo de los últimos años. El epígrafe de Jorge Luis Borges con el comienza este texto, explica bien esa subjetividad y entiende a la memoria como una colección de recuerdos que van y vienen, recuerdos que no son más que un oblicuo reflejo de nosotros mismos. El texto que están por leer, entonces, es un ejercicio reflexivo a partir de tres recuerdos anidados en mi memoria. Estos recuerdos narran tres historias que ocurrieron en el verano de 2006, cuando el Centro comenzaba a dar sus primeros pasos. Estas historias contienen algunos rasgos fundamentales y definitorios del CEPAD y que en pocas líneas pueden describir las características tan peculiares de esta organización que en los últimos diez años se ha dedicado a la defensa de los derechos humanos en Jalisco.

Antecedentes y origen: tres tradiciones de defensa de derechos humanos

En el verano de 2006, quienes entonces integrábamos el equipo operativo del CEPAD, tomamos un autobús que nos llevó a la ciudad de México. Apenas unos meses después de que el CEPAD iniciara operaciones emprendimos un viaje relámpago para visitar algunas de las organizaciones de defensa de derechos humanos más importantes de México. En aquel entonces trabajamos arduamente por definir la estructura organizativa del CEPAD, así como la planeación que marcaría su trabajo durante los siguientes tres años. Entre otras cosas, nos dedicamos a realizar un exhaustivo análisis de la coyuntura nacional y local, y a estudiar la historia y alcances de las organizaciones de

defensa de derechos humanos, por lo que pensamos que una forma sencilla y efectiva para recolectar información era conocer, de primera mano, algunas de las experiencias exitosas de organizaciones dedicadas a estos menesteres. Así fue como del 18 al 21 de julio de 2006 el equipo operativo emprendió su primer viaje de trabajo.

La gestación del CEPAD fue privilegiada, pues la organización contó con los recursos económicos y humanos, así como con el tiempo, para planear sus cimientos. Los objetivos del viaje fueron conocer las instalaciones físicas de las organizaciones; presenciar, aunque fuera fugazmente, cómo es que trabajaban en su día a día; y conversar y dialogar con todas aquellas personas que se dedicaban de tiempo completo a la defensa de los derechos humanos en México. Por supuesto, no estudiamos todas las organizaciones, pero sí acudimos al encuentro de algunas de las más destacadas. En esos días visitamos en la ciudad de México al Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, al Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, la Red Todos los derechos para Todos y Todas y después viajamos a Tlaxcala para conocer el Centro Fray Julián Garcés de Derechos Humanos y Desarrollo Local. También tuvimos reuniones con organizaciones académicas como la Academia Mexicana de Derechos Humanos y el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, así como con el personal de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH).

Desde que llegamos a la ciudad de México no paramos de tener reuniones de trabajo con nuestros nuevos pares. Las conversaciones complejizaron nuestro entendimiento del mundo de las organizaciones civiles en el país y recolectamos recomendaciones sobre qué estrategias podrían ser útiles para el CEPAD como una organización que estaba en gestación. Nos topamos con un panorama desalentador: un sistema ombudsman anquilosado, oneroso y poco efectivo; una radicalización de movimientos y organizaciones sociales debido a la creciente inequidad económica y de representación política en el país; y un

deterioro creciente de las condiciones de seguridad pública. Sin embargo, también encontramos organizaciones activas en la defensa jurídica de derechos humanos, en la investigación del contexto mexicano, y en el desarrollo de estrategias educativas en torno al tema de marras. Encontramos que la defensa de derechos humanos estaba viva. Recuerdo la visita a las oficinas de la Red Todos los derechos para Todos y Todas en la colonia del Valle: a lo largo del día Edgar Cortez y Michel Maza nos explicaron las características de la red, su estructura y funcionamiento, mientras contestaban llamadas telefónicas y revisaban sus correos electrónicos para darle seguimiento a denuncias y acciones urgentes. Fue algo así como una “probadita” de lo que estaba por venir. Luego de esas reuniones regresamos a Guadalajara cargados de experiencias y nuevos conocimientos que nos sirvieron para trabajar en la planeación del CEPAD.

El viaje al centro del país pinta algunos de los rasgos generales de esta organización. El ADN del CEPAD contiene elementos de lo que podría considerarse como las distintas *tradiciones* de defensa de derechos humanos. Por ejemplo, muchas de las organizaciones que visitamos tienen un origen religioso, el cual es evidente desde su nombre. En diversas partes de América Latina, el ala más progresista de la Iglesia católica ha impulsado la creación de este tipo de organizaciones. Este impulso no sólo ha sido económico sino también filosófico. La Iglesia y sus proyectos han apostado por los pobres y por la construcción de comunidades que abracen el valor de la solidaridad y la justicia social. Otras de las organizaciones que visitamos están ancladas en el campo de la academia y han buscado investigar, entender y denunciar las violaciones a los derechos humanos. Además, han promovido que la filosofía y discurso de los derechos humanos sean discutidos e incorporados en escuelas y universidades, así como en espacios de educación no formal. Finalmente, otras de las organizaciones que estudiamos tienen una perspectiva sistémica y global, y sus misiones están encaminadas

a hacer su trabajo utilizando el sistema internacional de protección a los derechos humanos y el trabajo colectivo a través de redes de organizaciones sociales. Muchas de estas tradiciones son ahora parte del CEPAD, pues es una organización que puso al centro de su misión el litigio estratégico para la defensa de los derechos humanos, pero que también ha realizado trabajos de investigación, educación y comunicación social. En sus estrategias, el CEPAD ha echado mano del sistema internacional de protección a los derechos humanos, pero también ha operado con las herramientas jurídicas nacionales y locales. No es una organización financiada por la Iglesia, pero siempre se ha puesto como objetivo abonar a la construcción de comunidades solidarias, humanistas y de paz.

Los rasgos con los que nació el CEPAD no son gratuitos, ni fruto de una coincidencia. El origen de esta institución no tuvo que ver con una violación emblemática de derechos humanos que detonara la organización de un grupo de personas en torno a una causa, tampoco fue debido al interés de reivindicar algún grupo humano o tema en particular, ni tuvo como inspiración la figura de algún defensor o defensora de los derechos humanos. La idea de fundar el CEPAD corrió a cargo de distintos activistas y académicos del Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC), del Centro de Acción y Reflexión Laboral (CEREAL) y del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), quienes pensaban que en Jalisco hacía falta una organización dedicada a la defensa jurídica de los derechos humanos y que al mismo tiempo funcionara como una suerte de gozne o puente, entre las organizaciones civiles del estado. De marzo a diciembre de 2005, estas tres organizaciones, que representan parte de las tradiciones que mencioné líneas atrás, escribieron un proyecto sobre la creación de una organización civil dedicada a la defensa de derechos humanos. El documento fue presentado a la Fundación MacArthur y aprobado para su financiamiento a principios de 2006. Tres meses después, en marzo de aquel año, el CEPAD comenzó a

operar de manera cotidiana. El equipo operativo estuvo conformado por Francisco Macías Medina como coordinador general, César Pérez Verónica como coordinador del área jurídica, Gerardo Moya García como coordinador del área educativa, y quien esto escribe como coordinador del área de investigación y comunicación social. Las primeras oficinas de la organización estuvieron en las instalaciones de la Casa de Formación Ignaciana, mejor conocidas como “el CAFT”, ubicadas en el número 245 de la calle Contreras Medellín, en el centro de Guadalajara.

El litigio estratégico como estrategia integral de defensa de derechos humanos

Según mis apuntes, en junio de 2006 llegó uno de los primeros casos emblemáticos para el CEPAD. Una mañana entré a la oficina y conocí a uno de los jóvenes que habían sido aprendidos por la policía luego de las manifestaciones del 28 de mayo de 2004. Él no había participado en la marcha, pero aun así los policías lo detuvieron, lo encerraron en los sótanos de las instalaciones de la corporación ubicadas en la Avenida 16 de septiembre, lo torturaron, y después encarcelaron. César Pérez Verónica, quien entonces estaba encargado del área de litigio estratégico y ahora es coordinador del Centro, había conocido a este joven desde antes de la fundación del CEPAD y llevaba su defensa jurídica. Durante una mañana observé cómo trabajaban los tres abogados del Centro. Aprendí a hacer la documentación de un caso y en los meses siguientes colaboré en las distintas estrategias para su defensa: sistematizando información periodística, haciendo líneas de tiempo sobre lo ocurrido después del 28 de mayo y buscando atención psicológica para el joven. De alguna manera, éste y otros de los primeros casos que tomó el Centro, fueron la materia prima para desarrollar una metodología de trabajo basada en las distintas tradiciones de defensa de derechos humanos: con la visión global y técnica que aporta el derecho internacional, con la *praxis* jurídica en instancias lo-

cales y federales, y bajo un *etbos* que siempre ha buscado cuidar la humanidad, dignidad e integridad de las víctimas.

En los diez años siguientes, decenas de personas llegaron a tocar las puertas del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo y sería muy complicado y extenso hacer una enumeración de todos los casos que se atendieron en este tiempo. Sin embargo, algo que es importante señalar es que el CEPAD siempre ha buscado desarrollar el litigio estratégico como una herramienta que permite defender jurídicamente casos de violaciones graves a derechos humanos, pero que también sirve para visibilizar las causas políticas, económicas y culturales que permiten que estas violaciones ocurran. A través del litigio estratégico se puede defender a un preso político y al mismo tiempo generar evidencias tangibles de la fragilidad del debido proceso en nuestro país; también se puede defender a una persona que ha sufrido sistemáticamente actos de discriminación y demostrar el largo trecho que tenemos que recorrer para convertirnos en una sociedad multicultural y abierta a las diferencias; o también se puede atacar a una ley que vulnera o limita los derechos de una persona, y que al mismo tiempo afecta a toda la población.

El caso del joven que llegó al CEPAD luego de las brutales represiones del 28 de mayo es relevante porque la tortura ha sido uno de los temas centrales en el trabajo de la organización. Esta práctica atenta contra el debido proceso y la dignidad humana, por lo que el CEPAD ha defendido distintos casos de tortura y publicado numerosos artículos documentando su existencia en Jalisco. Otro tema relevante para el Centro ha sido la discriminación. En este rubro se ha trabajado con casos que puedan transformar las condiciones estructurales que discriminan a la población. Los caminos han sido varios. El CEPAD se ha sumado a coaliciones de organizaciones civiles para proponer una nueva ley antidiscriminación en el Congreso local. Por otro lado, ha trabajado jurídicamente en casos en los que personas han sido discriminadas por vivir con VIH; casos en los que el Estado discrimina por no ofrecer matrimo-

nios igualitarios; y casos en los que, por cuestiones de género, clase, e incluso raza, hay un acceso inequitativo a la justicia. El derecho a un medio ambiente sano también ha sido relevante en el trabajo del CEPAD y se ha acompañado, en distintos momentos, a los activistas que defienden el bosque de El Nixticuil en Zapopan. También ha existido un acompañamiento a la lucha de pueblos originarios, como es el caso de la comunidad indígena de Mezcala, que ha luchado ferozmente en contra de la invasión de sus tierras y, en general, por la defensa de su cultura. Asimismo, el CEPAD ha buscado estar atento a los movimientos sociales de la región y a sus manifestaciones públicas, pues a lo largo de los últimos diez años han existido distintos casos de represión a la protesta social, en contextos de descontento social postelectoral o en marchas a favor de las garantías individuales. En el campo del derecho a la información, el Centro ha colaborado con otras organizaciones civiles para defender el acceso a la información pública, señalando los retrocesos en las garantías individuales que congresistas han impulsado en el Congreso del estado. Además, ha documentado y acompañado a periodistas que han visto amenazada su integridad física y emocional por ejercer su trabajo de forma crítica. Finalmente, un tema que tristemente ha permeado el trabajo de la organización ha sido la atención de víctimas, personales y comunitarias, de la guerra contra el narcotráfico, un eufemismo para nombrar la pauperización de las condiciones de seguridad pública de México y de la militarización de la seguridad pública en el país.

Algo que muy pronto aprendimos en el CEPAD, es que el litigio estratégico es caro. Esta actividad requiere de personal altamente especializado en derecho internacional y derechos humanos, así como en la conducción política del tratamiento de este tipo de casos en el espacio público. Además, se requiere de servicios externos de profesionales como peritos, psicólogos e investigadores sociales. También es necesario contar con recursos materiales como computadoras, impresoras, papel, fotocopadoras y

más. Esto puede parecer obvio, pero mantener una oficina que tiene estos gastos, ha sido difícil y complejo. Durante los primeros años de su existencia, el CEPAD operó gracias a donaciones de mobiliario de las organizaciones fundadoras (IMDEC, ITESO Y CEREAL), pero especialmente del financiamiento de la fundación MacArthur, que permitió contar con las condiciones mínimas necesarias para hacer un trabajo de litigio estratégico. Sin embargo, al final de la primera década del siglo XXI, las financiadoras globales, incluidas la fundación MacArthur, vivieron un proceso de reconfiguración de sus proyectos filantrópicos y entre otras cosas decidieron retirar una buena cantidad de sus fondos de América Latina y financiar organizaciones en otras zonas del mundo, más pobres y con mayores necesidades. Esta nueva realidad dejó a muchas organizaciones de derechos humanos en México y América Latina, incluido el CEPAD, en una gran vulnerabilidad económica, pues en poco tiempo se agotaron los recursos para seguir operando bajo el modelo que había dado origen a la organización.

Los años postMacArthur fueron difíciles, pues exigieron un nuevo diseño institucional en donde el CEPAD pudiera seguir operando, pero sin el financiamiento masivo y generoso de una sola fundación. El nuevo modelo incluyó la búsqueda de pequeños financiamientos de organizaciones internacionales, pero especialmente de las aportaciones voluntarias de lo que hemos denominado como “micro-donadores”, quienes son ciudadanos comunes y corrientes que ofrecen aportar económicamente para el mantenimiento del CEPAD. Además, a este modelo se ha sumado otro factor importante: la incorporación de voluntarios y voluntarias al trabajo de la organización. A lo largo de los primeros diez años del CEPAD, pero especialmente en los últimos cinco, decenas de voluntarios han trabajado para el Centro. Algunos de ellos son estudiantes universitarios, otros son personas que alguna vez han recibido atención del Centro y otros son individuos que simplemente están interesados en las causas que defiende. En un contexto en

el que las agencias internacionales han dejado de financiar proyectos en México, en el que no existe una cultura filantrópica y de donación empresarial, y en el que pululan eternas suspicacias de ciertos actores políticos y económicos sobre de dónde proviene el dinero que financia a las organizaciones civiles, el nuevo modelo de financiamiento de la organización ha dado buenos resultados, pues el CEPAD se ha mantenido con vida.

La lucha por el control sobre el discurso de la defensa de los derechos humanos

La tercera y última historia que estructura este texto, también ocurrió en julio de 2006, cuando los diputados del Congreso local publicaron la convocatoria para integrar el Consejo Ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHJ). Carlos Manuel Barba era el presidente de la comisión y hasta el momento había tenido un pobre desempeño en la conducción de la institución encargada de defender los derechos humanos de los jaliscienses. Barba actuó como un burócrata que nunca buscó confrontarse con las autoridades políticas del estado. Dada esta situación, la conformación de un consejo ciudadano autónomo y crítico era de vital importancia para que Barba tuviera un contrapeso en el interior de la Comisión. Sin embargo, los diputados de aquel entonces no tenían interés en que la Comisión se transformara en un espacio crítico del gobierno; por el contrario, su interés era mantener este espacio institucional como una ficción ornamental de defensa de los derechos humanos. Esta voluntad se demostró, entre otras cosas, en la forma en la que lanzaron la convocatoria para integrar el Consejo Ciudadano, pues abrieron un plazo de tan sólo cinco días para el registro de candidatos.

La noticia de la abrupta convocatoria pronto llegó al equipo operativo del CEPAD. Luego de una junta de planeación, el equipo acordó que era importante intervenir en la coyuntura porque existía un interés en que la Co-

misión Estatal de Derechos Humanos pudiera funcionar como una institución aliada a las organizaciones civiles y las víctimas de abusos en el estado de Jalisco. Organizaciones como el CEPAD requerían de una comisión fuerte que pudiera enfrentar al Estado. Por ello, en tan sólo una semana, el Centro se dedicó a organizar un seminario de preparación para los ciudadanos interesados en participar en el Consejo Ciudadano de la Comisión. Se realizaron exposiciones para explicar qué documentación se requería y talleres para que los aspirantes estudiaran para el examen requerido. Al final, el esfuerzo tuvo una buena recompensa, tal como Gerardo Moya escribió en un editorial publicado en la página Web del Cepad, así como en el primer boletín informativo del “Ombudsman ciudadano” de la Academia Mexicana de Derechos Humanos: “Ardua fue la labor de las osc de Jalisco para proponer, capacitar y presentar candidatos y candidatas al Congreso del Estado, en tan solo cuatro días. No obstante, cuatro de los ocho consejeros y consejeras nombrados, fueron impulsados por las osc”.

Esta coyuntura fue importante porque desde entonces quedó claro que la Comisión Estatal de Derechos Humanos sería una institución con la que el CEPAD tendría que trabajar, pero sobre todo, vigilar críticamente. A lo largo de los siguientes diez años, el CEPAD acompañó y asesoró a distintas personas, organizaciones civiles y movimientos ciudadanos, quienes buscaron en la comisión una herramienta institucional para defender sus derechos humanos. Así, se dio seguimiento a quejas relacionadas con tortura, debido proceso, discriminación, transparencia, acceso a la información y muchos temas más. También se hizo un seguimiento minucioso de la Comisión a través de distintos trabajos de investigación académica y ensayos, textos que en su mayoría se encuentran publicados en los informes anuales del CEPAD, así como en los informes del Vigía Ciudadano del Ombudsman, un esfuerzo coordinado por la Academia Mexicana de Derechos Humanos. En estos informes se ha documentado y probado la poca efectividad

de la CEDHJ, la poca autonomía e independencia que esta institución tiene frente a los poderes públicos, así como los antidemocráticos procesos de elección de los consejeros ciudadanos y especialmente de Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, quien llegó a la presidencia de la Comisión sin ninguna experiencia en la defensa de los derechos humanos y a través de un proceso turbio y opaco. La imagen que sintetiza este proceso político muestra a Álvarez Cibrián tomando protesta en el Congreso del estado, resguardado por elementos de seguridad pública, mientras a las afueras del Congreso decenas de activistas se manifiestan en contra de su designación. Asimismo, el CEPAD llevó un caso en contra de la propia Comisión, cuando la consejera suplente Paola Lazo Corvera fue despojada de sus derechos para sustituir a un titular del Consejo Ciudadano de la CEDHJ.

En el CEPAD muy pronto entendimos que la Comisión no sería nuestra aliada, ni tampoco de las organizaciones y movimientos sociales dedicados a la defensa de los derechos humanos. A lo largo de sus casi 25 años de operación, la Comisión ha demostrado ser una institución onerosa para el erario público y que pocos resultados ha ofrecido debido a su falta de independencia. Al igual que otros organismos autónomos encargados de temas electorales y de transparencia, la Comisión se ha caracterizado por destinar la mayor parte de su presupuesto a la contratación de personal, lo que ha ocasionado que estas instituciones se hayan vuelto botines para los políticos, quienes se disputan estos puestos de trabajo en forma discrecional. Esto ha ocasionado que, por un lado, las personas que están contratadas en estas instituciones en muchos casos no tengan la preparación adecuada para sus puestos y por otro, que quienes son contratados tengan que responder a las peticiones de sus padrinos políticos. El resultado es el desarrollo de instituciones que no sirven para lo que fueron creadas, que en este caso es la defensa de los derechos humanos.

La falta de resultados del sistema ombudsman en México es grave, pues los ciudadanos carecen de una instancia plural, independiente, autónoma y efectiva que funcione como defensora de sus derechos fundamentales. Sin embargo, el trabajo de las comisiones ha tenido otro efecto negativo y tiene que ver con la cooptación del discurso sobre la defensa de los derechos humanos, una acción que desde el CEPAD hemos observado claramente. La Comisión Estatal de Derechos Humanos ha buscado ser la instancia que decide y juzga qué son los derechos humanos y quiénes pueden ser sus legítimos defensores. Esta situación que ha ocurrido en otros tiempos y en otros países, ha sido observada por diversos politólogos y sociólogos y no es otra cosa que la cooptación, por parte de los Estados, de los discursos políticos de movimientos y organizaciones sociales. El Estado accede a incorporar a su discurso ciertas formas de ver el mundo y al hacerlo, en muchas ocasiones, edulcora y adelgaza el sentido de las exigencias originales. Por ello, no es raro que, año tras año, en los informes de la CEDHJ, el ombudsman utilice el lenguaje de los derechos humanos para describir los avances que el estado aparentemente ha tenido en la materia, cuando en la realidad Jalisco ha vivido claros retrocesos en temas como el derecho a la seguridad, el libre tránsito y a la libertad de expresión, tan sólo por mencionar algunos.

Por esta razón, el CEPAD ha entendido que la defensa de derechos humanos también debe llevarse a cabo como una defensa del discurso de las organizaciones en el espacio público. Los derechos humanos ofrecen un marco para entender y nombrar al mundo y a la existencia humana. En ese sentido, la defensa de los derechos humanos también se lleva a cabo a través de la generación de estrategias de comunicación pública. Estas estrategias tienen como objetivo participar e influir en diálogos comunitarios y políticos desde la perspectiva de los derechos humanos. De quienes más hemos aprendido de esto, en el CEPAD y otras organizaciones, es de la lucha feminista que busca visibilizar, entre otras cosas, la forma inequitativa y

arbitraria de nombrar al mundo desde la cultura patriarcal. Por eso sabemos que no es lo mismo decir que los *niños* tienen derecho a la educación, a enunciar que *las niñas y los niños* tienen ese derecho. De la misma forma entendemos y comunicamos que el robo a las oficinas de un periodista no es un simple hurto, sino un atentado contra la libertad de expresión; que la invasión de “unos terrenos” en Mezcala es en realidad una violación al derecho de los pueblos originarios; y que el despido de una persona por vivir con VIH es un acto de discriminación y no un mero conflicto entre un empleado y su patrón.

En pocas palabras: la forma de nombrar al mundo importa y también es un acto de resistencia. En ese sentido, en estos diez años el CEPAD no solamente se convirtió en una organización vigilante y crítica del actuar de la CEDHJ, sino en un grupo de personas que constantemente están en búsqueda de espacios para debatir públicamente los problemas políticos, económicos y culturales de Jalisco desde una perspectiva de derechos.

Epílogo

Estas tres historias y las reflexiones que se desprenden de ellas, reflejan, desde mi punto de vista, algunos de los rasgos más importantes del origen e historia del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo. En la historia del Centro hay muchas más historias y datos, logros y fracasos, alianzas y rompimientos, momentos dulces y amargos, que en unas cuantas cuartillas es difícil sintetizar. Sin embargo, algo muy importante de reconocer, es el trabajo de todas las personas que de una u otra manera hicieron posible esta organización. En las páginas siguientes los lectores podrán encontrar una lista de todas ellas. Las instituciones y organizaciones son entelequias humanas que sólo pueden funcionar a través del trabajo de múltiples personas. En ese sentido el CEPAD es un equipo operativo compuesto por un abogado y una gran cantidad de voluntarios y voluntarias, también es una asamblea que

se reúne mes a mes para discutir el trabajo de la organización y sobre las coyunturas más importantes relacionadas con los derechos humanos, pero en especial, el Cepad está constituido por todas aquellas personas que han deposi-

tado en esta organización la confianza para la defensa de sus derechos humanos. A todos ellos, gracias por estos primeros diez años.



Fotografía: Ana Paola Monreal

EL DIFUSO DERECHO A HACER CIUDAD

Daniela Martín Segura

Paola Payró Alegría

Héctor Castañón Reyes

¿La ciudad es *una construcción colectiva*? *Sí.*

¿Las posibilidades de participar en su construcción son iguales para todas *las personas*? *No.*

¿La ciudad ha sido, entonces, *una construcción desigual*? *Sí.*

En los hechos, todas(os) participamos en la construcción de la ciudad. Algunas veces de acuerdo a las normas y recursos oficiales; algunas en contra de ellas, y otras más a pesar de ellas. En teoría, son los derechos y obligaciones los que nos hacen ciudadanas(os) y la condición de ciudadanía la que nos hace iguales. En la práctica, el ejercicio del derecho a decidir sobre nuestro entorno habitado está fuertemente condicionado por el acceso al suelo, al capital y al poder político, cuyo ejercicio desde los gobiernos no ha propiciado una distribución equitativa de los derechos y bienes públicos, sino que más bien ha reproducido un esquema de privilegios a favor de las élites, contribuyendo así a la profundización de la desigualdad social en las ciudades.

Desde finales del siglo pasado, son las ciudades el espacio en donde mayoritariamente y cada vez más, se encuentran, se enciman y frecuentemente se contraponen los campos del ejercicio del derecho a la vivienda, a la movilidad, al agua, al patrimonio, a la educación, a la salud, al trabajo, a la libre expresión y a la participación. En este escenario de intereses y necesidades confrontadas ¿cómo se gestiona el conflicto y quiénes resultan beneficiados y quienes marginados en su desenlace? En las siguientes líneas se describe la situación vivida en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) durante el último año, respecto al derecho de todas/os a ser parte activa y legítima de la construcción de la ciudad, comenzando por hacer referencia a lo que el marco legal ya ha sido capaz de reconocer, pero dista mucho aún de garantizar.

Los derechos en la ciudad

Desde 2010, se estima que poco más de 75% de la población mexicana habita en ciudades. En ella, se configuran relaciones económicas, políticas y medioambientales a distintas escalas administrativas y de acción social, que han terminado por afectar no sólo las dinámicas de su propio territorio, sino también las que ocurren en el espacio rural y natural. La ciudadanía, entendida como el cuerpo social que da vida a las ciudades, es sujeta de obligaciones que trascienden el entorno urbano habitado, así como de derechos que comparte con las poblaciones urbanas y rurales por el hecho fundamental de ser humanas. Algunas de estas prerrogativas se encuentran oficializadas e instrumentalizadas en la legislación nacional e internacional, y algunas otras se ejercen, aunque no cuenten con el reconocimiento oficial.

En el caso de México, el Artículo 4º de nuestra Constitución reconoce el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; a la protección de la salud; a un medio ambiente sano; al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible; a disfrutar de vivienda digna y decorosa; al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia; y a la cultura física y la práctica del deporte.

Adicionalmente, en distintos artículos se establece el derecho a la participación ciudadana para la toma de decisiones y el ejercicio de una democracia representativa. Entre ellos se encuentra el Artículo 21 sobre la evaluación participativa de políticas e instituciones de seguridad, el 26 en materia de planeación democrática y deliberativa para el desarrollo, el 27 para el desarrollo rural integral,

el 41 para la participación popular en la vida democrática del país a través de los partidos políticos, y el 113 para la constitución del comité de participación ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. Todos estos derechos constitucionales se ejercen *en* la ciudad, y es responsabilidad de los gobiernos facilitar el acceso a los mecanismos institucionales para garantizar su plena realización.

El derecho a la ciudad

Desarrollado a partir de la noción acuñada por Henri Lefebvre en la década de los sesenta, el derecho a la ciudad ha evolucionado de un concepto teórico a un marco de referencia cada vez más operativo. Ha sido impulsado por distintos organismos que procuran su implementación en diversos países, como la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (PGDC) que lo define como “el derecho de todas y todos los habitantes —presentes y futuros; permanentes y temporales— a usar, ocupar, producir, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos justos, inclusivos, seguros y sostenibles, entendidos como bienes comunes” (Lefebvre, 2016:11).

Este derecho es de carácter colectivo, indivisible y difuso. Es colectivo porque pertenece a la diversidad de los habitantes para participar en la defensa de intereses comunes; es indivisible porque requiere de la plena y efectiva realización del conjunto de los derechos humanos para materializarse; y es difuso porque pertenece por igual a las generaciones presentes y futuras, así como a las demarcaciones territoriales de todas las escalas.

Como fruto de diversas iniciativas, varias de ellas abordadas en distintas ediciones del Foro Social Mundial, en 2001 se elaboró la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Esta carta es un conjunto de principios y lineamientos, y tiene como objetivo luchar contra todas las causas y manifestaciones de la exclusión, ya sean espaciales, económicas, políticas, medioambientales o culturales. La carta es una articulación de los derechos humanos con

la democracia, lo que implica una reconfiguración del entendimiento que se tiene sobre las comunidades políticas. Si bien la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad no es un instrumento legal, recupera derechos que se encuentran constitucionalmente identificados en diversos documentos.

Sugranyes y Bouza (2016) explican que el derecho a la ciudad se ejerce a través de acciones sociales y políticas, siempre de carácter colectivo, para incidir en la esfera pública; en este sentido, se despliega como el derecho a la transformación de nuestros entornos para lograr una equitativa (re)distribución de los recursos, oportunidades y plusvalías de los que la ciudad dispone y genera. Puesto de forma sencilla, se trata de nuestro derecho a crear y (re)configurar nuestros propios derechos y espacios, con base en nuestras diversas necesidades colectivas y en las siempre fluctuantes dinámicas urbanas. El aporte de esta perspectiva trasciende de la mera sumatoria de los derechos existentes, ya que los relaciona entre ellos y los vincula a los procesos de gestión ambiental y territorial (Ortiz, 2016).

Expansión urbana y expulsión social

El geógrafo David Harvey aborda el derecho a la ciudad como “el ejercicio de un poder colectivo para reconfigurar el proceso de urbanización” (en Perry, 2016:25); en contextos urbanos, este derecho se ofrece como una útil herramienta para la incidencia ciudadana, sobre todo en materia de ordenamiento territorial. Esto es algo particularmente necesario en escenarios como el que enfrenta el día de hoy el amg, en donde el desarrollo expansivo de la metrópoli ha detonado múltiples procesos de expulsión y marginación de los sectores ya de por sí vulnerables. En estos, el acceso al suelo para la vivienda funge como una de las principales condicionantes para el desarrollo equitativo de nuestros territorios y sociedades.

La localización de la vivienda resulta clave para el entendimiento de diversas problemáticas de desigualdad,

seguridad, y desarrollo social y territorial. El derecho a la vivienda, en la forma que ha sido normado y administrado por el Estado, para ser garantizado con lógicas de mercado, está generando una serie de problemáticas socioambientales y violencias estructurales, que afectan las dinámicas de la metrópoli en su conjunto y la calidad de vida de todos sus habitantes.

Los actuales modelos de vivienda–negocio han impuesto sobre la ciudad un crecimiento especulativo que excede al de su población: entre 1990 y 2015 la tasa de crecimiento anual de la población fue de 1.9%, mientras que la superficie del espacio construido en el amg se duplicó, creciendo con una tasa promedio anual de 2.9% en un patrón de desarrollo territorial fragmentado y discontinuo (IMEPLAN, 2015), que responde primordialmente a las lógicas de maximización de rentabilidad de los desarrolladores inmobiliarios y a la capacidad crediticia de quienes ganan más de tres salarios mínimos, dejando desprotegida a la población más vulnerable.

Este modelo de financiación de la vivienda de interés social ha proliferado de la mano de otras políticas que han privilegiado los procesos de mercantilización de los bienes y servicios urbanos, con lógicas diseñadas para responder a números e indicadores de desarrollo empresarial más que para garantizar los derechos de quienes habitan estos entornos. Según los principios establecidos en el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1996, para que la vivienda sea adecuada debe contar con seis condiciones básicas: seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios materiales, asequibilidad, habitabilidad sin riesgos, accesibilidad a equipamientos y adecuación cultural. No obstante, observamos de manera recurrente la falta de garantía de una, varias o todas las condiciones anteriores en los desarrollos que se desdoblán desde los centros urbanos hacia las áreas agrícolas y naturales de todos los municipios metropolitanos.

Marginación y violencias urbanas

La vivienda, cuando no cumple con estas condiciones básicas, termina por generar más problemas que los pretende solucionar. Jusidman (2015) expone que en las últimas décadas las ciudades de México se han constituido como aglomeraciones humanas, hasta cierto punto contraproducentes para el bienestar, pues generan condiciones detonantes de violencias sociales en el seno de las familias, los barrios y las comunidades. Esto nos ha llevado a una profunda crisis urbana en la que se desatienden las causas de fondo de los conflictos, que han rebasado las capacidades institucionales para garantizar la convivencia pacífica.

Al no existir una estructura sociourbana que ayude a aliviar las tensiones sociales, y al no contar con un Estado capaz de proteger a los miembros de sus comunidades, no se puede aspirar a una contención individual de las violencias sólo con discursos de prevención comunitaria. En medio de esta acumulación de desventajas socioeconómicas y culturales en los sectores menos favorecidos, la presión social aumenta y el escenario de violencia generalizada se agrava.

Desigualdad y pobreza

Pérez (2016) explica que los procesos de urbanización neoliberales han contribuido sistemáticamente a la exclusión de la población más vulnerable del goce de los bienes urbanos. De esta manera, se han venido acrecentando las distancias sociales, económicas y culturales, que terminan superando aún las territoriales. En México, como en América Latina en general, la reproducción de la pobreza está estrechamente vinculada con la forma desigual en que se han diseñado las relaciones de producción, los mercados de trabajo y los mecanismos de distribución de ingresos. Estas desigualdades se encuentran reforzadas por limitaciones espaciales para el acceso de la población a las actividades y oportunidades de desarrollo económico.



Fotografía: Anna Karolina Chimiak

Las limitadas capacidades económicas derivan también en capacidades desiguales de las poblaciones vulneradas para exigir derechos e incidir en temas de interés público, lo que puede hacerlas proclives a la dependencia de estructuras de clientelismo político y de explotación laboral. Este acaparamiento de capitales por parte de un Estado que se ha dedicado a promover un modelo económico que privilegia la producción del capital como condición única del desarrollo, ha terminado por negar sistemáticamente los derechos a la ciudadanía, escudándose tras indicadores de competencia e imponiendo las relaciones de mercado como condición para la accesibilidad a los satisfactores más básicos.

Las reacciones institucionales

La realidad nos enfrenta a ciudades con paisajes que, en lugar de evocar progreso o desarrollo, retratan e intensifican la desigualdad de nuestras sociedades (Catenazzi y Reese, 2016). En razón de ello, organismos e instancias nacionales e internacionales han impulsado, en años recientes, directrices y guías para reorientar el desarrollo urbano hacia principios sostenibles e incluyentes. Las legis-

laciones nacionales han sido sumamente proliferas en esta materia, componiendo un amplio cuerpo de documentos e instancias dedicadas a su regulación.

Desde la emisión de la Ley Nacional de Vivienda de 2006, la política nacional se orientó a establecer y regular los programas, instrumentos y apoyos para que toda familia pudiera *disfrutar de una vivienda digna y decorosa*, buscando sentar las bases para aspirar a un desarrollo nacional más equitativo. En el presente sexenio, con las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018, se propone enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos y cerrar las brechas de desigualdad social. Esto se expresa en la meta por un México Incluyente, que se propone garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de todos los mexicanos.

Dentro del objetivo 2.5 de dicha meta, se contempla el proveer un *entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna*. Más específicamente, en sus estrategias 2.5.1 a 2.5.3 se ofrecen líneas de acción para transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente; de esta forma se pretende la consolidación de ciudades competitivas, densas, prósperas, justas, seguras y sustentables. En

alineación a lo anterior, la Política Nacional de Vivienda de 2013, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), persigue cuatro estrategias: (i) lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional, (ii) transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente, (iii) reducir de manera responsable el rezago de vivienda, y (iv) procurar una vivienda digna para los mexicanos.

En la recientemente aprobada Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, estrenada a finales de noviembre de 2016, se sentaron nuevas bases que, en su Artículo 4, establecen que la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial deberán conducirse en apego a los siguientes principios de política pública: (i) Derecho a la ciudad, (ii) Equidad e inclusión, (iii) Derecho a la propiedad urbana, (iv) Coherencia y racionalidad, (v) Participación democrática y transparencia, (vi) Productividad y eficiencia, (vii) Protección y progresividad del espacio público, (viii) Resiliencia, seguridad urbana y riesgos, (ix) Sustentabilidad ambiental, y (x) Accesibilidad universal y movilidad. En el Artículo 5 se dictamina además que toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar dichos principios sin importar el orden de gobierno de donde emane.

En el AMG, el año pasado se aprobó también el Programa de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTmet), documento que plantea un modelo de desarrollo urbano compacto, cercano, conectado y equitativo, y ofrece una necesaria mirada de conjunto a las dinámicas de las localidades que componen la metrópoli. Sin embargo, el instrumento refleja la incesante presión de las lógicas del desarrollo expansivo sobre las autoridades municipales, que en conjunto prevén 44,835 hectáreas como reserva urbana, de las cuales 53.74% (es decir, 23,870 ha.) son consideradas “factibles” para desarrollar, por sus supuestas condiciones de aptitud territorial bajo el esquema de

proximidad. Especialistas, activistas y académicos concuerdan que estas reservas territoriales tienden a la dispersión y legitiman la expansión urbana.

Del mismo modo, la propuesta de ciertas centralidades emergentes y corredores de movilidad hacia las periferias propician la expansión urbana. En el documento se recurre a la inclusión injustificada de cinco centralidades emergentes por petición específica de los municipios correspondientes, incumpliendo el método para la definición de dichas centralidades estipulado en el apartado 7.1.1.2. Los casos más controversiales son los de Colotlán y La Azucena en el municipio de Zapopan; y los de la Delegación de Matatlán y la Delegación de La Purísima en el municipio de Zapotlanejo.

Realidades y deudas en Jalisco

Según datos del Imeplan (2015), desde la promulgación del Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de 1982, la superficie urbanizada de Guadalajara al 2015 ha crecido de la siguiente manera: 80% (10,005 ha.) de las reservas urbanas que contemplaba el Plan se urbanizaron, 50% (9,435 ha.) de la superficie del área de transición se urbanizó, 27% (13,282 ha.) de las áreas agrícolas se perdieron por la urbanización, 9% (2,097 ha.) de superficie de áreas de conservación se perdieron por la urbanización; y aproximadamente 5,488 ha. se urbanizaron fuera de los límites que contemplaba el Plan de Ordenamiento, que equivalen a 4% del total del polígono del Plan.

Del crecimiento ocurrido desde 1999 a la fecha, 56% se dio fuera de los límites de la ciudad; de esa superficie de nuevos desarrollos urbanos, 42% se desarrolló como extensiones contiguas y 14% como urbanizaciones discontinuas. En este sentido los municipios con mayor grado de fragmentación fueron Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Zapopan, en donde más de 50% de la superficie de su crecimiento urbano se dio de manera desconectada y aislada de los núcleos urbanos (IMEPLAN, 2015).

Se observa entonces una tendencia a la agudización de la discontinuidad urbana como causa importante de la expansión, motivo por el cual la huella de la ciudad ha aumentado en un promedio de 1.5% anual, pasando de 12.9 km. en 1990 a 18.3 km. en 2015. No obstante, en ese mismo periodo el índice de proximidad disminuyó de 0.79 a 0.74 y el índice de cohesión disminuyó de 0.78 a 0.76, indicadores ambos que dan cuenta de que, aún contrario a las manifestaciones de intenciones de planeadores y desarrolladores, la ciudad se ha vuelto menos compacta y más dispersa (IMEPLAN, 2015).

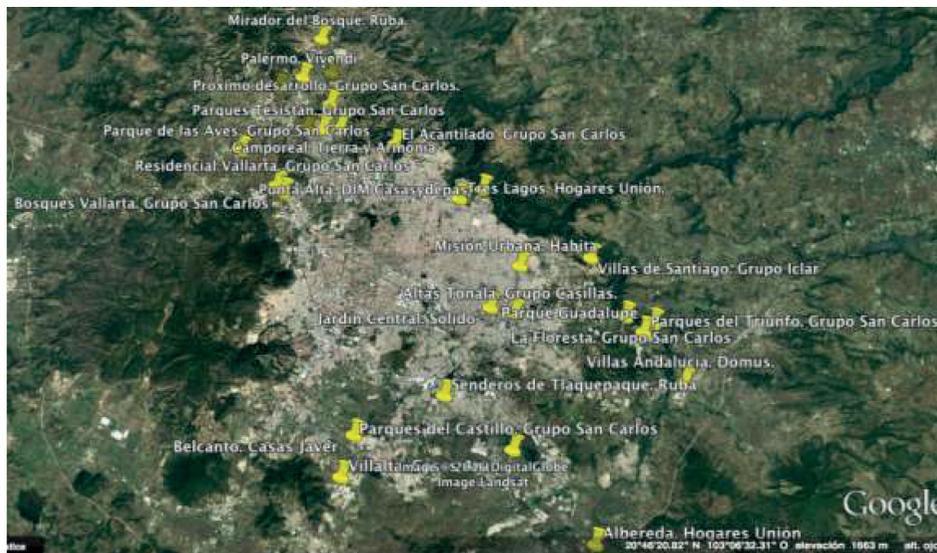
El contexto en el 2016

El cambio de política de vivienda se ha justificado por el reconocimiento de los errores de las políticas iniciadas en

2000; sin embargo, en esta reformulación no se plantean medidas y programas de restitución de derechos y reparación del daño a los millones de personas que se han visto afectadas por estas políticas erradas, y el desarrollo urbano incompleto se perpetúa, ya que los gobiernos dan más atención a los nuevos desarrollos que a los ya habitados, regularizados o no.

A pesar del cambio de modelo en los programas nacionales de desarrollo urbano y vivienda en 2013, la oferta de vivienda social en el amg sigue siendo expulsora, como lo muestra el siguiente mapa, construido a partir de las alternativas encontradas en la tercera feria de vivienda llevada a cabo en diciembre de 2016 en las instalaciones del INFONAVIT Delegación Jalisco.

Figura 1. Oferta de vivienda social en el AMG



Fuente: Desarrollos de vivienda social ofrecidos en la Feria de Vivienda Infonavit, diciembre 2016.

Los subsidios públicos siguen otorgándose a este tipo de desarrollos cuya calidad se ve aún más afectada porque en su precio de venta deben incluirse los costos de construcción de infraestructura y equipamientos, que los gobiernos han renunciado a cubrir por el acelerado

ritmo de expansión. De esta manera, los sectores de menores ingresos terminan pagando con su crédito: su casa, su terreno, la infraestructura y los servicios, y de facto, la construcción de una ciudad sobre la que no tuvieron oportunidad de decidir.

Participación ciudadana

Los gobiernos actuales asumen que tienen el privilegio y la legitimidad para tomar decisiones sobre la ciudad y los espacios públicos, por lo que se reservan el derecho de manejar discrecionalmente la información sobre proyectos que la afectan, como ocurre en el caso del proyecto Yolkan en el Cerro de La Reina en Tonalá, el Parque Huentitán y el Parque Morelos en el municipio de Guadalajara, Santa Anita Hills en Tlajomulco, la ampliación de la Av. Ángel Leaño en el bosque El Nixticuil, las Villas Panamericanas en el bajo de La Primavera y el Parque Carneros en el municipio de Zapopan. Con esta poca transparencia es difícil construir consensos y prevenir afectaciones, por lo que la ciudadanía ha actuado de forma reactiva y a la defensiva. Dichas reacciones terminan siendo calificadas por el Estado y el gremio de desarrolladores como opositoras a cualquier forma de “progreso”, cuando lo que existe de fondo es una propuesta alternativa al modelo de ciudad actual.

En algunas ocasiones, la ciudadanía organizada se ha visto orillada a judicializar iniciativas de desarrollo urbano que logran frenar, sin embargo, con ello han generado otro tipo de consecuencias negativas para la ciudad al crear un estado de excepción en la gestión urbana del que muchos actores, incluso de las mismas organizaciones ciudadanas, se benefician a través del intercambio de favores, la coacción y las autorizaciones ilegales.

Los procesos de distanciamiento económico, sociopolítico y territorial, acelerados por los actuales modelos de urbanización, han dificultado el trabajo de organización comunitaria para recuperar la función social de la ciudad. Sin embargo, al ser tan evidentes sus efectos nocivos para absolutamente todas las personas que habitamos en esta metrópoli, se abren posibilidades de recuperar la voluntad popular como la base de toda acción del poder público, en favor de la plena realización del derecho a hacer ciudad conforme a los valores, necesidades y aspiraciones colectivas.



Fotografía: Anna Karolina Chimiak

Fuentes bibliográficas

- Catenazzi, Andrea y Reese, Eduardo. (2016). Las deudas de nuestras democracias en el campo del hábitat y la vivienda. En Jordi Borja, Fernando Carrión y Marcelo Corti, (Eds.). *Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III*, pp. 135–143. Quito: flasco Ecuador.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917). Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- El Informador* (22 de junio de 2016). Tlajomulco detecta 70 mil casas deshabitadas. Guadalajara. Disponible en: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2016/668174/6/tlajomulco-detecta-70-mil-casas-deshabitadas.htm>
- Jusidman, Clara; Camas, Francisco J.; Carreón, Ingrith G. y Marín, Osiris E. (2016). *El crecimiento urbano y las violencias en México*. México: cepal.
- Jusidman, Clara (abril de 2015). *Urbanización y violencia*. En Cátedra unesco – iteso en Gestión del Hábitat y Desarrollo Socialmente Sustentable; realizado en Guadalajara, México.
- Imeplan (2015). *Área Metropolitana de Guadalajara. Expansión urbana, análisis y prospectiva: 1970 – 2015*. Guadalajara. Disponible en: <http://imeplan.mx/expansion-urbana/>
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (28 de noviembre de 2016). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf
- Ley Nacional de Vivienda (27 de junio de 2006). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_200415.pdf
- Ortiz Flores, Enrique (2016). El derecho a la ciudad ¿Sirve, es movilizador, operativo o solo un tema de moda? En Jordi Borja, Fernando Carrión y Marcelo Corti (Eds.). *Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III*, pp. 230–234. Quito: flasco Ecuador.
- Perry, Francesca (2016). El derecho a la ciudad: ¿puede este creciente movimiento social ganar a las autoridades de la ciudad? En Gustavo Endara (Coord.). *Hábitats justos, diversos y sustentables. Contribuciones ciudadanas para solucionar desafíos urbanos*, pp. 23–29. Quito: Freidrich–Ebert–Stiftung (fes–ildis).
- Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 (20 de mayo de 2013). *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <http://pnd.gob.mx/>
- Pérez, Pedro (2016). El circuito perverso: exclusión, estigma, represión. En Jordi Borja, Fernando Carrión y Marcelo Corti (Eds.). *Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III*, pp. 113–117. Quito: flasco Ecuador.
- Plataforma Mundial por el Derecho a la Ciudad (2016). *El derecho a la ciudad. Construyendo otro mundo posible*. Disponible en: <http://www.righttothecityplatform.org.br/wp-content/uploads/2016/11/el-derecho-a-la-ciudad-ES-GPR2C.pdf>
- Programa de Ordenamiento Territorial Metropolitano del amg (2016). Guadalajara, Jalisco. Disponible en: <http://imeplan.mx/wp-content/uploads/2016/03/POImet.pdf>
- Sugranyes, Ana y Bouza, Jerónimo (2016). Evolución del derecho a la ciudad a lo largo de 50 años. En Jordi Borja, Fernando Carrión y Marcelo Corti (Eds.). *Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III*, pp. 235–241. Quito: flasco Ecuador.
- Valtierra, Marciano (abril de 2016). *La Primavera, una mirada desde adentro y hacia fuera*. En La Primavera, Conservando en Colectivo; realizado en Guadalajara, México.
- Ziccardi, Alicia. (2016). Las políticas urbanas no generan ciudad. En Jordi Borja, Fernando Carrión y Marcelo Corti (Eds.). *Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III*, pp. 118–121. Quito: flasco Ecuador.

EL DERECHO HUMANO AL AGUA EN JALISCO.

LA MALA CALIDAD DEL AGUA, UN PROBLEMA QUE DEBE INQUIETARNOS

Carlos Armando Peralta Varela

Antecedentes del derecho humano al agua

Podemos partir de preguntarnos ¿por qué el agua necesita ser reconocida como un derecho humano? Un recurso natural, abundante y limpio no requeriría de ningún tipo de regulación; sin embargo, en el ámbito mundial, en nuestro país y en nuestro estado, por su importancia y por ser un recurso en disputa, se requiere que el agua sea reconocida como un derecho. Debe tenerse en cuenta que debido al cambio climático, en algunas regiones de la entidad se prevén sequías y, además, se habla de que existe sobrexplotación de mantos acuíferos subterráneos; en función de estos y otros factores puede pensarse como factible la escasez futura. Otro problema grave es la contaminación de afluentes y la falta de operación de plantas de tratamiento. En cualquier caso, cada día se vuelve más necesario asegurar el agua y sustentarla como derecho para lograr una vida digna y de calidad.

Podríamos decir que apenas en noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), adoptó la Observación General n° 15 sobre el derecho al agua. En este documento se establece que “El derecho humano al agua es indispensable para una vida humana digna”. Pero también se define el derecho al agua como aquel que cada ser humano tiene de disponer de este recurso en cantidad suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico.

Varios años después, el 28 de julio de 2010, a través de la Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento. Se reafirmó que el agua potable, limpia y saneada era esencial para la realización de todos los derechos humanos.

En México este derecho fundamental se incorporó a nuestra Constitución en febrero de 2012, y a partir de entonces el Artículo 4, entre otros, menciona:

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Se ha consolidado entonces que las principales características, en relación al concepto del Derecho Humano al Agua son: *accesible, suficiente, salubre, aceptable y asequible*. La Asamblea General de las Naciones Unidas, define en lo general estas características como:

- *Accesible*: Todo el mundo tiene derecho a unos servicios de agua y saneamiento accesibles físicamente dentro o situados en la inmediata cercanía del hogar, de las instituciones académicas, en el lugar de trabajo o las instituciones de salud.
- *Suficiente*: El abastecimiento de agua por persona debe ser suficiente y continuo para el uso personal y doméstico. Estos usos incluyen de forma general el agua de beber, el saneamiento personal, la preparación de alimentos y la limpieza del hogar.
- *Saludable*: Quiere decir libre de microorganismos, sustancias químicas y peligros radiológicos que constituyan una amenaza para la salud humana. Los servicios de salud son en general los encargados de garantizar la salubridad del agua potable.
- *Aceptable*: El agua ha de presentar un color, olor y sabor aceptables para ambos usos, personal y doméstico.

co. Todas las instalaciones y servicios de agua deben ser culturalmente apropiados y sensibles al género, al ciclo de la vida y a las exigencias de privacidad.

- *Asequible.* El agua y los servicios e instalaciones de acceso al agua deben ser asequibles para todos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud) sugiere que el coste del agua no debería ser superior a 3% de los ingresos del hogar.

Retomando estas definiciones básicas, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, ac. (Cemda) (Martínez Esponda y Velasco Ramírez, 2014), a partir de normas internacionales y de su propia experiencia, formuló algunos lineamientos que deberían tenerse en cuenta para ser incorporados en la ley reglamentaria sobre el derecho al agua en nuestro país. A continuación retomamos ocho de sus propuestas: 1. garantizar el mínimo vital para satisfacer necesidades básicas (entre 50 y 100 litros por persona al día); 2. definir y establecer como prioritarios los usos personales y domésticos; 3. agua salubre y aceptable, lo cual requiere verificar su calidad; 4. agua accesible, para lo cual no debe estar a una distancia mayor a un kilómetro del hogar; 5. garantizar la sustentabilidad financiera de la gestión del agua; 6. regular la eficiencia de los organismos operadores; 7. acceso a la información y participación en la toma de decisiones; y 8. manejo integrado de cuencas.

Contaminación del agua en Jalisco, algunos ejemplos

El respeto pleno del derecho humano al agua es muy complejo y debe considerarse un asunto sumamente relevante puesto que es vital para la sobrevivencia y para la calidad de vida. Debemos empezar a reconocer que la violación a este derecho genera diferentes tipos de problemas, desde una simple falta de aseo hasta diversos tipos de enfermedades, algunas que pueden llegar a ser graves y poner en peligro la vida, pero también conlleva conflictos sociales

y jurídicos, con empresas, y seguramente continuará generándolos porque es un recurso natural controlado.

Es cierto que en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) la gran mayoría de los habitantes no se preocupa por tener agua en sus domicilios, es decir, en lo general se cumple con la accesibilidad, aunque aún existe un pequeño porcentaje de la población que no cuenta en forma regular con agua potable en su domicilio. Por ejemplo, hasta 2016 “más de 500 familias de la colonia Ferrocarril, en Guadalajara, atravesaron por problemas de propiedad en sus viviendas y obtienen el agua de manera irregular” (Méndez, 19 de enero de 2017). Estas familias, entre algunas otras de la ZMG, no cuentan con tomas de agua ni drenaje en las casas. Apenas a inicios de 2017 se están tomando acciones para dotar de agua y alcantarillado a estas viviendas. Pero es sólo un ejemplo entre otros.

En la medida que la gran mayoría de los habitantes tiene acceso al agua, podría entonces pensarse que una de las violaciones más graves a este derecho humano y que en la actualidad conlleva problemas serios en Jalisco, se relaciona con la calidad de la misma y su vinculación con la salud. Esto es porque en muchos casos el agua tiene altos niveles de microorganismos patógenos y sustancias químicas que constituyen una amenaza para la salud humana y animal. Lo anterior no puede considerarse un problema sólo de 2016, tiene ya unos tres años que la Secretaría de Salud Jalisco reconoció que “en total son 90 los municipios de Jalisco que registran deficiencias en la cloración de su agua potable y presentan diferentes niveles de metales pesados dañinos para la población” (Méndez, 23 de noviembre de 2013). En esta línea se puede destacar el caso del pozo que abastecía de agua al fraccionamiento Nueva Galicia, en el municipio de Tlajomulco, mismo que rebasó el límite permitido de arsénico. Tardaron dos años para erradicar el problema y fue a principios de 2016 que declararon a este pozo libre de dicha sustancia (Valdivinos, 18 de febrero de 2016), pero no se ha informado qué pasa

con los 90 municipios en los que el tratamiento de las aguas es deficiente o existen metales pesados.

Como mencionamos, la situación del derecho humano al agua es un asunto sumamente complejo que en ocasiones requiere de información técnica. En este breve escrito sólo expondremos de manera general cuatro ejemplos de situaciones en relación con la contaminación del agua que —nuevamente— fueron evidenciadas en 2016, para dar cuenta de la importancia de este tema en la cotidianidad del estado de Jalisco.

Contaminación en el río Santiago

Desde hace algunos años el río Santiago es considerado como el más contaminado en México, y si bien no debe descartarse que una parte de la contaminación se debe a las descargas urbanas, en buena medida el grado de toxicidad que presenta es provocada por las descargas de empresas; por ello, en septiembre de 2016 el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos realizó una visita oficial para conocer la condición del río. Según mencionan en su declaración,¹ el río recibe descargas de más de 300 industrias en el corredor industrial Ocotlán – El Salto, uno de los más importantes del país. Una de las zonas más contaminadas fluye a través de los municipios de Juanacatlán y El Salto, que albergan un total de 300 mil habitantes; no en balde desde hace años los moradores de esta zona reportan que se ha elevado el número de enfermedades cancerígenas, así como las respiratorias y gastrointestinales.

Con respecto al grave problema de contaminación, en la misma declaración el Grupo de Trabajo de la onu afirma que “las autoridades llevaron a cabo únicamente acciones correctivas que no solucionaron los problemas

de salud pública y contaminación industrial”. En términos concretos, no resolvieron el problema de fondo, solamente construyeron dos plantas de tratamiento de aguas residuales urbanas, que no procesan residuos industriales. Para volver a colocar en la opinión pública este problema, en noviembre de 2016 la agrupación Greenpeace (*El Informador*, 23 de noviembre de 2016) presentó los resultados de un estudio realizado con muestras de agua y sedimentos obtenidos de un tubo de descarga de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) El Ahogado (una de las plantas de tratamiento del río Santiago). El estudio encontró 101 químicos orgánicos aislados, entre los cuales se encuentran compuestos volátiles y semivolátiles como el nonifenol, octifenol, cloroformo y bencenos, componentes que en altas concentraciones pueden tener efectos en la vida acuática y en el ser humano. Algunas de las sustancias encontradas están estrictamente reguladas con normativas como la reach en la Unión Europea; sin embargo, no están reglamentadas en la normatividad mexicana (Greenpeace, 2016). Esta organización expresó su preocupación por la situación ya que algunos elementos encontrados en las muestras son cancerígenos, pueden provocar disrupciones hormonales, daños en el sistema reproductivo humano, daños y malformaciones en fetos, entre otras afectaciones a la salud. Es evidente que persiste la violación del derecho humano al agua, y entre las autoridades federales y estatales no se aprecia una propuesta para atender adecuadamente esta seria y permanente contaminación en el río Santiago.

Escases y posible contaminación del agua del Río Verde

La controvertida presa El Zapotillo, que actualmente se encuentra detenida en su construcción por una orden ju-

¹ La declaración completa del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos puede ser consultada en su página electrónica: http://hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=872:declaracion-del-grupo-de-trabajo-de-naciones-unidas-sobre-empre-sas-y-derechos-humanos-al-final-de-su-visita-a-mexico-ciudad-de-mexico-7-de-septiembre-de-2016&Itemid=281

dicial que reconoce como válida la lucha de los habitantes de Temacapulín, proyecta recibir agua del Río Verde. Los temas acerca del caudal y la calidad del agua que llegaría a la presa fueron muy controvertidos durante 2016. Anteriormente, algunos estudios realizados afirmaron que es crítica la situación en la región de los Altos: “considerando que las aguas superficiales del Río Verde ya están reservadas y los acuíferos están en situación de sobreexplotación, la región de los Altos de Jalisco se aproxima a una situación crítica. La Conagua reconoce esta vulnerabilidad en el estudio Análisis especial de las regiones más vulnerables ante las sequías en México” (Semarnat, 2012, citado en Ochoa, 2014). En contraste, un estudio realizado por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) (Ramírez Gallo, 16 de noviembre de 2016) menciona que el río tiene suficiente agua, inclusive corre más de la que se tenía calculada. Dicho estudio no resulta confiable para el Observatorio Ciudadano para la Gestión Integral del Agua en el Estado de Jalisco, pero tampoco para algunas asociaciones civiles (imdec, Salvemos Temaca y Colectivo de Abogados), que afirmaron: “Una vez más repetimos que no existen datos suficientes para alimentar el estudio, y la fiabilidad de los resultados es poco confiable.” (Palacios, 16 de noviembre de 2016). Para estas asociaciones, el estudio se basa en una metodología no acorde con el comportamiento hídrico del Río Verde y “Como sociedad interesada exigimos la construcción de una metodología clara, participativa, eficaz, eficiente y transparente, que permita la generación de información plural técnica y social, para la generación de alternativas que sustenten las decisiones en el tema de la Gestión Integral del Agua en el Estado de Jalisco” (Palacios, 16 de noviembre de 2016).

Por su parte, la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) (Méndez, 11 de noviembre de 2016) que está realizando un estudio de balance hídrico del río, solicitado y pagado por el gobierno de Jalisco, mencionó que a lo largo de la cuenca del Río Verde diversas presas acaparan en su totalidad el flujo de agua al grado de cortar

su cauce, además, existen zonas que dejaron de ser espacios de escurrimiento natural y se han convertido en drenajes a cielo abierto; éstas son dos de las condiciones de alarma en las que se encuentra la cuenca del Río Verde. Por otra parte, pero siguiendo con el tema de la sanidad del agua, también mencionaron: “No hemos realizado análisis fisicoquímico, hemos revisado los que existen, que son escasos, pero es esperable que existan sustancias tóxicas, no nada más contaminación orgánica” (Méndez, 11 de noviembre de 2016).

Pero el problema se agravaría en caso de que hubiera agua para llenar la presa El Zapotillo, puesto que esta agua se utilizaría para abastecer, mediante un trasvase, a la región de los Altos y la ciudad de León, Guanajuato. Se transportaría por un acueducto —que construiría la empresa Abengoa— un volumen anual máximo de 120 millones de m³ de agua, según los datos proporcionados por el Observatorio Ciudadano para la Gestión Integral del Agua. Después de surtir León se regresaría a Jalisco cerca de 70% del agua transportada. Ante esto, dos asuntos resultan importantes: primero, no existe garantía de que el agua usada en León regresará adecuadamente tratada (limpia y potabilizada) después de su uso doméstico; y segundo, es preocupante que dicha agua se incorpore a uno de los ríos más contaminados del país: el río Turbio. Esta agua desembocará en el lago de Chapala, mismo que actualmente abastece en 60% a la zmg. Debe entonces preocuparnos que un torrente de agua poco saneada pueda llegar a Chapala.

Región Lagunas

En diciembre de 2016 el Observatorio Ciudadano para la Gestión Integral del Agua emitió una serie de recomendaciones en relación con algunas localidades de la Región Lagunas. En términos generales, le pide al gobernador que realice un ordenamiento ecológico de la macrocuenca que comprende esta región, que declare su sistema hidrológico como un componente ambiental en situación de alta fragilidad e implica riesgo para la población, y que se

ordene y gestione la identificación, caracterización, regulación, atención, y en su defecto, la eliminación y control de las fuentes de contaminación y degradación ambiental.

En torno al municipio de Cocula, específicamente se pide atender el problema que generan las descargas de las empresas (aguas industriales) ubicadas en el jardín industrial denominado Corredor Industrial Ruta 80 (tanto de los rastros como de la industria de mezclilla), que son vertidas directamente y sin tratamiento de aguas del arroyo Cocula.

En relación con el municipio de Zacoalco de Torres, se recomienda tomar las medidas legales para la clausura y reubicación del relleno sanitario municipal ya que es una fuente potencial de contaminación por filtración de lixiviados (jugos de la basura) a la presa La Calera, la cual es una de las fuentes de abastecimiento de agua para la población de Zacoalco. Asimismo, que se realice un diagnóstico de la región a través de estudios epidemiológicos que evidencien la existencia o no de una relación entre la calidad del agua y la salud pública de la región.

Con respecto al municipio de Acatlán de Juárez, que poseen fuentes de aguas termales, se proponen realizar diferentes análisis de las fuentes de abastecimiento de agua a la población, tanto superficiales como subterráneas, para asegurar que se cumplan las normas oficiales y estén acordes a las buenas prácticas internacionales, además de que se reordene la distribución del agua de los veneros (de la parte noroeste de la población), así como su correcta potabilización y aprovechamiento para darle cumplimiento a la Ley General de Aguas, priorizando el abastecimiento a la población (no a los parques acuáticos).

Problemas de salud en San Pedro Itzcán y poblados cercanos

En diciembre de 2016 se llevó a cabo el Primer Encuentro de Escucha y Esperanza para Pacientes Renales y sus Familiares, en un pequeño pueblo llamado San Pedro Itzcán, ubicado en la ribera de Chapala. Desde hace varios

años este poblado ha tenido problemas con el agua para consumo humano, “cuentan con brotes de aguas termales que los moradores enfrían y hierven para consumirla a falta de agua potable, pero también se ha vuelto una fuente de enfermedades. La preocupación y solución primordial es el acceso al agua potable.” (*Semanario*, 19 de enero de 2017). Cabe mencionar que después de muchos años, a inicios de 2017, se inició la perforación de un pozo de agua fría. Pero el tema relevante —según mencionaron miembros de la agrupación Alianza por la Salud Renal— es que “las enfermedades renales son como epidemia en esta zona”, informaron que Jalisco es el segundo lugar mundial en Enfermedad Renal Terminal (ERT) (*El Informador*, 13 de diciembre de 2016), según los datos del United States Renal Data System, con una tasa promedio de 421 casos por millón de habitantes. Para esta agrupación, debido al número de casos de ert detectados, San Pedro Itzcán ocuparía entonces el primer lugar mundial en esta enfermedad. Por otro lado, y acorde a los resultados preliminares de un estudio que actualmente están realizando investigadores de la Universidad de Guadalajara,

[...] un alto porcentaje de niños de las comunidades de Itzcán (Agua Caliente, La Zapotera, Santa María de la Joya y Chalpicote) tienen indicios de enfermedad renal, así como otros problemas de salud. Las dificultades relacionadas con el acceso a los servicios de salud persisten y los enfermos enfrentan los costosos tratamientos con sus propios recursos. (*Semanario*, 19 de enero de 2017).

Se reportan 440 casos de inicio de insuficiencia renal (presentaron proteína en orina) en niños y jóvenes, entre las comunidades de San Pedro Itzcán, Agua Caliente, Chalpicote y La Zapotera (*Semanario*, 19 de enero de 2017).

Es de carácter elemental, pero se observa en este ejemplo, que aún existen poblaciones enteras de Jalisco que no tienen agua saneada y verdaderamente potable (para consumo humano). No podemos extrañarnos que se generen graves problemas de salud y se afecte profundamente la calidad de vida y la dignidad de las personas.

Comentarios finales

Hacer valer el derecho humano al agua en todas sus dimensiones es una tarea muy compleja que resulta titánica, pero en ningún caso debe menospreciarse. Así como el agua es prioritaria para la vida y la calidad de ésta en los seres humanos, la labor para hacer respetar este derecho es una tarea de alta prioridad y cada año deberían asignarse recursos federales y estatales para ello. Por ejemplo, no deberíamos aceptar el hecho de que, existiendo en el interior del estado de Jalisco plantas para tratar el agua, éstas no estén funcionando porque los municipios no tienen los recursos necesarios. El agua y la salud deben ser una prioridad presupuestal de todo el estado.

Cuando se trata de limpiar un río entran en juego las jurisdicciones, se pone por delante la delimitación de responsabilidades federales, estatales o municipales. Pero en este re juego entre obligaciones y responsabilidades —o irresponsabilidades—, quienes salen directamente perjudicados por la contaminación o escases del servicio son

los habitantes aledaños a ríos y lagos, los usuarios del agua (a quienes les llegaría para tomarla, asearse o para el uso doméstico), y además se pone en peligro la seguridad porque se propician conflictos sociales. ¿No sería más económico y más digno que se trabajara sin jurisdicciones, teniendo el objetivo común de limpiar o evitar la contaminación de los ríos?

En este breve artículo se expusieron ejemplos de violación del derecho humano al agua, pero específicamente retomamos casos desde la perspectiva del saneamiento. Sin embargo, es un hecho que las violaciones a los derechos vinculados al agua en Jalisco son de diferente tipo. Por ejemplo, los pobladores de Temacapulín luchan desde hace varios años para evitar que su pueblo sea inundado, y por otro lado, algunas comunidades *wixaritari* (huicholes) luchan por que les restituyan porciones de tierras y puedan entonces tener acceso a manantiales que algunos ganaderos han privatizado. Estamos llamados a emprender acciones diversas y de largo aliento, para lograr que el agua llegue a todos en proporciones y condiciones adecuadas.



Fotografía: Anna Karolina Chimiak

Fuentes bibliográficas

- El Informador* (13 de diciembre de 2016). Jalisco, segundo lugar mundial en incidencia renal crónica. Guadalajara, Jalisco.
- El Informador* (23 de noviembre de 2016). Greenpeace denuncia la alta contaminación en el Río Santiago. Guadalajara, Jalisco.
- Greenpeace (2016). Denunciamos alta contaminación en el río Santiago. Disponible en: <http://www.greenpeace.org/mexico/es/Noticias/2016/Noviembre/Denunciamos-alta-contaminacion-en-el-Rio-Santiago/>
- Martínez Esponda, Francisco Xavier y Velasco Ramírez, Anaid Paola (2014) México y el derecho humano al agua. En *Noticias*, Centro Mexicano de Derecho Ambiental. Disponible en: <http://www.cemda.org.mx/mexico-y-el-derecho-humano-al-agua/>
- Méndez, Violeta (19 de enero de 2017). Instalan redes de agua en la Ferro. *El Diario ntr*, Guadalajara, Jalisco.
- Méndez, Violeta (11 de noviembre de 2016). Sucia y escasa, agua para El Zapotillo. *El Diario ntr*, Guadalajara, Jalisco.
- Méndez, Violeta (23 de diciembre de 2013). Suspended pozo en Tlajomulco por presencia de arsénico. *El Informador*, Guadalajara, Jalisco.
- Ochoa, Heliodoro (2014). Agua para el desarrollo regional en los Altos de Jalisco; Gestión del agua e impacto del proyecto El Zapotillo. (Reporte de investigación). iteso/Conredes, Jalisco.
- Organización de las Naciones Unidas – onu (2002). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 15, sobre el derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Disponible en: https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CES-CR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN12
- Organización de las Naciones Unidas – onu (2010). Resolución aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2010; 64/292. El derecho humano al agua y el saneamiento. Disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S
- Palacios, Dania (16 de noviembre de 2016). Rechazan estudios del imta. *Mural Jalisco*.
- Ramírez Gallo, Arturo (6 de noviembre de 2016). Jalisco pide más agua del río Verde. *Milenio Jalisco*.
- Valdovinos, Juan (18 febrero de 2016). Aseguran libre de arsénico en Nueva Galicia. *Mural Jalisco*.

DESAFIOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AVG EN JALISCO

María de la Luz Estrada Mendoza

Introducción

El Informe de la Relatora Especial Rashida Manjoo, sobre la Violencia Contra la Mujer, sus Causas y sus Consecuencias, del año 2012 (Manjoo 2012:5) recoge los análisis que se han hecho sobre la violencia contra las mujeres y su máxima expresión, los feminicidios, definiéndolos como la manifestación extrema de la violencia que se comete en contra de las mujeres y que acaba con su vida. En este análisis, señala que este tipo de hechos no se tratan de incidentes aislados que ocurren de manera repentina e imprevista, sino más bien del acto último de violencia que tiene lugar en un continuo de violencia; es decir un contexto que posibilita que las mujeres se encuentren en un riesgo permanente de vivir algún tipo de violencia en el ámbito privado y público por su condición de género.¹

El feminicidio puede ser de dos tipos, activos o directos, con actores claramente definidos; o bien, pasivos e indirectos, que incluye los homicidios por abortos clandestinos o mal practicados, la mortalidad materna; la muerte como resultado de prácticas nocivas; la muerte relacionada con la trata de seres humanos, el tráfico de drogas, la delincuencia organizada o actividades relacionadas con pandillas; la muerte de niñas o mujeres como consecuencia de falta de cuidado, hambre o malos tratos y actos u omisiones deliberados por el Estado.

El tipo de feminicidios indirectos son los que están poniendo en riesgo la vida de las mujeres en México, ya que no son reconocidos por las autoridades y por tanto no son investigados. En este sentido, el acompañamiento de casos y el seguimiento a la implementación de las Aler-

tas de Violencia de Género (AVG) en algunos estados del país nos están permitiendo confirmar los diversos modus operandi que están poniendo en riesgo a las mujeres por aquiescencia del estado.

La discriminación y la violencia que se reflejan en los homicidios de mujeres relacionados con el género pueden interpretarse como múltiples círculos concéntricos, cada uno de los cuales intersecta el otro. Estos círculos incluyen factores estructurales, institucionales, interpersonales e individuales. Los factores estructurales son los sistemas sociales, económicos y políticos al macronivel; los factores institucionales son las instituciones y redes sociales formales o informales; los factores interpersonales consisten en las relaciones personales entre parejas, entre familiares y dentro de la comunidad y los factores individuales incluyen la personalidad y la capacidad individual para responder a la violencia. (Manjoo 2012: 5)

Entonces para comprender el feminicidio se tiene que partir de un análisis de contexto político, social y económico en que tienen lugar, entre ellos la reacción de la sociedad ante el empoderamiento de la mujer. Sumado a lo anterior la impunidad ha contribuido a que los feminicidios sigan en incremento.

Ante este contexto político, social y económico de violencia extrema que pone en riesgo la integridad, libertad y la vida de las mujeres, es que, en el 2007 se crea la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) que amplió la concepción de la violencia y los mecanismos de protección para las mujeres víctimas de violencia, mecanismos de protección para protegerlas tanto en el ámbito privado como público.

¹ De acuerdo a Marcela Lagarde las condiciones de género son las formas en que mujeres y hombres somos adiestrados, educados y disciplinados de manera permanente para ser como se debe, a pesar de las dificultades de cada quién para lograrlo,

La LGAMVLV establece la obligación del Estado por garantizar la seguridad e integridad de las víctimas de violencia de género a través de dos mecanismos para su protección, la Alerta de Violencia de Género y las Órdenes de Protección.

De acuerdo al art. 23 de la LGAMVLV, la AVG es un recurso jurídico que puede ser solicitado por organismos de la sociedad civil, comisiones de derechos humanos y congresos de los estados. Esta acción colectiva se cataloga de emergencia e implica el conjunto de acciones gubernamentales de investigación, procuración y administración de justicia, que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, a la detención de los agresores y el acceso a la justicia de familiares de las víctimas de feminicidio. Por su parte el mecanismo órdenes de protección tiene como objetivo asegurar la intervención policial y judicial en casos de violencia intrafamiliar y/o sexual.

Cabe destacar que el mecanismo de AVG tuvo su origen como una acción de respuesta ante la problemática de feminicidios y desapariciones en Cd. Juárez y Chihuahua, pues los mecanismos internacionales de derechos humanos identificaban en dichos lugares una falta de coordinación entre las instancias federal, estatal y municipal, por lo cual era necesario un mecanismo de respuesta inmediata, para corregir la política pública de atención, prevención y sanción que no garantizaba la integridad y la vida de las mujeres.

Es importante mencionar que en el 2013 se modificó el reglamento de la LGAMVLV, esta modificación ha permitido solicitar hasta la fecha 22 AVG en todo el país, de las cuales seis han sido decretadas en los estados de Estado de México, Nuevo León, Chiapas, Morelos, Michoacán y Veracruz; tres de las alertas decretadas han sido producto

de recursos judiciales,² mientras que las otras tres³ fueron decretadas bajo el nuevo Reglamento modificado en el 2013.

Contexto de violencia feminicida en Jalisco

En relación al contexto de violencia contra las mujeres el estado de Jalisco, existe una grave situación que se ha sido ampliamente documentada. En este sentido, la ENDI-REH 2011 informa que 44.84% (1,150,724) de las mujeres de quince años y más sufrieron algún tipo de violencia a lo largo de la relación con su última pareja, ya sea violencia emocional, económica, física o sexual, lo que ubica a la entidad mínimamente por debajo de la media nacional, que es de 46.10%. (INEGI 2011)

En cuanto a los delitos de violencia sexual, el informe de ONU Mujeres revela que en 2012 se presentaron un total de 840 denuncias de violación (Violencia feminicida en México. Características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativa 2012:79;) por su parte la estadística del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública revela que de enero de 2011 a mayo de 2016 se cometieron 2046 violaciones sexuales.⁴

De acuerdo a la información proporcionada por la Procuraduría del estado de Jalisco, de enero de 2014 a junio de 2015 desaparecieron un total de 1675 mujeres (1097 en el 2014 y 578 de enero a junio de 2015)⁵. Posteriormente en una solicitud realizada en 2016, la Procuraduría de Justicia informó que, de enero de 2015 a mayo de 2016 estaban pendientes de localizar 245 mujeres, de las cuales un 59% eran menores de edad. Además, la información proporcionada no precisa en qué condiciones fueron encontradas las mujeres localizadas, sólo señalan

² Estado de México, Nuevo León y Chiapas.

³ Michoacán, Veracruz y Morelos.

⁴ La cifra presentada es la suma total de violaciones sexuales, de acuerdo a las Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

⁵ Solicitud de acceso a la información número 02036315..

que la localización se realizó a través de la aplicación del Protocolo Alba.

La incidencia de desaparición de mujeres en el estado se identificó en las zonas metropolitanas de Jalisco, alguno de los patrones de la problemática reveló que las mujeres eran en su mayoría menores de edad. Además, se identificó la presencia del crimen organizado operando en la zona, y la alta incidencia de delitos de género, como la trata de personas con fines de explotación sexual.

En los últimos seis años se triplicaron los asesinatos de mujeres, pasando de 58 en 2009 a 130 en 2014 y 150 durante el 2015. Hasta noviembre de 2016 se contabilizaron 81 asesinatos de mujeres, sin que se especifique cuántos de ellos se tratan de feminicidios, lo anterior nos revela la falta de investigación por parte de las autoridades, y que los asesinatos siguen investigándose como homicidios o parricidios.

Es importante mencionar que hasta finales de 2014, sólo existía una sentencia dictadas por el delito de feminicidio, lo que ha contribuido a generar mayor impunidad y permisibilidad de esta forma extrema de violencia contra las mujeres por razones de género.

De acuerdo al Estudio del Feminicidio en Jalisco, de la Dra. Guadalupe Ramos Ponce, Jalisco se encuentra entre los primeros cinco lugares con más crímenes por razones de género, y ocupa el primer lugar en mujeres asesinadas por su pareja.

La zona conurbada y metropolitana de Guadalajara, Jalisco, es la que presenta el mayor número de feminicidios, particularmente Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Guadalajara (cuyas colonias ubicadas en el centro destacaron) y Tlajomulco de Zúñiga, y con algún grado de incidencia El Salto, Lagos de Moreno, Mezquitic, Zapotlán el Grande y Puerto Vallarta.

La respuesta del estado ante la violencia feminicida en Jalisco

En Jalisco la Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de Violencia del Estado de Jalisco, prevé un mecanismo que denomina “Alerta de Violencia contra las Mujeres” (AVCM). (Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de Violencia del Estado de Jalisco 2008: 4)

Señala que la Alerta de Violencia tiene como objetivo fundamental el garantizar la seguridad de las mujeres, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos.

En el estado de Jalisco, desde hace algunos años, las organizaciones de la sociedad civil han visibilizado la gravedad de la violencia, así como la necesidad de emitir la declaratoria de AVG, que permita investigar con debida diligencia y perspectiva de género las muertes violentas de mujeres.

Ante la eminente solicitud de AVG, por parte de las organizaciones de la sociedad civil, es que el Gobierno del estado se adelanta haciendo uso de la normativa estatal, por lo que el 19 de agosto de 2015, en la XI Sesión del Consejo Estatal para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CEPAEVIM) el Gobernador del Estado de Jalisco dio instrucciones para que en el marco de Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco se instalara el Grupo Interinstitucional Multidisciplinario (GIM) para el análisis de la situación de violencia contra las mujeres en el Estado.

En la nota de referencia⁶ se señala en que consiste el mecanismo de la alerta, el objetivo del GIM, las fechas de publicación de la convocatoria para conformar el GIM, el periodo de recepción de documentos para la postulación y el señalamiento de que la convocatoria se publicaría en

⁶ Gobierno del Estado de Jalisco <http://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/27763> (Nota sobre convocatoria para conformación del GIM 16/09/15)

el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el viernes 18 de septiembre de 2015 (en realidad se publicó el 24 de septiembre)⁷.

El 20 de octubre del mismo año se da a conocer, por medio de un comunicado, la conformación del GIM, además de autoridades de distintas dependencias gubernamentales, se informan los nombres de las cinco personas expertas/os académicas que lo conformarían.⁸

En la página del gobierno del Estado creada ex profeso para dar seguimiento al cumplimiento de la Alerta de Violencia contra las Mujeres (AVCM)⁹ puede leerse:

“Como parte de los trabajos que realiza el Gobierno de Jalisco para prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres, el jefe del Ejecutivo solicitó a un grupo de especialistas, la realización de un informe, para determinar la viabilidad de emitir una alerta de violencia contra las mujeres en nuestro estado”.

El 05 de enero de 2016, el GIM entrega el Informe Final.¹⁰ En dicho informe se señalan diversas medidas de implementación urgente, de prevención, de acceso a la justicia, de seguridad y de protección, que en su totalidad, suman más de 27 acciones que tendrían que estar realizando las autoridades estatales, en coordinación con los municipios.

Luego de conocer las conclusiones del informe, el Consejo Estatal para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CEPAEVIM), determinó la procedencia de la activación del mecanismo.

Ante el retraso en la emisión de la Alerta, las organizaciones de la sociedad civil se pronunciaron¹¹ el 28 de enero de 2016 urgiendo al Gobernador del Estado a activar de manera inmediata la citada Alerta, ya que se contaba con evidencia suficientes para decretarla.

Finalmente, el 08 de febrero de 2016, el gobernador del Estado anuncia la emisión de la declaratoria de Alerta de Violencia Contra las Mujeres en 8 municipios: Guadalajara, Zapopan, Tonalá, Tlajomulco, Tlaquepaque, El Salto, Puerto Vallarta y Ameca.

El Gobernador del Estado, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, giró instrucciones para activar 15 acciones que serían implementadas por dependencias del Ejecutivo estatal, en coordinación con universidades y organismos de la sociedad civil, atendiendo con total prioridad la problemática de la violencia de género en todas sus manifestaciones.

En ese momento, el Gobernador del Estado reconoció la importancia de implementar las medidas señaladas en el Informe del GIM, reconociendo a la Alerta: “como una necesidad profunda de transformación social y una oportunidad de mejorar las condiciones de bienestar de todas las habitantes de nuestro estado.”

Según afirmó el propio Gobernador, “a diferencia de la Alerta de Género que emite la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la cual focaliza sus acciones en atender la violencia feminicida, la Alerta de Violencia Contra las Mujeres de Jalisco va más a fondo en la atención de la problemática al implementar estrategias de prevención, protección, seguridad y justicia para las mujeres y niñas”.

En su momento las propias OSC reconocimos la importancia de que se decretara dicha alerta y que el estado tomara acciones para atender la situación. Sin embargo, pendientes del proceso, identificamos que las 15 acciones anunciadas por el Gobernador, no correspondían en su mayoría, con acciones relacionadas a las 27 medidas recomendadas por el GIM en su informe.

⁷ El Estado de Jalisco. Periódico oficial. <http://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/09-24-15-v.pdf>

⁸ Gobierno del Estado de Jalisco. <http://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/29729>

⁹ Junt@s por ellas. <http://juntxs.jalisco.mx/>

¹⁰ Informe GIM. Junt@s por ellas. <http://juntxs.jalisco.mx/informe-gim>

¹¹ Crónica de Sociales. <https://cronicadesociales.org/2016/01/28/aristoteles-omiso-a-femicidios-urgen-activar-la-alerta-de-genero-en-jalisco/>

Las 15 acciones a implementar se dividieron en cinco tipos y como parte de una campaña llamada “Junt@s por Ellas”:

Acciones urgentes: aplicación del Protocolo Alba y Unidad de Reacción y Búsqueda, vigilancia y patrullaje policial en zonas de riesgo, y la aplicación de la política pública de prevención de la violencia contra las Mujeres.

Acciones de prevención: fortalecimiento a través de programas de capacitación y fomento al autoempleo, escolarización básica, pláticas para impulsar hogares libres de violencia, promoción de la igualdad, entre otras.

Acciones de protección: armonización legislativa en una mesa de trabajo interinstitucional con el Poder Legislativo, creación del Banco de Datos de Registro de las órdenes de protección y un protocolo unificado para su emisión, así como la mejora del Banco de Datos de Agresores y el fortalecimiento de programas de reeducación.

Acciones de acceso a la justicia: impulso del Modelo Único de Atención a las Mujeres víctimas de violencia, el fortalecimiento de las áreas de recepción de denuncias y atención de mujeres en situación de violencia, y aplicación del Programa de Capacitación para el personal de la Comisión de Atención a Víctimas.

Acciones de seguridad: Registro Estadístico de llamadas de emergencia de los servicios 066, atención policial en los municipios prioritarios y capacitación a su personal mediante un proceso de certificación, así como el desarrollo de una aplicación electrónica para teléfonos móviles que difunda y sensibilice sobre los derechos humanos de las mujeres y niñas.

Es importante mencionar que respecto a las medidas de acciones urgentes señaladas por el GIM, en estas 15 acciones, solo se contemplan dos de las recomendadas. Es decir, de 5 acciones urgentes, solo se consideró la de fortalecer las modalidades de patrullajes y la creación de la Unidad de Reacción y Búsqueda.

Respecto a las medidas de protección, en el informe del GIM se reconocen 6 medidas, entre las que se señalaba la reforma al tipo penal de feminicidio, reformas a protocolos de femicidio, desaparición y violencia sexual, elaboración de reglamentos para implementar la legislación en la materia, armonización legislativa, acciones administrativas y legislativas para la implementación de órdenes de protección, la creación de un programa estatal de interrupción legal del embarazo, la instalación de, al menos, un juzgado especializado de atención de mujeres víctimas de violencia, entre otras, sin embargo, dentro de las 15 acciones solo se consideró una acción, a saber: instalar una mesa de trabajo para valorar la armonización legislativa en la materia.

Incumplimiento de las recomendaciones para el estado de Jalisco

El 29 de febrero de 2016, en la XII Sesión Ordinaria del CEPAEVIM (Primera sesión en el marco de la AVCM para presentación de avances)¹², se realizó la presentación de la ruta crítica y de los indicadores de cumplimiento de las 15 acciones estratégicas implementadas por el Gobierno del Estado desde la campaña “Junt@s por Ellas”. Al mismo tiempo se mostró un calendario de actividades que se han realizado como avances de la AVCM.

Desde esta primera sesión, se comienza a evidenciar que la autoridad focaliza sus acciones únicamente a las anunciadas por el Gobernador como parte de la campaña “Junt@ por Ellas”, sin existir, hasta este momento, un programa claro para la implementación de todas las medidas recomendadas por el GIM.

Llama la atención de las OSC, que, hasta este momento, ni siquiera se había formalizado la emisión de un decreto que estableciera todas las medidas que tendrían que im-

¹² Junt@s por ellas. <http://juntxs.jalisco.mx/sesiones-cepaevim-0-29-de-febrero-de-2016>

plementar las autoridades estatales, en coordinación con las municipales. Es hasta finales el 25 de noviembre del 2016 que el decreto es publicado.

EL 17 de marzo de 2016, en la IV sesión Extraordinaria del CEPAEVIM (Segunda sesión en el marco de la AVCM para presentación de estrategia y avances)¹³ se presenta el “Diagnostico de percepción sobre DDHH de las Mujeres.” y la campaña “Borra la Violencia contra las Mujeres”. Llama la atención que la campaña no tenía relación alguna con el tema de feminicidio, ni a la problemática evidenciada en el Informe. Fue una campaña dirigida a lo que siempre el estado ha trabajado, que es la prevención de la violencia familiar.

En este sentido, se citó a organizaciones civiles y autoridades en el Instituto Jalisciense de las Mujeres, en dicha reunión se nos presentó un plan que se basaba en la instalación de 5 mesas de trabajo. Las mesas que se formaron fueron; órdenes de protección, Armonización Legislativa, Programa de ILE, Creación de una APPS y Capacitación a servidores públicos.

En dicha reunión no se explicó por qué se habían priorizado dichas acciones, no se presentó ninguna metodología para la realización de las mismas, no se ponderaron acciones y tampoco se tomó en cuenta perfiles idóneos para las mesas de trabajo. A pesar de ello, en un afán de contribuir en la implementación de acciones, OSC expertas en el tema, participamos en dichas mesas de trabajo, a partir de la experiencia de cada una de las organizaciones.

Sin embargo, no hubo avances en las medidas establecidas, por lo que las organizaciones decidieron solicitar el 31 de mayo una reunión con el Gobernador del estado.

Después de la insistencia de las organizaciones para sostener dicha reunión, finalmente el 6 de julio de 2016, se concretó la misma, estando presentes diversas organizaciones de la sociedad civil como: Amnistía Internacional,

sección México; el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM); el Observatorio Ciudadano Nacional de Feminicidio y la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

En relación con el proceso de Alerta de Violencia contra las Mujeres (AVM), entre otras cuestiones, se señaló el estancamiento de las mesas de trabajo que se habían creado, exponiendo, por ejemplo, que la Mesa del Programa Estatal de ILE, que supuestamente era la mesa que iba más avanzada, solo se logró realizar una Guía para la Atención de Víctimas de Violación, sin que hubiera participado ninguna de las autoridades competentes de alto nivel.

El objetivo de dicha reunión era generar indicadores, un mecanismo de seguimiento, verificar el avance de las medidas, así como la metodología para planificar y ejecutar las acciones requeridas.

Se señaló, también que la metodología para planificar y ejecutar las acciones requería con urgencia de un proceso de fortalecimiento, especialmente para enfocar los esfuerzos en combatir la desaparición de mujeres y los feminicidios en el Estado. Se recomendó el que se elaborara una metodología adecuada para la implementación de las medidas, que incluyera indicadores de proceso y resultados, que permitiera evaluar los avances.

En esta reunión se acordó y el Gobernador se comprometió a lo siguiente:

- Emitir el Decreto para la AVCM y publicarlo en el periódico oficial
- Fortalecer la estrategia de seguimiento para las acciones de la AVCM quedan a cargo de la Secretaría General de Gobierno.
- Replantear la metodología de trabajo y la posibilidad de ampliar medidas, sobre todo en el tema de feminicidio, desaparición y violencia sexual.

¹³ Junt@s por ellas. <http://juntxs.jalisco.mx/sesiones-cepaevim-017-de-marzo-de-2016>

Antes de esta reunión, la autoridad que coordinaba las acciones de cumplimiento de la Alerta, era Instituto Jalisciense de las Mujeres, instancia que no CUENTA con suficiente injerencia para poder garantizar la implementación de las medidas, por las autoridades competentes. Esta situación impedía el avance en el cumplimiento de las medidas, lo cual motivó la exigencia de que la Secretaría General de Gobierno, asumiera la coordinación y nombrara a una persona que se responsabilizara de la ejecución de las medidas de la Alerta.

Desafortunadamente, la autoridad no dio importancia a dichos acuerdos, y nunca cumplió con el envío de la documentación comprometida, evidenciando su desinterés y falta de compromiso en la implementación real de acciones para atender la situación de alerta por violencia feminicida en la entidad.

A partir de este momento, las reuniones posteriores que se sostuvieron con las autoridades implicaron un proceso de desgaste y empantanamiento, en el que las autoridades incumplieron y modificaron unilateralmente los acuerdos, constantemente dilataban los procesos con discusiones fútiles que tenían como objetivo alargar el proceso sin cumplir con los acuerdos, a pesar de que las organizaciones nos mantuvimos en el proceso de colaboración con el estado, realizamos todos los esfuerzos necesarios para que la autoridad entendiera la importancia de que se tiene que evaluar objetivamente el impacto de las medidas y acciones que se lleven a cabo para disminuir el feminicidio y las desapariciones de mujeres en el estado.

Nueva solicitud de AVG por parte del OCNF

Ante el incumplimiento de las medidas decretadas por el Gobierno del estado, organizaciones integrantes del OCNF solicitamos, en el mes de diciembre de 2016, de manera formal a nivel federal la AVG, la solicitud fue presentada por las organizaciones Católicas por el Derecho a Decidir AC y Justicia Derechos Humanos y Género.

El sentido fundamental de la Alerta de Violencia contra las Mujeres es la coordinación de instancias estatales y municipales para corregir la situación de violencia feminicida que persiste en la entidad.

La solicitud realizada por las organizaciones de la sociedad tiene como único propósito ejercer nuestro legítimo interés en defender a las mujeres jaliscienses que se encuentran en una situación de violencia feminicida, principalmente víctimas de violencia sexual, desaparición y feminicidio, para incidir en el acceso a las mujeres a una vida libre de violencia, mediante la implementación de los mecanismos de protección establecidos en la Ley.

Es importante mencionar que la recomendación 16 de las observaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer (CEDAW), de agosto de 2012, exhorta al Estado a abordar urgentemente los obstáculos que limitan la activación del Mecanismo de Alerta de Género. (CEDAW 2012:6)

En México la violencia contra las mujeres requiere de esfuerzos adicionales, para poder contribuir en su erradicación. Las autoridades municipales, estatales y federales están obligadas a llevar a cabo esfuerzos máximos para erradicar un problema que cada vez en México se torna más grave.

Bibliografía

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 52 periodo de Sesiones. 9 al 27 de julio de 2012. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. CEDAW/C/MEX/CO/7-8. 2012
- Estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia Delictiva del Fuero Común 2011,2012,2013,2014 y 2016.
- INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011. Tabulados básicos.
- Manjoo, Rashida, “Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias Rashida Manjoo” 2012.
- Lagarde, Marcela, “Identidad de Género y Derechos humanos. La construcción de las Humanas”. 1995.
- Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de Violencia del Estado de Jalisco,2008. Disponible en: <http://cepavi.jalisco.gob.mx/pdf/Mujeres.pdf>
- ONU Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. D. R. INMujeres, Instituto Nacional de las Mujeres, México. D. R. LXI Legislatura, Cámara de Diputados, Comisión Especial para conocer y dar Seguimiento Puntual y Exhaustivo a las Acciones que han emprendido las Autoridades Competentes en relación a los Femicidios registrados en México. Violencia feminicida en México. Características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas, 1985-2010. Primera edición, 2012

HUAJIMIC, EL ÚLTIMO REDUCTO DEL INVASOR

Rubén Edgardo Ávila Tena

Antecedentes de la lucha

Las tierras ancestrales de la comunidad indígena *wixárika*, de los poblados San Sebastián Teponahuatlán y Tuxpan, se encuentran enclavadas en los municipios de Mezquitic y Bolaños, en el estado de Jalisco, y la Yesca, municipio de Nayarit. Esta peculiaridad, aunada a la gran extensión territorial (240,447 hectáreas) de propiedad precolombina, ha provocado innumerables problemas relacionados con la invasión de tierra por parte de vecinos no indígenas que viven en tierras colindantes. Esta problemática existía desde antes del trámite iniciado por las comunidades en el año de 1948, cuando solicitaron al Estado mexicano el reconocimiento formal de su propiedad, el cual fue otorgado mediante resolución presidencial en 1953. Esta resolución, además hace referencia a la preexistencia de títulos virreinales que datan del año 1718.

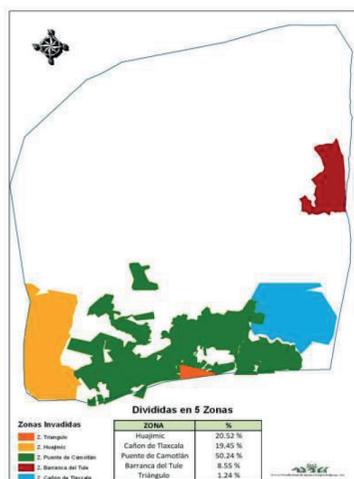
Sin embargo, la expedición de la resolución presidencial, lejos de dar por terminados los conflictos sobre tenencia de la tierra, agudizó la problemática en virtud de que los *wixáritari* elevaron el nivel de su reclamo de respeto a la pertenencia de sus tierras ancestrales sustentados en un documento oficial que les confería mayor legitimidad, pero que se vio mermado por la maraña de trámites burocráticos que todo reclamo de tierra tenía que sortear en la época del reparto agrario, ante instancias político-administrativas como el Departamento de Asuntos Agrarios y, posteriormente, la Secretaría de la Reforma Agraria. Durante décadas la comunidad planteó las diversas problemáticas relacionadas con las invasiones territoriales que les afectaban, sin lograr una solución real para el problema de fondo.

Esta situación tuvo un poco de alivio a partir de 1992, con la creación de los Tribunales Agrarios, a los que por mandato constitucional les fue conferida jurisdicción para solucionar los problemas relacionados con la tenencia de la tierra. De esta manera se logró la solución de la problemática administrativa, para ser encomendada al ámbito jurisdiccional.

Fue así como se abrió una ventana de oportunidad para el reclamo territorial de los *wixáritari* de San Sebastián y Tuxpan, quienes prácticamente desde la creación de los Tribunales Agrarios acudieron a ellos para interponer una gran cantidad de demandas de restitución, mediante las cuales reclamaban el respeto a sus tierras ancestrales invadidas por personas no indígenas. A grandes rasgos, se podría decir que los problemas de invasión de la comunidad se concentran en sus linderos sureste, sur y suroeste donde la comunidad colinda con los asentamientos mestizos de Chimaltitán, en el estado de Jalisco, y Puente de Camotlán y Huajimic, del estado de Nayarit, desde donde se desplegaron las invasiones de tierra alentadas por las extensiones comunales que se utilizan principalmente para la cría y pastoreo de ganado. Esta situación provocó que, al inicio de la década de 1990, la comunidad enfrentara una invasión de tierras cercana a 50 mil de las 240,447 hectáreas originalmente reconocidas (véase Gráfico 1) invasiones encabezadas por habitantes de los poblados de Huajimic, Puente de Camotlán, Chimaltitán e inclusive por los intentos de creación de ejidos sobre las tierras comunales, como es el caso de Barranca del Tule.

Gráfico 1. Territorio indígena *wixárika*. Zonas de conflicto

Por
supuestas
pequeñas
propiedades
y núcleos
agrarios



Fuente: Información proporcionada por Asociación Jalisciense de Apoyo a Grupos Indígenas, AC (AJAGI).

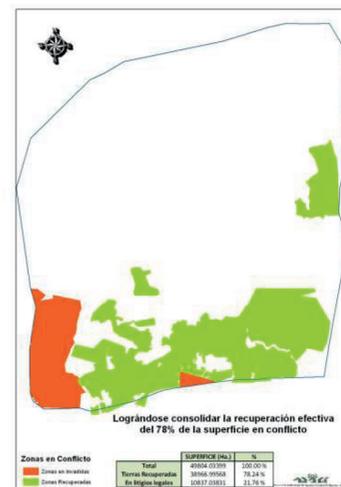
Con estas invasiones se ponía en serio predicamento el control territorial de la comunidad *wixárika*, por lo que se generó una lucha que ha propiciado una gran cantidad de fricciones y altercados con los rancheros posesionados, que en más de una ocasión han provocado actos de violencia física e intimidación hacia los integrantes de la comunidad al verse despojados de sus heredades ancestrales por la vía de los hechos.

Así las cosas, las comunidades de San Sebastián y Tuxpan, al inicio de los años noventa enfrentaban tal cantidad de invasiones, que se vieron en la necesidad de acudir a los tribunales agrarios, enfrentando procesos que, por su propia complejidad, llevaron más de diez años de litigio para ser concluidos de manera satisfactoria para la comunidad. No obstante, a principios del presente siglo lograron recuperar aproximadamente 78% de la superficie invadida, tal y como se ilustra a continuación.

Así pues, actualmente la comunidad enfrenta sólo dos invasiones de sus tierras, la mayor de ellas representa una extensión de 10 mil hectáreas ocupadas por ganaderos del poblado de Huajimic (zona naranja a la extrema izquierda del gráfico), y que ha sido materia de 45 juicios agrarios de restitución ante los Tribunales Agrarios competentes. Hasta el momento se han logrado 13 sentencias favora-

Gráfico 2. Territorio indígena recuperado

78%
recuperado
y 22 %
prevalece
invadido



Fuente: Información proporcionada por AJAGI, AC.

bles a la comunidad, que determinan el derecho de propiedad de la extensión reclamada y, por tanto, ordenan la desocupación del terreno por parte de los ganaderos posesionarios; las otras 32 continúan en trámite.

Sin embargo, a pesar de que los tribunales han declarado ya el derecho que asiste a la comunidad para que esas tierras les sean devueltas, en la práctica, la ejecución en campo de las sentencias dictadas en el caso Huajimic ha tenido un elevado grado de conflictividad social derivado de la oposición de los ganaderos posesionarios para cumplir con dichas sentencias de forma voluntaria, lo que ha motivado la orden de ejecución forzosa de las mismas por el Tribunal Agrario, con el consiguiente peligro de que la situación social se salga de control en la zona de conflicto y se produzcan actos de violencia.

Situación actual de la lucha

Fue así como el 22 de septiembre de 2016 se procedió a dar ejecución forzosa a la primera de las sentencias favorables a la comunidad, que ordenaba la restitución de una superficie de 184 hectáreas que se encontraba en posesión irregular de Enriqueta Montoya Ultreras. Dicha ejecución fue realizada a pesar de que el gobierno del estado de Nayarit se negó a prestar las facilidades necesarias para

el buen desarrollo de la misma, mostrando una actitud negligente —en toda la extensión de la palabra—, lo cual originó que, ante la ausencia de la fuerza pública como garante del Tribunal Agrario para hacer cumplir el estado de derecho, se viera comprometida seriamente la seguridad de todos los participantes en dicha diligencia: desde los integrantes de la comunidad, los medios de comunicación que asistieron a la misma, e inclusive los propios habitantes de Huajimic, quienes intentaron evitar la consumación de la ejecución.

Esta negligencia también resulta atribuible a la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU), instancia a la que por más de siete años se solicitó su intervención en el conflicto con el propósito de lograr acuerdos y compromisos vía el Programa de Conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER), lo cual permitiría distender la conflictividad social del problema mediante la concreción de apoyos económicos a los ganaderos poseionarios de Huajimic, para proporcionar indemnizaciones justas que permitieran la ejecución de las sentencias dictadas por el Tribunal Agrario de forma consensuada, a fin de lograr la restitución íntegra de las tierras y, además, garantizar que los ganaderos desalojados no volvieran a invadir las tierras.

En razón de lo anterior, después del acto de ejecución llevado a cabo por el Tribunal Agrario, derivado de la falta de presencia efectiva del Estado mexicano en la zona de conflicto, se desató una serie de acciones intimidatorias y represalias por parte de los ganaderos poseionarios de Huajimic, en contra no sólo de los comuneros indígenas de San Sebastián y Tuxpan —que permanecían dentro del predio para resguardarlo—, sino también en contra de diversas comunidades indígenas de la región, privándolas, mediante bloqueos de caminos llevados a cabo por los habitantes de Huajimic, del libre tránsito a sus comunidades y del abastecimiento de víveres y artículos de primera necesidad. Una vez más se puso en evidencia la incapacidad

ejecutivo-negociadora de las instancias gubernamentales encargadas de atender este tipo de conflictos: la Sedatu, la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), los gobiernos estatales de Jalisco y Nayarit y los gobiernos municipales de la Yesca, Mezquitic y Bolaños.

Por estos motivos, las comunidades indígenas de San Sebastián Teponahuaxtlán y Tuxpan se enfrentan al gran reto de establecer los mecanismos comunitarios más adecuados para la toma de decisiones que le permitan consolidar los consensos necesarios en el interior de su organización, para sumar a su lucha un mayor apoyo de la sociedad civil organizada, medios de comunicación, instituciones educativas, etc., a fin de cristalizar en los hechos el resultado de una lucha jurídica que ya cumple diez años de haber sido iniciada y lograr así la efectiva restitución de las 10 mil hectáreas que se encuentran ocupadas, obligando con ello al Estado mexicano a actuar dentro del marco del irrestricto respeto a los derechos que los pueblos indígenas tienen para preservar sus tierras y territorios, consagrado tanto en la legislación nacional como en los tratados internacionales.

Derivado de lo anterior, el Estado mexicano, en sus instancias municipales, estatales y federales, tiene la impostergable obligación de cubrir la deuda histórica que tiene con el pueblo wixárika de San Sebastián y Tuxpan, instrumentando las políticas que resulten más adecuadas para garantizar el imperio del estado de derecho que se supone debe prevalecer en el país, porque si persiste en exhibir su evidente debilidad institucional y desinterés por atender, más allá de la cuestión jurídica ya resuelta a favor de la comunidad, la problemática social generada por este conflicto histórico, es muy posible que la sangre llegue al río y, puestos en este punto, el conflicto se torne irresoluble.

LA MIGRACIÓN DE RETORNO EN MÉXICO Y JALISCO. RETOS Y OPORTUNIDADES EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE

Iliana Martínez Hernández Mejía

Luis, Pablo, Nancy, Pedro, Guadalupe, Francisco, Javier, Ricardo, Marco, Alejandro, Daniel, Miguel, Gabriel, Juan, Mario, Gonzalo, Myrna, Jesús, Víctor, Paty, Damián, Fernando, María, Carlos, Roberto, Elvira...

Al hablar de problemáticas sociales siempre importan mucho los números. ¿Cuántas personas afectadas? ¿Cuántos casos? ¿Cuántas personas deportadas? ¿Son muchas, pocas? Frecuentemente se olvida que cada “dato duro” es una persona, una familia, una comunidad afectada por una realidad social. Le sucedió a la autora al estar analizando algunos datos para el presente artículo “parecería que no son tantos comparados con otras entidades”, “algunos reportes dicen que han bajado las cifras en los últimos años”, “en las comunidades no se ven”. Y de golpe, algo hace que recordemos lo que significa un número. En este caso, fue el ver desplegada en la pantalla de una funcionaria del Instituto Nacional de Migración (INM) la lista de nombres de jaliscienses que ese día serían deportados por las autoridades migratorias por alguno de los nueve puntos de repatriación a México desde Estados Unidos: 120 personas en un solo día de diciembre.

Cuando nos referimos a la migración en Jalisco, en este caso desde la perspectiva del retorno, es fundamental tener en mente que es un tema estrechamente ligado con la realidad de la entidad. Especialmente la migración de Jalisco a Estados Unidos, y de vuelta. Ya sea que se hable del tiempo que se tiene migrando (más de 100 años), de la cantidad de emigrantes (alrededor de 4 millones de personas, si se suman sus descendientes), el número de remesas que envían a sus familias (2,217 millones de dólares en 2015) o la intensidad de la movilidad (todos los días de

cenos de vuelos llegan y se van de Guadalajara a diversas ciudades en EEUU). El lazo que une a Jalisco con Estados Unidos es muy fuerte. Por lo tanto, la importancia de su comunidad en aquel país también debería ser relevante, así como los problemas que la aquejan, en este caso las deportaciones (DURAND, 2016; COEPO, 2012; BBVA, 2015).

Si bien la amenaza de las deportaciones y la posibilidad del retorno de mexicanos al país es un tema que ha escalado en la agenda nacional hasta llegar a ser la máxima prioridad en los últimos meses, es también sin lugar a dudas, una agenda pendiente desde hace ya varios años. Aunque el actual presidente de EEUU instrumente medidas de inmigración más severas, que deriven en la expulsión de población migrante mexicana, no se olvide que esto ya ha sucedido desde las administraciones de Bush y Obama.

A continuación, se abordan algunos aspectos sobre las deportaciones y el regreso de mexicanos al país y a Jalisco desde Estados Unidos a lo largo de los últimos años. De igual forma se exponen los principales problemas que enfrenta esta población al intentar reintegrarse a su país de origen. Finalmente se analizan, de manera muy breve, algunas de las respuestas que han dado el Estado mexicano y la entidad jalisciense.

¿Quiénes están regresando y en qué condiciones?

Si uno busca en las bases de datos del Departamento de Seguridad Nacional (DHS por sus cifras en inglés) de Estados Unidos o del Instituto Nacional de Migración (INM) en México, no logrará encontrar cifras de deportación.¹

¹ La búsqueda en google en inglés de “DHS deportación estadísticas” remite automáticamente a las páginas de DHS o ICE de removals o returns (los removidos o retornados).

Esto se debe a que ambos utilizan términos técnicos para referirse a los distintos tipos de expulsión que realizan. Siendo críticos, podría decirse que ninguno de los dos países quiere llamar a las cosas por su nombre y prefieren utilizar eufemismos.

En el caso de las autoridades estadounidenses, hay dos conceptos: remociones (*removals*) y retornos (*returned*). Las remociones son las deportaciones que se hacen de forma obligatoria con base en una orden federal, generalmente involucran audiencias en las cortes y por ello detenciones en cárceles. Se hacen bajo la modalidad de “criminales” y “no criminales”. Si regresan a EEUU de forma indocumentada y son detectados por una autoridad migratoria, tendrán consecuencias administrativas o criminales, es decir, que muy probablemente irán de nuevo a la cárcel con una pena mayor y prácticamente sin posibilidades de acceder a un estatus migratorio. Muchos de los casos de este grupo corresponden a detenidos por faltas tales como una infracción a las reglas de tránsito, manejar bajo la influencia de alcohol, entre otras. Las deportaciones por retorno se refieren a los que no cuentan con una orden de remoción, también se les denomina deportaciones “voluntarias” y se utilizan para que el proceso sea más rápido y menos costoso (Berumen, 2011; Escobar, 2012; Meza, 2014; Lipsoculta, 2016).

Aunada a estos dos grupos, se encuentra la población que ha regresado por su propia cuenta, es decir, no a manos de las autoridades migratorias. Un estimado es el que señala la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), “entre 2009 y 2014 cerca de 1 millón de mexicanos y sus familias regresaron de EU a México” (SRE, 2016). Algunas de las

razones por las que decidieron regresar a México tienen que ver con la situación económica que se complica a partir de la crisis del 2008; con la fuerte política de detención de migrantes a lo largo de EEUU; y con las políticas antinmigrantes que comienzan a proliferar por diversos estados haciendo más hostil el ambiente para las personas sin papeles, cuyo ejemplo más conocido es el de la SB-1070 del estado de Arizona (Ángel, 2011; García Zamora, 2016: 183).

Numerosas organizaciones de derechos humanos han documentado ampliamente y por muchos años los abusos, fallas y violaciones del sistema de inmigración estadounidense. Desde las violaciones cometidas por guardias de la patrulla fronteriza a las personas detenidas al intentar cruzar, hasta los centros de detención en el interior de Estados Unidos; pasando por programas de persecución como *Comunidades Seguras*, las faltas al debido proceso en las Cortes y la existencia de estrategias de deportación masiva como *Operación Streamline*. Si bien en el presente texto no se puede abordar exhaustivamente dicha problemática, se considera muy importante conocer algunas de las condiciones a las que se enfrentan las personas a lo largo de todo su proceso migratorio.²

El impacto que genera el sistema de detención en EEUU, además de causar serios daños en la población, es generalmente pasado por alto en México. Las personas expulsadas por un proceso de remoción han permanecido en prisiones, considerando que un alto porcentaje de estas personas no han cometido un acto criminal ni estado en prisión antes, el shock de estar por semanas o años detenidos como criminales cumpliendo las sentencias que se

² Aquí un recuento mínimo de informes para consulta: Unión Americana de Libertades Civiles (ACLU por sus siglas en inglés) de 2016 “Negligencia mortal. El ICE pasa por alto las muertes en el sistema de detención”; ACLU de 2016 “Shutting down the profiteers” (Clausurando a los que lucran); análisis de la Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA por sus siglas en inglés) de 2016 sobre los nuevos acuerdos de repatriación México-EU; Iniciativa Kino para la Frontera de 2015 “Our values on the Line: Migrant abuse and family separation at the border” (Nuestros valores en la Línea); No Más Muertes de 2014 “Despojo: cómo el sistema de deportación roba a los inmigrantes su dinero y pertenencias”; Amnistía Internacional de 2012 “En territorio hostil: las violaciones a los derechos humanos en la aplicación de las Leyes de Inmigración en el suroeste de Estados Unidos”.

les han dado o esperando las resoluciones de sus casos es muy fuerte. Es un hecho que se ha documentado poco el regreso a México. Desde nuestra experiencia en el trabajo con comunidades de Jalisco se han detectado algunos casos. Un dato relevante se desprende del estudio “Retorno con Derechos” realizado a deportados que arribaron a la Ciudad de México: “algunos entrevistados comentaron que la experiencia en el centro de detención es de los peores momentos que han vivido por las condiciones en las que se encuentran, debido a que perciben ser tratados como criminales. Dicha práctica no se compara con la experiencia que implicó el haber cruzado a Estados Unidos con un coyote y sin papeles.” (IPSOULTA, 2016: 45). Tampoco se pueden dejar de lado las condiciones en las que regresan las personas que han intentado cruzar la frontera y no lo han conseguido. En muchas ocasiones empeñando sus bienes o exponiéndose a condiciones inhumanas.

Con respecto a los conceptos utilizados por las autoridades mexicanas para referirse a la población que regresa, se hace referencia a los mexicanos que son deportados a México como repatriados. La *repatriación* se define como “Medida administrativa dictada por la autoridad migratoria mediante la cual se devuelve a una persona extranjera a su país de origen.” (PEM – SEGOB, 2014: 68). Y para referirse al proceso de deportar extranjeros desde México se utiliza el concepto de *devolución*. El cual se define como “acción de regresar a una persona extranjera a su país de origen de acuerdo con normas administrativas migratorias.” (pem – Segob, 2014: 66). Y aunque también se define el concepto de deportación, no se utiliza ni para hablar de los mexicanos deportados ni de los extranjeros que se deportan, principalmente a Centroamérica.

Dimensiones del retorno

Existen diversas fuentes estadísticas que intentan captar la población que regresa a México. Un dato que puede dar referencia de una de las poblaciones que regresa en

condiciones de vulnerabilidad es la cifra de repatriados del inm. Esta cifra documenta las personas que son deportadas por el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE por sus siglas en inglés) y entregadas a las autoridades migratorias mexicanas. Los reportes de 2006 a 2016, es decir, en los últimos once años, suman 4’454,927 eventos de repatriación de eeuu a México (SEGOB, 2006–2016). Es importante señalar que las cifras se mantuvieron al alza de 2006 a 2009, cuando llegaron hasta 601,356. A partir de ese año ha decrecido casi en una tercera parte hasta llegar a las 204,817 personas deportadas en 2016 (Segob, 2016).

En cuanto a Jalisco, los datos del INM registran desde 2010 a las personas que son originarias de la entidad. En siete años (2010–2016), se documentaron 112,509 personas deportadas. En 2010 se registraron 28,153 y para 2016 fueron 10,369. Las cifras correspondientes al estado han bajado, al igual que lo ha hecho el número de personas deportadas en el nivel nacional. No obstante, Jalisco registra 5% del total de las deportaciones nacionales y se ha mantenido en los últimos años entre el 5° y 7° lugar nacional (Segob, 2010–2016). Si se analiza la suma de las personas deportadas a lo largo de los años no es menor. Se insiste, esta cifra no incluye a las personas que han regresado sin ser deportadas. Y si se considera que muchas de estas personas también son familias, la cifra sería todavía mayor.

Tabla 1. Eventos de repatriación de mexicanos desde EEUU, INM 2006–2016

AÑO	JALISCO	MÉXICO
2006	-	514,779
2007	-	528,473
2008	-	577,826
2009	-	601,356
2010	28,153	469,268
2011	23,233	405,457
2012	20,322	369,492
2013	17,913	332,865
2014	12,482	243,196
2015	10,406	207,398
2016	10,369	204,817
Total	112,509	4,454,927

Fuente: Boletines estadísticos del inm, 2006–2016. Los datos de Jalisco, son de quienes dicen ser oriundos de la entidad al realizar la encuesta de repatriación.

Algunos de los principales problemas que enfrentan

Un primer elemento es mencionar que las personas que regresan son heterogéneas (García Zamora, 2016: 188), por lo tanto, la diversidad de problemáticas es muy amplia y numerosa. Han sido documentadas por organizaciones y periodistas que han investigado y denunciado el tema.³

Algunos de los principales problemas de la población retornada:

- *Separación familiar.* Padres o madres deportadas y separadas de sus hijos que se quedan en EEUU, con riesgo de perderlos. Tan solo “en 2012, uno o ambos progenitores de 152,426 menores de edad ciudadanos de EU fueron deportados. Desde 1998, más de 660,000 menores de edad se han visto afectados por dichas deportaciones” (IMUMI, 2013: 10). Otro dato relevante es el de la encuesta intercensal del INEGI 2015, señala que en el país viven 250,000 niñas y niños nacidos en EEUU (Espinoza, 2016: 66).
- *Falta de estrategias para la reintegración.* Familias que regresan a México y enfrentan los retos de acceder al sistema legal, educativo y de salud. En el ciclo escolar 2013–2014 la sep reportó que en educación básica estaban inscritos 307,125 niñas y niños con ciudadanía estadounidense (IMUMI, 2014), este grupo frecuentemente enfrenta retos para contar con sus documentos apostillados y traducidos. Las dificultades se presentan en todos los niveles, desde el acceso a documentación hasta la reinserción laboral.

- *Poblaciones anteriormente no consideradas, con necesidades específicas.* Jóvenes que han crecido en EEUU y regresan solos a México para intentar continuar sus estudios, encontrándose con numerosas trabas burocráticas; se calcula que “desde 2005, aproximadamente 500,000 jóvenes de entre dieciocho y treinta y cinco años han regresado a México después de haber vivido en Estados Unidos por cinco años o más” (Anderson, 2014: 18). Otro sector específico es el de los adultos mayores.

Otras poblaciones menos documentadas, pero que también representan un enorme desafío y enfrentan numerosas dificultades, son las de los jóvenes y los hombres y mujeres deportadas desde prisión al haber terminado sus condenas en EEUU. Para algunos de ellos, volver a México representa una segunda oportunidad, pero si no la encuentran, las probabilidades de que vuelvan a delinquir están latentes. En Guadalajara, Roberto Hernández, deportado de prisión, tiene una Casa de Vida para personas en estas condiciones. O por ejemplo el caso de colectivos como La Casa de Apoyo para los Veteranos Deportados de EEUU o las llamadas Dreamer Moms, que se han organizado en la ciudad de Tijuana y siguen luchando por sus casos desde México.

El estudio del Dr. García Zamora, anteriormente mencionado, presenta resultados de un amplio trabajo de campo en seis estados de la república (Chiapas, Michoacán, Puebla, Oaxaca, Guerrero y Zacatecas) y concluye con una propuesta para un programa integral de reinserción de la población retornada. Los principales puntos que un programa de esta naturaleza debe tener se

³ Algunos relevantes son: el estudio del Instituto para las Mujeres en la Migración de 2013 “¿Y ahora hacia dónde? Los retos que enfrentan las familias de migrantes transnacionales entre EUA y México”; la serie de reportajes de Animal Político en 2013 “La Traición de México”; el proyecto y libro de 2014 “Los Otros Dreamers”; el grupo de investigación liderado por el Dr. García Zamora de la Universidad de Zacatecas en 2014–2015 “Los impactos y desafíos del retorno de los migrantes mexicanos de Estados Unidos: Hacia un Programa de Apoyo Integral de los Migrantes y sus Familias”; IIPSOULTA de 2016 “Retorno con Derechos”.

resumen en: el retorno planeado transnacional; apoyo a la reinserción laboral; apoyo a la reinserción educativa y de salud; y apoyo a la reinserción comunitaria y familiar (García Zamora, 2016: 193).

Las propuestas preliminares del estudio, así como los principales problemas y alternativas de solución, han sido presentadas por academia y sociedad civil a las diversas dependencias de gobierno responsables del tema, con especial insistencia en 2012, ante la entrada del nuevo gobierno federal. Aunque muchas de las problemáticas quedaron reflejadas en el Programa Especial de Migración 2014–2018 de la SEGOB, la respuesta de las autoridades federales y estatales ha sido lenta y limitada (PEM–SEGOB, 2014).

Respuesta del gobierno

Ante la necesidad de dar atención a todas las personas deportadas que estaban regresando a México en diciembre de 2007 surge el Programa de Repatriación, operado por el INM. El programa cumple con el objetivo de recibir y trasladar a la persona que ha regresado a México a su lugar de origen o a un destino que la persona indique, siempre y cuando no esté en la frontera. Se les da apoyo para el regreso, asesoría básica, información sobre los programas sociales que tiene el gobierno, entre algunas otras cosas (INM, 2016). Sin embargo, está muy lejos de ser un programa que asegure la reintegración social de todas las personas que regresan.

Debido al aumento de presión de diversos sectores, el gobierno mexicano decidió establecer la estrategia Somos Mexicanos, anunciada por Osorio Chong en 2014 (INM, 2014). Aunque hace falta una mayor revisión, al analizar los apoyos que se brindan no hay cosas muy diferentes a las que ya se hacían con el Programa de Repatriación.

Existen otras iniciativas que han avanzado en temas como el acceso a la identidad (Programa Soy México) o a la educación (Acuerdo 287 de la sep para la exención de apostille), pero mucho se debe al trabajo desde sociedad civil. Si bien ha habido algunas mejoras en cuanto a las

condiciones en las que las autoridades de EEUU deportan a los mexicanos, como los Acuerdos de Repatriación y el Programa de Repatriación al Interior de México (PRIM), los esfuerzos siguen siendo muy pobres, especialmente si se comparan con la cifra de remesas que siguen ingresando cada año al país. Otro ejemplo en este sentido, es el alto presupuesto que se gasta en detenciones de extranjeros y el nulo recurso que destina a programas de asistencia como el de Somos Mexicanos.

Una vez confirmado el triunfo de Trump como presidente en noviembre, se anunciaron once medidas de acción por parte de la ser; sin embargo, todas esas acciones ya se venían realizando anteriormente por la Cancillería. En el fondo, no se tomaron acciones extraordinarias o de emergencia, ya que se estaba a la expectativa de lo que realmente haría el nuevo gobierno. Una semana después de tomar posesión, finalmente se han anunciado las Acciones Ejecutivas de Trump, y es hasta ahora que el tema migratorio y la defensa de los derechos humanos de los connacionales mexicanos se ha posicionado como uno de máxima prioridad nacional (SRE, 2017). Es decir, tomó algunos años, varios millones de deportados y un presidente extremista y racista para que México reaccionara y atendiera a su población migrante. Ahora que parece que se tomará seriamente el tema, cabe la pregunta ¿en dónde se debe invertir el presupuesto, en evitar deportaciones o en la reinserción de migrantes retornados? ¿Y la población de retorno que desde hace años está aquí?

Por su parte, en Jalisco, desde el Plan Estatal de Desarrollo y el subprograma sectorial de migración de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social se aborda la problemática y se establecen objetivos y líneas de acción para el retorno (GOB. Estado Jalisco, 2013; SEDIS, 2014). En diciembre de 2015 se decretó la creación del Instituto Jalisciense para Migrantes (IJAMI) y en 2016 se aprobó una Ley de Atención y Protección para Migrantes en Jalisco. Sin embargo, aunque mencionan a la población de retorno como una de sus preocupaciones, no ha sido hasta

la llegada de Trump al poder, que el Ijami ha anunciado algunas medidas para apoyar a las personas que regresen al estado.

En cuanto a apoyos en el ámbito local que ya están operando, se encuentra el Programa Somos Mexicanos, que implementan de forma coordinada la Delegación del INM y SRE, con funcionarias muy comprometidas, pero que tienen mínimos apoyos, como por ejemplo, un presupuesto especial asignado para estas tareas. La Secretaría de Educación Jalisco con el Programa Binacional de Educación, con otra experimentada funcionaria a su cargo. En el ciclo escolar 2013–2014 se registraron 29,783 menores extranjeros inscritos en el sistema de educación básica en Jalisco (IMUMI, 2014). Y el Fondo de Apoyo a Migrantes, que es un mínimo recurso que se otorga para personas migrantes retornadas y familiares de migrantes, y que este año se rescató —en el último momento— en el Congreso Federal. Recurso que tuvo que ser repartido de forma atropellada por los municipios.

Las problemáticas mencionadas en las secciones anteriores son las que se presentan de igual forma en Jalisco. Si bien hay algunos estudiosos que se han dedicado al tema, como el Dr. Alejandro Canales, hace falta afinar mucho más el diagnóstico sobre las condiciones del retorno en Jalisco; las dimensiones, las regiones y muchas otras características de cada una de las distintas poblaciones que arriban a la entidad.⁴

El reto que se tiene por delante, en el terreno migratorio, es enorme. Años de rezago y falta de una política migratoria regional congruente, integral y con enfoque de derechos humanos y desarrollo, está cobrando todas las facturas al mismo tiempo. No solo por su falta de acción

ante la migración deportada y de retorno, sino en cuanto a todas las poblaciones de migrantes y refugiadas. El Dr. Jorge Durand nos recuerda que estamos en una coyuntura, quizás importantísima para cambiar nuestra política respecto a la guerra contra las drogas, de seguridad, comercial, económica, migratoria. En cuanto a esta última “estamos aplicando una política que tiene unos costos terribles para México, para la imagen de México, ante nuestros vecinos, ante el mundo” (Aristegui, 25 de enero de 2017, min. 17.00). El que México deportara durante 2016 más migrantes centroamericanos que el propio Estados Unidos, es un dato contundente sobre la política migratoria que se ha ejecutado durante los últimos años en el país (Redodem, 2016; *El País*, 6 de febrero de 2017).

Si México quiere el respaldo de la comunidad internacional, es momento de dar respuesta a lo que los diversos organismos internacionales y regionales de derechos humanos de la onu y de sociedad civil han dicho por años, y que vuelve a escucharse en la voz del director ejecutivo de *Human Rights Watch*: “A México se le pide que haga lo que de hecho es ilegal, detener a los buscadores de asilo que vienen de Centroamérica... Esperamos que el gobierno mexicano aproveche esta oportunidad para comenzar a expresar su preocupación por el trabajo sucio que se le ha pedido que haga por los Estados Unidos” (Aristegui, 25 de enero de 2017, min. 16.00).

He aquí un reto más para México y para una entidad como Jalisco, donde la comunidad migrante es muy importante y la cual por décadas ha enviado generosamente millones de dólares en remesas. Es momento de dar una respuesta real y solidaria a todos los hombres y mujeres que regresan.

⁴ Otros aspectos, como los retos que enfrentan los jóvenes estudiantes para acceder al sistema de educación media y superior se han estudiado más, como se describen en el trabajo del Dr. Ángel Lara de CUCEA. Actualmente, están en desarrollo diversos estudios enfocados a temas como: las familias y la niñez, especialmente centrado en el ámbito educativo por la Dra. Ofelia Woo del CUCSH; la discriminación y falta de políticas de integración para las poblaciones rurales y urbanas retornadas por la Mtra. Sandra Martínez del CIESAS Occidente; el acceso al derecho a la identidad de la población en retorno por parte del equipo del PRAMI–ITESO, entre otros temas.

Fuentes bibliográficas

- Anderson, Jill y Solis, Nin (2014). *Los otros dreamers*. Ciudad de México: Iniciativa Ciudadana.
- Ángel, Hiram (1 de enero de 2011). El mexicano feo. *Nexos*. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14093>
- Aristegui, Carmen (25 de enero de 2017) *Aristegui Noticias*. Entrevista con Dr. Jorge Durand. Disponible en: <http://aristeginoticias.com/2501/mexico/mexico-debe-explorar-posible-demanda-internacional-contramuro-afirma-jorge-durand/>
- Berumen, Salvador (2011). *Apuntes sobre migración. Migrantes mexicanos aprehendidos y devueltos por Estados Unidos*. México: cem-inm. Disponible en: http://www.oxfamMexico.org/wp-content/uploads/2013/06/APUNTES_N2_Sep-tiembre2011.pdf
- Comisión Estatal de Población Jalisco – coepo (26 de enero de 2012). Jalisco en el lugar decimotercero del índice de intensidad migratoria. Disponible en: <http://coepojalisco.blogspot.mx/2012/01/jalisco-en-el-lugar-decimotercero-del.html>
- Durand, Jorge (2016). *Historia mínima de la migración México-Estados Unidos*. México: El Colegio de México.
- El País* (6 de febrero de 2017). Migrantes y refugiados; una crisis humanitaria en cifras y rutas. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2017/02/06/mexico/1486344379_775496.html?id_externo_rsoc=FB_CC
- emif (2016). *Encuesta sobre migración en la frontera norte de México. emif Norte. Informe Anual de Resultados 2014*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte. Disponible en: <http://www.colef.mx/emif/resultados/informes/2014/EMIF-ANUAL-NTE2014.pdf>
- Escobar, Agustín (2012). La política social mexicana y los migrantes de retorno. En José Luis Calva (Coord.) *Empleo digno, distribución del ingreso y bienestar*. México: cnu – unam.
- Espinoza, Frida (noviembre, 2016). Las familias transnacionales: vías exploradas para su protección y retos. *Brujula Ciudadana*, 83. México: Iniciativa Ciudadana. Disponible: <http://www.iniciativaciudadana.org.mx/bruju-la-83>.
- Fundación bbva (2015). *Anuario Migración y Remesas. México 2016*. México. Disponible en: <https://www.fundacionbbva-bancomer.org/fdoc/AnuarioMigracionyRemesas2016.pdf>
- García Zamora, Rodolfo y Del Valle, Rosa (2016). *Migración de retorno y alternativas de reinserción. Hacia una política integral de desarrollo, migración y desarrollo humano. Huellas de la Migración*. México: uaem. Disponible en: <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/63213>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2013). Plan Estatal de Desarrollo 2013–2033. Disponible en: <http://sefaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/planeacion/ped-2013-2033>
- Instituto para la Mujer y la Migración, ac – Imumi (2014) “Infografía – Niñez en contextos migratorios inscrita como extranjera en educación básica”. En Internet <http://imumi.org/sep/infografia.html>
- Instituto Nacional de Migración – inm (2016) “Programa de Repatriación”. En Internet: <http://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/programa-de-repatriacion-12469>.
- Instituto Nacional de Migración – inm (2014) “A nuestros mexicanos los queremos cerca. Programa Somos Mexicanos”. En Internet: <http://www.gob.mx/inm/articulos/a-nuestros-mexicanos-los-queremos-cerca?idiom=es>
- Instituto de Investigación y Práctica Social y Cultural, ac – Iipsoculta (2016). Retorno con derechos. Acercamiento y atención a la población migrante de retorno en la Ciudad de México. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/336493497/Retorno-con-Derechos-IIPSOCULTA>

Instituto para la Mujer y la Migración, ac –Imumi (2013) ¿Ahora hacia dónde? Los retos que enfrentan las familias de migrantes transnacionales entre eua y México. México, 2013. En Internet: http://uf.imumi.org/recursos/ahora_hacia_donde_completo.pdf

Meza, Liliana (2014). Mexicanos deportados desde Estados Unidos: Análisis desde las cifras. *Migraciones Internacionales*, 7(4), julio–diciembre, 265–276, El Colegio de la Frontera Norte. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15131361009>

pem – Segob (2014). *Programa Especial de Migración 2014–2018*. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343074&fecha=30/04/2014

Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes – Redodem (2016). Presentación de Informe de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes 2016. uia León. Noviembre, 2016.

Secretaría de Desarrollo e Integración Social del Estado de Jalisco – sedis (30 de septiembre, 2014). Programa sectorial Desarrollo e Integración Social. Disponible en: http://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/d3_-_desarrollo_e_integracion_social_0.1.pdf

Secretaría de Gobernación – Segob (2006–2016) “Boletines estadísticos. Repatriación de mexicanos”. Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos

Secretaría de Relaciones Exteriores – sre (2017). Posicionamiento en materia de política exterior. Disponible en: <http://www.gob.mx/sre/articulos/posicionamiento-en-materia-de-politica-exterior?idiom=es>

Secretaría de Relaciones Exteriores – sre (2016). Somos Mexicanos, un programa para un regreso a México, digno, productivo y benéfico. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/articulos/somos-mexicanos-un-programa-para-un-regreso-a-mexico-digno-productivo-y-benefico?idiom=es>



Fotografía: Anna Karolina Chimiak

DERECHOS VS CREENCIAS: ¿INCLUIR O SEGREGAR?

EL DEBATE EN TORNO AL MATRIMONIO IGUALITARIO EN JALISCO¹

Paola Lazo Corvera

El presente trabajo expone una discusión analítica sobre el debate social actual en torno al matrimonio igualitario en México, originado a partir de la disputa en relación con el mandato jurídico que se desprende de la legislación y sentencias de las Cortes en defensa de los derechos humanos, que puso en juego la activación —tanto a favor como en contra— de las autoridades, instituciones y organizaciones de la sociedad civil, que manifiesta visiones que por un lado afirman una filosofía moral y política liberal como visión de derechos, y por otro, una moral conservadora y tradicional que sostiene el valor de la familia nuclear como eje central de sus creencias y argumentaciones. El análisis que aquí se plantea describe el contexto nacional del debate, centrándose en un enfoque local referido al estado de Jalisco.

El sustrato que nutre al debate

El momento en que ocurre este debate cuestiona los marcos éticos y morales de la sexualidad que perviven en la sociedad, y es precisamente la existencia de los derechos sexuales (dentro de los que se encuentra el derecho al matrimonio) como derechos humanos, la plataforma jurídico-conceptual que sostiene la disputa. En el caso de México, los alcances y logros de estos derechos son incipientes y apenas localizados en los sistemas jurídicos de los estados de la república; si bien la Ciudad de México (CDMX) ha hecho reformas específicas para garantizarlos, en los otros estados falta concretar cambios y reformas a códigos civiles y reglamentos que los hagan realidad para las y los mexicanos.

Es importante “considerar que el Derecho no se agota con las leyes, sino que intervienen otros factores tanto en la definición de contenidos y forma de los ordenamientos legales como en su aplicación a casos concretos; además, la cultura es fundamental para promover o inhibir el ejercicio de determinados derechos” (Torres Falcón, 2009:42). Con demasiada facilidad se confunde el Derecho con la ley, y se pretenden resolver problemas sociales con adiciones a la Constitución Política o con la promulgación de leyes específicas, sin darnos cuenta de que éste es apenas un primer paso para resolver muchas situaciones y conflictos. Las leyes son producto de realidades históricas determinadas y contienen, por lo tanto, una visión moral de la sociedad que las crea, definiendo a través de ellas una serie de principios, valores y comportamientos que se consideran útiles y adecuados, así como otros que la sociedad sanciona dentro de estas normativas; no hay neutralidad ideológica en los ordenamientos jurídicos.

Como ejemplo, podemos recordar que desde hace más de 20 años se estableció el 17 de mayo como el Día Internacional contra la Homofobia y la Transfobia, día simbólico que conmemora el hecho de que en 1990 la Organización Mundial de la Salud (OMS) dejara de considerar a la homosexualidad una enfermedad. En nuestro país, hemos tenido algunos actos en los que las autoridades mexicanas se han puesto a tono con esta celebración:

· En junio de 2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) admitió una acción de inconstitucionalidad presentada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en la que demandó la anulación del Artícu-

¹ Este trabajo fue elaborado a partir de la ponencia “Creencias e ideología detrás del debate en torno a los derechos sexuales en Jalisco”, presentada junto con la Dra. María Martha Collignon Goribar en el II Encuentro Regional COMECOSO, realizado en el Colegio de Jalisco, el 10 de noviembre de 2016.

lo 260 del Código Civil del estado de Jalisco que rechaza el matrimonio entre personas del mismo sexo. Como resultado de este proceso, en enero de 2016, la Corte invalidó esta legislación en Jalisco y sentó un precedente al impulsar la protección jurídica, la igualdad de oportunidades y la posibilidad de ejercer el derecho de constituir legalmente una pareja, independientemente del sexo de los contrayentes.

· Al año siguiente, el 17 de mayo de 2016, el presidente Enrique Peña Nieto (EPN) presentó una iniciativa al Congreso para garantizar el derecho a la no discriminación y cumplir con lo que ya se había discutido y establecido desde la SCJN: eliminar las discriminaciones que aún prevalecen en los códigos civiles de muchas entidades de nuestro país, y que obligan a muchas parejas a recurrir a un amparo para ejercer su derecho al matrimonio igualitario.² La propuesta presidencial fue un respaldo federal a las resoluciones de la Corte, en la que se planteaba, entre otros, un cambio fundamental al Código Civil Federal:

Matrimonio igualitario para todos y todas, eliminando la premisa que indica que el fin del matrimonio es la “perpetuación de la especie”, y estableciéndola como la unión libre de dos personas mayores de edad con el interés de compartir una vida en común, procurarse ayuda mutua, respeto, solidaridad e igualdad. Señalaba a su vez que “el derecho a formar una familia le corresponde a todas las personas sin importar su orientación sexual. Por tanto, la protección constitucional hacia la familia no se limita a un tipo particular o tradicional de ésta que tenga como presupuesto al matrimonio heterosexual y cuya finalidad sea la procreación”. Se eliminaba también la delimitación discriminatoria actual que define al matrimonio como la unión entre un hombre con una mujer.

Dentro del ejercicio del derecho al matrimonio igualitario, lo que ha provocado mayores resistencias tiene

que ver con el hecho de que las parejas homosexuales puedan tener o adoptar hijos/as. Fue justo esta iniciativa presidencial la que provocó un despliegue de fuerzas conservadoras que se oponían a ella, respondiendo con una fuerte activación y movilización de organizaciones de la sociedad civil unidas para formar lo que denominaron *Frente Nacional por la Familia* (FNF), que buscó echar atrás el paquete de propuestas legislativas del presidente Peña Nieto a través de diversas acciones: organización de marchas “a favor de la familia” en el interior del país y su capital, cabildeo y presión hacia las autoridades federales (especialmente diputados y senadores) para detener la iniciativa presidencial, así como promover la aprobación de una iniciativa ciudadana presentada por *ConFamilia* (asociación civil a favor de la familia tradicional).

El FNF contó con el apoyo, velado y explícito, de un segmento de militantes y representantes del Partido Acción Nacional (PAN), así como del Partido Encuentro Social (PES, de origen cristiano). Por su parte, el Episcopado Mexicano apoyó su causa a través del semanario *Desde la Fe*, en el que se opuso abiertamente al paquete de iniciativas propuestas por el presidente y llamó a los feligreses a tomar acciones en contra de ésta. A su vez, el cardenal Norberto Rivera hizo explícito su rechazo al contenido de la propuesta presidencial, a través de exhortos y argumentaciones —en muchos casos falsas e infundadas— con respecto a la diversidad sexual y a los derechos humanos. Ante la fuerte presión social y política, los senadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) optaron primero por congelar la iniciativa de epn y después desecharla, bajo el argumento de que “hay temas más importantes que el matrimonio gay”.

En la actualidad, la idea de familia más difundida socialmente es la “nuclear”: formada por el padre, la madre y los hijos, y su defensa en contra de toda posible amenaza

² Dicha propuesta fue desechada por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados en San Lázaro, el pasado 9 de noviembre de 2016, con 19 votos en contra, ocho a favor y una abstención.

(aborto, matrimonio homosexual, divorcios), continúa generando grandes debates y reacciones multitudinarias. En palabras de Rodolfo Tuirán (1993), “La familia conyugal tradicional se convirtió en la norma y todo lo que no se adecúa a ella es juzgado como desviado”.

Como contrapeso a esta ofensiva conservadora, los grupos de la diversidad sexual, apoyados por académicos y organizaciones de la sociedad civil de corte liberal que defienden los derechos humanos y la justicia social, convocaron a una marcha y a diversas acciones de difusión y reflexión a favor de la igualdad con la consigna principal: “Todos los Derechos, Todas las Familias”, centrándose en el valor de la igualdad y la importancia de la armonización del Código Civil del Estado de Jalisco, a raíz de la declaración de inconstitucionalidad que hizo la SCJN, así como en apoyo a la iniciativa presidencial.

Desde una larga lucha por reivindicar el derecho a la igualdad y a la no discriminación a través de una exigencia específica, la del derecho al matrimonio, unido a la posibilidad de acceder a seguridad social para sí y para su pareja, la de adoptar —si es que así lo desean— y la de formar una familia, estos grupos se pronunciaron por generar consciencia de que no existe una sola forma de ser hombre o de ser mujer, de vivir en pareja, ni sólo una manera de ser y formar una familia. Las familias, las personas, los seres humanos somos diversos por naturaleza, y esa diversidad está amparada en el derecho a la igualdad.

Dentro de las movilizaciones locales y nacionales en relación con el matrimonio igualitario pudimos observar que en 23 entidades del país se manifestaron con marchas a favor de la familia tradicional, las cuales estuvieron encabezadas en ocho estados por 11 obispos de la Iglesia católica; en ellas también participaron integrantes de iglesias evangélicas y mormonas. Por su parte, la comunidad lgbttti y personas solidarias con la diversidad, llevaron a cabo marchas pacíficas en varias ciudades del país para exigir el respeto al Estado laico y un alto a la propagación de mensajes de odio y discriminación en contra de

la comunidad de la diversidad sexual (*Milenio Jalisco*, 13 de septiembre de 2016).

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) señaló que “excluir a las familias que no reproducen el modelo tradicional mediante expresiones que incitan al odio y a la violencia vulnera los derechos humanos de todas las personas”. Y recordó que el Estado mexicano reconoce “a la familia como realidad social, incluyendo todas las formas y manifestaciones que de ella existen en la sociedad y el derecho de todas las personas al matrimonio sin discriminación alguna” (*Milenio Jalisco*, 10 de septiembre de 2016).

Desafortunadamente, una fuerte mayoría ignora la sociedad en la que vive. Medina Trejo (2015) en su libro sobre familias homoparentales presenta una serie de investigaciones que hacen referencia a la existencia de múltiples formas de ser y hacer familia en México; formas que no han sido del todo reconocidas, respetadas y valoradas, y que han estado por mucho tiempo invisibilizadas.

Los medios de comunicación masiva y las redes sociales han jugado un papel determinante como detonadores e impulsores de este debate, pero también en algunos casos como promotores de desinformación, manipulación y encono, al presentar discursos antagónicos que en muchos casos fueron producidos a partir de falsas argumentaciones que posicionan creencias sostenidas en una moral particular y en intereses políticos. No podemos dejar de señalar el riesgo que existe cuando los medios propician desinformación y miedo, ya que no se puede legislar con base en creencias, ni otorgar o negar derechos, garantías y protección sustentados en argumentaciones ideológicas, morales, religiosas o sexuales. Los derechos humanos (DDHH) son un mínimo ético universal, que no pueden ser sometidos a consulta o a votación porque justo tienen como finalidad asegurar que los grupos minoritarios y en situación de exclusión o vulnerabilidad, gocen de los mismos derechos y estén protegidos por el marco legal y por las instituciones

que fueron creadas para hacerlos valer y ser respetados. Recordemos que la Reforma constitucional de 2011 en materia de DDHH incorpora el principio *pro persona*, que sostiene que siempre se debe buscar la protección más amplia, y en muchos casos ésta puede no ser la que la mayoría percibe o desea para sí.

La estructura jurídica, el mandato legal

Los derechos humanos se basan en los principios consagrados en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948) que incluye, entre otros, la no discriminación, la dignidad y la igualdad. Estos principios son también cimiento de todos los derechos sexuales, ya que estos constituyen la personalización más accesible para que los individuos se apropien de los derechos humanos, de la noción entera. Porque todos disponemos de un cuerpo y de una voluntad para hacer uso de él según nuestro entender y nuestros deseos, se han convertido en un nuevo espacio y discurso para reconocer diversas sexualidades y su legítima necesidad de expresión.

El tema del matrimonio entre parejas del mismo sexo, en México parece haber provocado un *despertar constitucional*: en el año 2007 se aprobaron las *sociedades de convivencia* en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México)³ y los *pactos de solidaridad* en el estado de Coahuila, con lo que se empezó a incorporar el reconocimiento de las parejas homosexuales a la discusión nacional.

Fue hasta el año 2009 que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) reformó el Código Civil y reconoció el matrimonio entre personas del mismo sexo, con 39 votos a favor, 20 en contra y 5 abstenciones (Vizcaíno, 2015).

³ El Distrito Federal pasó a denominarse Ciudad de México (CDMX) a partir de un decreto establecido en el Diario Oficial de la Federación, de la Secretaría de Gobernación: “Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se cambia de denominación de Distrito Federal por Ciudad de México en todo su cuerpo normativo”, DOF: 05/02/2016. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424565&fecha=05/02/2016

Hoy día es posible ejercer el derecho al matrimonio igualitario en la Ciudad de México, Quintana Roo, Coahuila, Coahuila, Guerrero, Jalisco, Chihuahua, Nayarit, Campeche, Michoacán, Morelos y Chiapas, sin necesidad de recursos legales de por medio. En las demás entidades federativas, las parejas del mismo sexo requieren aún interponer amparos para ejercer su derecho al matrimonio.

Varios de los cambios en las legislaciones estatales para defender la igualdad y el derecho al matrimonio se deben a que el 3 de junio de 2015, la SCJN emitió una jurisprudencia que establece como inconstitucionales los códigos civiles de entidades federativas en las cuales el matrimonio es entendido como la unión entre un hombre y una mujer, lo cual marca un parteaguas en el nivel nacional a favor del derecho al matrimonio igualitario. La Jurisprudencia 43/2015 de la Primera Sala de la SCJN, es de observancia obligatoria para las y los impartidores de justicia en el país. Señala de manera textual que

[...] pretender vincular los requisitos del matrimonio a las preferencias sexuales de quienes pueden acceder a la institución matrimonial con la procreación es discriminatorio, pues excluye injustificadamente del acceso al matrimonio a las parejas homosexuales que están situadas en condiciones similares a las parejas heterosexuales. (*Semanario Judicial de la Federación*, 19 de junio de 2015).

Jalisco: omisiones legales, indolencia en los hechos

En el caso específico de Jalisco, las cosas han ido cambiando poco a poco; en enero de 2016 la scjn aprobó invalidar los artículos 258, 260 y 267 bis, imponiéndole al estado de Jalisco la obligación de casar a parejas del mismo sexo. El gobernador del estado, Aristóteles Sandoval, aseguró

que se respetaría y se acataría la decisión de la Corte. Sin embargo, a pesar de que hoy en día las parejas del mismo sexo ya no requieren tramitar un amparo para ejercer su derecho al matrimonio, los legisladores estatales no han hecho aún las modificaciones necesarias al Código Civil para establecer el matrimonio igualitario en la legislación jalisciense.

La acción presentada por la CNDH y su aprobación por parte de la SCJN ponen de manifiesto la desnudez en que se encuentran los derechos humanos en el estado, al no contar con una institución y un ombudsman que los respalden, protejan y defiendan. El presidente de la CEDHJ, Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, no sólo no fue capaz de presentar esa misma acción de inconstitucionalidad como le correspondía al tratarse de la localidad en la que debe asegurarse la protección y garantía de los DDHH, sino que además fue omiso para hacer frente al problema, eximiéndose a sí mismo de su responsabilidad con el argumento de que, al ser un tema jurisdiccional, sólo le competía a la SCJN o bien al Congreso del Estado. Expresó, a su vez, que “en temas que polarizan a la sociedad, la CEDHJ no entrará en conflicto con ninguna institución, pues no es su papel” (*Crónica*, 22 de junio 2015). Aún después de la declaración de inconstitucionalidad por parte de la SCJN, se ha deslindado del debate y de exigir el cumplimiento de dicha resolución (*El Respectable*, 8 de febrero de 2016).

Asimismo, Álvarez Cibrián ha manifestado que no puede presionar a los diputados a legislar, ni tampoco llamar a las autoridades eclesiásticas a que se abstengan de hacer comentarios homofóbicos y discriminadores, ya que no son servidores públicos, pasando así por alto una doble afrenta a la Constitución, ya que se han expresado posturas discriminatorias y a la vez, se ha atentado contra el principio de laicidad estatal. La libertad de expresión es un derecho de todos, pero no podemos justificar que a razón de esa libertad se pretenda negar y conculcar derechos y libertades a los demás, haciendo publicidad del clasismo, del sexismo y de la homofobia.

Corresponde hacer también un señalamiento contundente a las y los legisladores del Congreso del Estado de Jalisco, quienes a pesar de que desde el 28 de enero de 2016 recibieron la notificación que avala el matrimonio igualitario por parte de la SCJN, no han concretado aún las modificaciones pertinentes al Código Civil del estado para garantizar y proteger la no discriminación de las parejas del mismo sexo que deseen contraer matrimonio. La dilación en estas rectificaciones son señal del nulo interés y compromiso legislativo por asumir una perspectiva de Estado y establecer las condiciones jurídicas que permitan a cualquier pareja realizar su trámite matrimonial con libertad y derecho. Vivimos en una sociedad plural y diversa que requiere de una convivencia respetuosa sostenida en instancias que velen por la existencia de derechos de aplicación universal, inherentes a la dignidad de las personas sin distinción ni restricción alguna.

Argumentos y herramientas para sostener y defender los derechos humanos no les faltan, ni a los legisladores, ni al mismo ombudsman; a raíz de la Reforma Constitucional de 2011, en la que los derechos humanos se elevaron a rango constitucional junto con cualquier tratado internacional firmado por el gobierno mexicano en esta materia, las y los legisladores tendrían que legislar en todo momento desde un enfoque de derechos humanos, considerando tanto nuestra Constitución como los acuerdos y compromisos establecidos como país a través de los tratados internacionales.

El debate social actual en torno al matrimonio igualitario abre la puerta a la pregunta por las cuestiones que se encuentran en el centro de la disputa. Si bien el debate social se vio incrementado a la luz de la propuesta (iniciativa) de modificación del cuarto artículo constitucional y varios artículos del Código Civil Federal que presentó el presidente Peña Nieto hace varios meses ya, la disputa por las modificaciones de los mandatos jurídicos y sociales que limitan el matrimonio, la adopción y el género a una matriz heterosexual y patriarcal, es un asunto pre-

sente desde hace varios años en México. Se trata de una discusión por mover (o no) los límites del orden social establecido, por ampliar (o no) derechos, por reconocer (o no) la igualdad y la diversidad simultáneamente. Una disputa que evidencia cómo enfrenta nuestra sociedad las posibilidades de cambio y transformación de los mandatos sociales, culturales, jurídicos y religiosos.

Sin embargo, el debate ha hecho poca referencia a lo valioso y sustancial que contiene el hecho de que el matrimonio igualitario sea una realidad en nuestro país y en nuestro estado. Representa un logro que entraña libertad, justicia y un estado de derecho para todos. En palabras de Jesús Ibarra, académico y defensor de los DDHH:

la lucha por la igualdad y los derechos de las personas homosexuales nos aleja a todos, de un orden político excluyente y absolutista en materia moral. Dicho de otra manera, respetar la orientación sexual implica defender la vida democrática de nuestra sociedad, cosa que no ha sido fácil en Jalisco [...] hacemos ciudadanía y ganamos en calidad de vida por el sólo hecho de que la comunidad discuta sobre la igualdad civil y la dignidad de las personas. (*Mural*, 28 de febrero de 2016).

La discriminación por motivos de orientación sexual es un problema social que exige a todas luces la construcción de ciudadanía a partir de la valoración de las diferencias y el respeto a la diversidad; lo que requiere que seamos abiertos y flexibles ante el conocimiento científico, y a la vez empáticos y solidarios con los demás. El Estado, al reconocer el derecho de todas las personas al matrimonio en igualdad de condiciones, no impulsa o fomenta posturas ideológicas específicas, sino que sostiene y defiende un enfoque de derechos a favor de la justicia y la dignidad de las personas en el ámbito público, social y cultural.

Se trata de una disputa que finalmente obliga a la decisión de una posible reconfiguración política del orden sociosexual y jurídico legitimado, que la sociedad deberá tomar respecto del lugar que han de tener la ética, la moral, el derecho, la igualdad, la sexualidad y la política en esta nueva etapa de nuestro México contemporáneo.

Fuentes bibliográficas

- Medina Trejo, José Antonio (2015). *Familias homoparentales en México: mitos, realidades y vida cotidiana*. Ed. Letra S, Sida, Cultura y Vida Cotidiana, ac, Ciudad de México.
- Torres Falcón, Marta (2009). ¡Viva la familia! Un panorama de la legislación vigente en México. *Alteridades*, 19(38), 41-54.
- Tuirán, Rodolfo (1993). Vivir en familia: hogares y estructura familiar en México, 1976-1987. *Revista de Comercio Exterior*, México, df.
- Vizcaíno de la Torre, Andrea (2015). El matrimonio en pugna: Análisis del debate legislativo para la legalización entre personas del mismo sexo en la Ciudad de México” (Tesis inédita de Licenciatura). El Colegio de México, México, df.
- González de la Vega, Geraldina (2013). No habrá matrimonio igualitario en todo el país”. *Animal Político*, 26 de noviembre.
- Sexual Rights Initiative – sri / International Planned Parenthood Foundation – ippf (2011). *Manual para defensores*. Disponible en: www.sexualrightsinitiative.org
- Vela, Estefanía (2013). Derecho y ciudadanía: el caso del matrimonio gay en México. *Revista Nexos*, 20 de marzo.

LA POLÍTICA DE IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN JALISCO

Ana Karla González Lobo

La inseguridad, los altos índices de violencia, la impunidad, los abusos en el sistema penal, así como los problemas que acontecen en las prisiones, se han colocado desde hace varias décadas como asuntos principales en la agenda pública; representan algunos de los reclamos más constantes de la sociedad y son, por lo tanto, temas de interés general (Aguilar Villanueva, 1993).

En virtud de ello, en el año 2008 el Estado mexicano plantea como solución una reforma integral al sistema de justicia penal, para ser puesta en marcha en todo el país en un plazo límite de ocho años. Esta reforma, entre otras cosas, significa un cambio que va de un sistema inquisitivo a uno acusatorio adversarial cuyo objetivo es ampliar el disfrute de los derechos de víctimas e imputados mediante juicios orales, y no de procesos escritos y engorrosos que tienden prácticamente a calcar en las sentencias el contenido de las averiguaciones previas (Congreso de la Unión, 2008).

Se trata también de un cambio en el sistema penitenciario, pues se desvincula de un modelo de tratamiento que conlleve la readaptación social, para transitar hacia un modelo de servicios que logre una reinserción social vigilado por un Juez Ejecutor de Penas (Congreso de la Unión, 2008); y al considerar que para que el sistema penitenciario tuviera cambios significativos, las prisiones no debían estar bajo el control absoluto del Poder Ejecutivo. Así, en el sistema penitenciario propuesto se limitan sus facultades únicamente a la administración y otorga la potestad de la ejecución de las penas al Poder Judicial, fundamentalmente como una medida para salvaguardar

los derechos de los internos y corregir los abusos de las autoridades en el régimen penitenciario. El plazo límite para poner en práctica este modelo, era de tres años.¹

De esta manera, la Reforma Constitucional de 2008 es la más importante en México desde la Constitución de 1917, y por lo tanto, representa una compleja transformación y un replanteamiento de estructuras y categorías de pensamiento utilizadas por los juristas y operadores de justicia en el país. En ese sentido, el diseño de esta política a partir de atributos como eficiencia, eficacia, economía, productividad y oportunidad para optimizar al máximo los recursos que se destinan, y a la vez combatir varias de las problemáticas existentes (Hernández Valencia, 2010) era fundamental, a fin de llevar a cabo su correcta implementación en el país; además de que, al tratarse de una materia como la justicia penal —que está directamente vinculada con los derechos humanos—, exigía también que fuera construida considerando los principios de aplicación, tales como satisfacción de niveles mínimos esenciales, remedio efectivo, progresividad, participación e inclusión, transversalidad e integralidad, transparencia y rendición de cuentas, y claro está, máximo uso de recursos disponibles (Bayardo Perez Arce, 2016).

Es importante tener en cuenta que la disciplina de las políticas públicas tiene como propósito fundamental mejorar la capacidad directiva del gobierno, es decir, dar validez directiva a las decisiones del gobernante, y no una validez institucional del régimen del gobernante (Aguilar Villanueva, 2012). En ese sentido, gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la partici-

¹ La imposición de las penas, su modificación y duración son responsabilidad exclusiva de la autoridad judicial. Párrafo tercero del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 18 de junio de 2008). Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/transparencia/Paginas/trans_int_marco.aspx

pación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos o contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos; por ende, no es sin más cualquier política gubernamental, es su norma más que su utopía, la cual permite descubrir, denunciar y corregir los defectos de las políticas gubernamentales en curso y las capacidades directivas de los gobernantes (Aguilar Villanueva, 1992a).

Consecuentemente, la Reforma Constitucional de 2008 debía ser expresada no sólo en leyes sino también en sentencias, actos administrativos, etc., pues más allá de una decisión, implica el hacer o no hacer, que requiere de un doble sentido de acción: diseño y seguimiento (Aguilar Villanueva, 1992b). Hay que señalar que aún con el argumento de que las políticas públicas no son una ciencia exacta de las decisiones de política, ni van a solucionar todo tipo de males y problemas públicos, ha quedado claro que son el impulso más sistemático a la explicación y elaboración racional (científica) del proceso decisorio de las políticas.

Así pues, si la toma de una decisión o acción no es sencillo, tampoco lo es diseñar una política pública y convencer de que la solución planteada es la mejor opción; por lo tanto, para realizar una política pública es fundamental elaborar un diagnóstico adecuado del problema, y para esto las incógnitas principales son ¿Cómo se conforman los problemas políticos? y ¿cómo se deben resolver?

Para llevar a cabo una política pública es necesario diagnosticar los problemas, desarrollar alternativas y analizar la eficiencia que pueden tener, de tal forma que se deben especificar también sus repercusiones, y entonces, a partir de ellas recomendar acciones. Así pues, el análisis de los problemas consiste en tres grandes pasos: 1. entender el problema; 2. escoger y explicar una política, sus objetivos y restricciones; y 3. escoger el método para la solución. Lo anterior implica investigar a fondo las pro-

blemáticas, hacer trabajo de campo y establecer las posibles soluciones, sus costos y consecuencias en el caso concreto, de manera que sea posible analizar gráficamente las que podrían ser más eficientes. Se infiere que elaborar una política es realizar un estudio, tanto cuantitativo como cualitativo, para definir metas concretas, y después transformarla en objetivos y sus restricciones, prediciendo y valorando además su efectividad y el impacto negativo o positivo (Weimar y Vining, 1991).

En ese sentido, una política pública pensada desde la Reforma Constitucional de 2008, debe prever el procedimiento antes citado, si es que se busca tener éxito.²

Características de la reforma

El sentido de la reforma al sistema de justicia penal fue precisamente generar un curso de acción distinto al sistema inquisitivo; sin embargo, su diseño no establece cómo se llevará cabo la coordinación entre los distintos agentes involucrados (gobierno, organismos no gubernamentales, burocracia, partidos políticos, medios de comunicación, movimientos sociales, comunidades de expertos) (Chaqués Bonafont, 2004), a quienes debe tomarse en cuenta en el proceso para que la política cumpla con los elementos institucionales de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad (Serrano y Vázquez, 2013). Es por ello que la reforma planteada denota una falta de estructura, capacidades, funciones y pautas de conducta.

La política propuesta establece la importancia de atender el problema (garantizar los derechos fundamentales de las partes en los procesos penales), las circunstancias que originan la afectación de los derechos y qué se hará para solucionarlas; sin embargo, sigue sin establecer claramente la forma en que se coordinarán los agentes que intervienen en ella y, a pesar de que menciona vagamente

² Para analizar el contenido de la Reforma Constitucional en materia de justicia penal y su diseño, ver el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución mexicana (DOF, 18 de junio de 2008).

cómo se allegará de recursos para atenderlo, en ningún momento cuantifica los montos que serán destinados.³ Tampoco especifica y ni cuantifica el tamaño de la población afectada con el problema. Esto prueba que la reforma tiene dificultad en presentar acciones instrumentales, pues al no contar con recursos definidos, requiere plazos muy prolongados para la cuantificación y obtención de los mismos, de manera que no se asegura la continuidad o progresividad expedita.

Ahora bien, en cuanto a agentes y estructuras para su instrumentación, la reforma estipula sólo algunas, como es el caso de los jueces de control, de oralidad y de ejecución, pero no prevé mecanismos de monitoreo para medir los niveles de satisfacción ni quiénes serán los encargados de presentar los resultados de la política. Finalmente, en su diseño tampoco plantea criterios de medición y evaluación de resultados en torno a su implementación.

Asimismo, se puede advertir que no existe un análisis de costo–beneficio y costo–eficiencia, investigación de operaciones, modelación y cálculo cuantitativo, aplicaciones más delimitadas a la planeación, programación, presupuesto y gestión; ni recomendaciones normativas correctas, a la luz del criterio de racionalidad y causalidad del actuar (Aguilar Villanueva, 1992b), lo que evidentemente genera problemas en la ejecución de la reforma.

Por ello, la reforma se caracteriza como una política limitada, que no ofrece una solución exhaustiva e instantánea del problema público; por el contrario, desata más

bien un proceso sistemático de intervenciones sucesivas graduales, experimentales y correctivas, pues en el transcurso de los años ha ido implementando acciones que tenían que estar definidas inicialmente, como es el caso de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC)⁴ o la elaboración del Código Nacional de Procedimientos Penales cuyos trabajos iniciaron hasta el año 2013. Éste es finalmente el estilo que caracteriza a esta política, pues tiene como referente de comparación la política inmediata anterior —que es el sistema mixto—, de tal manera que ignora los problemas agudos, ataca síntomas y no causas justificadas, y por lo tanto, el método que se advierte es de tipo abierto, que se va “por las ramas” más que atender “a la raíz” de los problemas en el tratamiento de las cuestiones sociales; asimismo, expone el vaivén de los intereses sin discutir su validez y, en algunos momentos, los argumentos planteados se sobreponen a la razón (Lindblom, 2007: 205 y 206).

Consecuencias inmediatas

Cuando se analiza el caso concreto de Jalisco, se aprecia que la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal inicia con un sinnúmero de carencias, pues debido a la falta de estudios sociales, técnicos y científicos preliminares, no está considerada la infraestructura requerida para este ejercicio, ni la capacitación que el personal nombrado ne-

³ En la exposición de la Reforma Constitucional de 2008 se establece únicamente en el Artículo 8° Transitorio que “el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados y el órgano legislativo del Distrito Federal, deberán destinar los recursos necesarios para la reforma del sistema de justicia penal, [así] las partidas presupuestales deberán de señalarse en el presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto y en los presupuestos sucesivos[,] este presupuesto deberá destinarse al diseño de las reformas legales, los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura, y la capacitación necesarias para jueces, agentes del ministerio público, policías, defensores, peritos y abogados [...]”, (DOF, 18 de junio de 2008).

⁴ Consultar la página de la Secretaría de Gobernación relativa a la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), así como la exposición de motivos del Código Nacional de Procedimientos Penales, en: <http://www.setec.gob.mx/> y en http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Iniciativa/Anteproyecto_Dictamen_CNPP_211113.pdf.

cesita para hacer frente a la transformación. En el tema de reinserción social, por ejemplo, los nuevos funcionarios no tenían conocimiento de la problemática que se vive en el interior de las prisiones y que consiste no sólo en el conocimiento pleno de las normas relativas a las personas privadas de la libertad sino, además, el conocimiento sobre la aplicación de procedimientos prácticos y eficientes. Esta situación proporcionó estudios deficientes de los beneficios de libertad anticipada, que propicia la elaboración de procedimientos largos con características similares a las del procedimiento inquisitivo (como calcar prácticamente lo señalado por la autoridades penitenciarias, citar a varias audiencias, la prolongación de las notificaciones y no respetando los tiempos que señala la ley de ejecución de penas), cuando la reforma argumenta que son, precisamente, este tipo de mecanismos los que propician que el sistema procesal mexicano sea opaco y obsoleto (Congreso de la Unión, 2008).

Por otro lado, la ausencia de mecanismos de evaluación y medición certeros trae como consecuencia no sa-

ber con precisión los avances en la instrumentación de la política. Por ejemplo, a pesar de que la Secretaría Técnica (SETEC) estableció que el 18 de junio de 2016 el sistema entraría en vigor de manera competitiva en todo el país,⁵ los hechos presentados anteriormente nos indican que no ha sido así; además, el 16 de junio de 2016 —dos días antes de la fecha establecida para todo el país y a 16 días de la fecha marcada para su inicio en Jalisco—, se seguía trabajando en la infraestructura, tanto en lo que se refiere al fuero común como el federal; y en relación con éste último, fue hasta diciembre de 2016 —con seis meses de retraso— que se inaugura el Centro de Justicia Penal Federal en Puente Grande, Jalisco, cuando tuvieron ocho años para hacerlo, a partir de la publicación de la nueva política en el *Diario Oficial de la Federación*.⁶ Y no se trata de sugerir que nos estén mintiendo, pero sí nos muestra que debido a falta de metas y objetivos cuantificables, así como de criterios de evaluación y medición, no hay parámetros que indiquen que los objetivos que la SETEC presume fueron alcanzados.



Imágenes de las instalaciones en Puente Grande, Jalisco, 16 de junio de 2016.

Fuente: Fotos de la autora.

⁵ Ver los avances del Nuevo Sistema de Justicia Penal que señala la SETEC, en: http://setec.gob.mx/es/SETEC/Mapa_de_Gradualidad.

⁶ El 12 de diciembre de 2016 el periódico El Informador, publica que “[...] a seis meses de la entrada en vigor del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio [...] se inaugura en Jalisco el Centro de Justicia Penal Federal ubicado en Puente Grande, en el que se invirtieron alrededor de 130 millones de pesos. [...] infraestructura [que] tiene como finalidad el que las audiencias sean transparentes, ya que puede albergar al público, además de contar con tecnología que permitirá dar constancia de las nuevas resoluciones orales. El edificio se construyó en un terreno de aproximadamente 10 mil metros cuadrados, el cual fue entregado en comodato por el gobierno del estado por tiempo indefinido al Consejo de la Judicatura Federal (CJF): siete mil 200 metros se destinaron para el espacio del edificio y dos mil 700 para el estacionamiento [...]”. Disponible en: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2016/696902/6/este-jueves-inauguran-centro-de-justicia-penal-en-puente-grande.htm>.

No obstante, entre los aspectos más alarmantes para la sociedad civil, es que el problema de inseguridad e impunidad sigue a la alza. En 2016, Jalisco registra un incremento de 11.93% en los delitos del fuero común con respecto al año anterior; de este total, se elevaron en 4.51% los robos; 17.99% la lesiones; 15.03% los homicidios, 12.26% los delitos patrimoniales; 31.63% los delitos sexuales (violación); 14.95% otros delitos, y sólo hubo una disminución de 25% en los secuestros, pues en 2015 se registraron 20 y en 2016 la cifra fue de 15 secuestros.⁷

En el fuero federal, la cifra de delitos cometidos en Jalisco en 2016 disminuyó 31.09% con respecto al año 2015; sin embargo, esto no significa que en este fuero exista una mejor ejecución del nuevo sistema, pues tan

embargo, también destaca que a partir de la entrada del nuevo sistema de justicia penal disminuyó cerca de 65% el número de internos que ingresaron a reclusión en la Comisaría de Prisión Preventiva o Reclusorio Preventivo del Estado de Jalisco. Lo anterior no necesariamente indica que la aplicación de la política sea efectiva, pero habría que analizar si responde a ello o sencillamente a que los agentes encargados de operarla no cuentan con las capacidades necesarias.

Finalmente, la reforma deja todavía muchos vacíos y carencias en materia de justicia y seguridad pública. Uno de los problemas que se destacan al respecto es que no se entiende cómo se conforma la problemática de inseguridad, ni de las prisiones, de tal forma que las acciones que se toman siguen sin ser suficientes para atenderlos.

Tabla 1. Comparativo de ingresos al Reclusorio Preventivo en los meses de mayo a diciembre de 2015 y 2016

CONCEPTO	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
2015	674	701	594	646	676	746	662	634
2016	654	217	227	215	224	294	268	276

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por la Fiscalía General del Estado de Jalisco (Infomex Jalisco, 2017).

sólo su infraestructura comenzó a funcionar hasta el mes de diciembre.⁸

Estas cifras se robustecen con los resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), al señalar que la percepción social sobre inseguridad pública en la ciudad de Guadalajara registra un aumento de 65.4 a 71.6% entre los meses de junio y septiembre de 2016.⁹ Sin

Y por otra parte, existe aún una percepción de gran corrupción y de que las personas al frente de las instituciones no denotan *experticia* en el manejo de sus propios temas, lo que ocasiona desconfianza hacia el resto de los servidores públicos, de quienes nos preguntamos si son los idóneos y suficientes para enfrentar esta compleja transformación.

⁷ Cifras publicadas por el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el 20 de enero de 2017, en el cuaderno de Reporte de Incidencia Delictiva 2016. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>.

⁸ Cifras publicadas por el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el 20 de enero de 2017, en el cuaderno de Reporte de Incidencia Delictiva del Fuero Federal por Entidad Federativa 2016. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-federal.php>.

⁹ Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) realizada por el INEGI, realiza en septiembre 2016 un muestreo de la población mayor de 18 años en relación a qué tan inseguro se siente vivir en su ciudad, el cual se publica mediante el Boletín de Prensa no. 412/16, el 6 de octubre de 2016. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/ensu/ensu2016_10.pdf.

Es claro que la política pública es todo un proceso que se inicia con la expresión de preocupaciones y la formulación de soluciones; puede ser un pronóstico, una recomendación, una evaluación de los programas vigentes, una propuesta nueva o una perspectiva diferente sobre un problema antiguo, y su conclusión depende de varios supuestos y elecciones metodológicas que, si no se realizan, el problema puede agravarse en lugar de corregirse, como podría estar sucediendo en el caso del nuevo sistema de justicia penal.

Es fundamental que en toda política se tome en cuenta un enfoque de análisis económico cuyos montos deben ser previamente cuantificados, es decir, deben existir desde un inicio mecanismos de evaluación y medición que racionen el gasto y vigilen que no se haga un mal uso de

los recursos. No obstante que este aspecto es de suma importancia, actualmente predomina y subordina a las demás perspectivas en detrimento de otros componentes como los análisis jurídicos, politológicos y administrativos, que son fundamentales para el cumplimiento de los objetivos que la reforma de 2008 se plantea, pues se trata de un asunto público de gran impacto en la sociedad. Sin embargo, las deficiencias en la puesta en práctica de la reforma no sólo se deben a la falta de recursos; son también una muestra de pereza e ignorancia de legisladores y gobernantes, pues en el ramo es evidente la ausencia de conocimiento sobre políticas públicas y por ende, se está corriendo un enorme riesgo en su implementación, un riesgo que no tendría que haberse tomado.

Fuentes bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis (2012). *Política Pública*. México: Siglo XXI.
- Aguilar Villanueva, Luis (1992a). *El estudio de las políticas públicas*. Cd. de México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis (1992b). *La hechura de las políticas públicas*. Cd. de México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Cd. de México: Porrúa.
- Bayardo Perez Arce, Alberto (2016). *Propuesta de valoración de políticas públicas desde el enfoque de los derechos humanos*. Guadalajara: ITESO.
- Chaqués Bonafont, Laura. (2004). *Redes de Políticas Públicas*. Madrid: Siglo XXI.
- Comisión Nacional de Seguridad (21 de febrero de 2016). *Secretaría de Gobernación. Transparencia Focalizada*. Disponible en: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=810211&folderNode=810277&folderNode1=810281
- Congreso de la Unión (18 de junio de 2008). *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008
- Congreso de la Unión (15 de abril de 2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- Hernández Valencia, Javier. (2010). *Políticas Públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos*. Cd. de México: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – México / flacso / Fundar / Gesoc.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía – inegi (2016). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ensu). Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/ensu/ensu2016_10.pdf
- Infomex Jalisco (30 de enero de 2017). *Sistema de solicitudes de información del Estado de Jalisco*. Disponible en: <http://www.infomexjalisco.org.mx/InfomexJalisco/>

- Lindblom, Charles. (2007). *La hechura de las políticas públicas*. Cd. de México: Porrúa.
- Majone, Giadomenico. (2012). *Política Pública*. Cd. de México: Siglo XXI.
- Schneider, Anne y Ingram, Helen. (2008). *Social constructions in the study of Public Policy*. New York, Handbook of Constructionist Research.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Cuaderno de Incidencia Delictiva 2016. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Cuaderno de Reporte de Incidencia Delictiva del Fuero Federal por Entidad Federativa 2016. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-federal.php>
- Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec). Disponible en: http://setec.gob.mx/es/SETEC/Mapa_de_Gradualidad
- Serrano, Sandra & Vázquez, Daniel. (2013). *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción*. Disponible en: <http://www.reformadh.org.mx/reformadh/index.php>
- Weimar, David & Vining Aidan. (1991). *Policy analysis, concepts and practice*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Zepeda, Guillermo. (2010) *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena?* Cd. de México, Open Society Justice Initiative.

LA SECRETARÍA DE SALUD JALISCO ¿OBJETORA DE CONCIENCIA?

Martha Patricia Ortega Medellín

Alicia y la batalla por sus derechos

En octubre de 2016 Alicia,¹ de 13 años de edad, fue violada por un familiar de 25 años que *extrañamente* llegó a vivir a su casa. Derivado de ello, resulta embarazada y el agresor le propone irse con él a escondidas, arguyendo que la familia no aprueba su relación. Al irse, ella deja una nota que posibilita que su mamá la localice y la recupere. Los padres de la menor interponen una denuncia por intento de secuestro y abuso sexual ante el Ministerio Público (MP) del municipio de origen. Alicia tenía entonces cinco semanas de embarazo.

Miércoles

La niña y su mamá —como es su derecho en casos de violación— solicitaron la interrupción legal del embarazo a la Secretaría de Salud Jalisco (SSJ) y se presentaron en el Hospital General de Occidente (Zoquiapan) acompañadas por integrantes de la Red por los Derechos Sexuales y Reproductivos en México (DDESER),² quienes fueron testigos de lo sucedido.

En esta primera visita, el personal de la Secretaría de Salud les solicitó la denuncia presentada, contraviniendo lo establecido en la NOM-046; le pidieron también que, una vez realizado el procedimiento de interrupción legal del embarazo (ILE) ella misma recolectara “los restos” para hacer el análisis de ADN y comprobar la identidad del padre; al momento de hablar de los procedimientos usaron un lenguaje poco conveniente para el caso, como cuando intentaron explicarle la manera en que se hace un eco vaginal, diciéndole que lo que le iban a introducir “era

más delgado que un pene”. La psicóloga insistió en que “ahorita no sentía nada, pero en dos semanas ya sentiría los movimientos del bebé y se vería su imagen en el eco”, resulta importante señalar lo inapropiado de este comentario tratándose de una menor de edad víctima de violación sexual.

Además de estos errores de procedimiento, el personal del sector salud cuestionó permanentemente la credibilidad de la palabra de la niña. A su vez, la mamá de la víctima fue intimidada y se le insistió que la versión de la niña era diferente de la de ella, pues “no indicaba haber sido obligada a tener relaciones sexuales, sino que habían sido consentidas”, lo cual podría significar problemas para la autorización del procedimiento.

Las víctimas permanecieron en la Unidad de Atención a la Violencia desde las 10:00 hasta las 17:00 horas, momento en que se les entregó el ecosonograma realizado a la niña, y las enviaron a Ciudad Niñez para que le tomaran la declaración ya que por un error de procedimiento del mp sólo había declarado la mamá. En dicha instancia ya no se encontraba la persona con quien las habían referido, nadie podía darles información; finalmente, una persona les dijo, de muy mal modo, que debían regresar a su municipio y realizar allá esa diligencia.

El personal de la SSJ estaba al tanto de lo sucedido ese primer día y nos indicaron que el jurídico de su dependencia solicitaba la declaración de la niña como requisito indispensable para realizarle el procedimiento —lo que resultaba imposible por una falla de la dependencia receptora de la denuncia, no por causas imputables a las víctimas—, por lo que les indicaron que se fueran a casa hasta que se verificara

¹ Nombre ficticio para proteger la identidad y seguridad de la niña.

² Este caso fue acompañado por un equipo de profesionales. Por parte de DDESER, las psicólogas: Viridiana Bracamontes, Ruth Padilla, Adriana Romero, Verónica González, Patricia Ortega, y la Dra. Jocelyn Jiménez. Y de IPAS México, AC. la Dra. Claudia Martínez (Health Systems Advisor).

la ruta al día siguiente, de manera que la niña sólo tuviera que regresar cuando hicieran la intervención.

Jueves

Personal de la ssj visitó Ciudad Niñez, y constató la revictimización que las usuarias sufren en dicha dependencia. Ahí confirmaron que la niña debía presentarse con el MP de su municipio para tomarle su declaración, obtener una copia y hacerla llegar a la ssj a fin de poner la fecha del procedimiento.

La mamá de Alicia tenía temor de acudir nuevamente con el MP municipal, después de la intimidación que sufrió por parte del personal de la ssj con respecto a la suspicacia de las distintas versiones de los hechos; le preocupaba no ser escuchada y se sentía desesperada ante la perspectiva de la inminente imposición a su hija de un embarazo y crianza como consecuencia de una violación. Podemos suponer que esta actitud y manejo de las dependencias correspondientes explica el bajísimo número de solicitudes de interrupción legal de embarazo por violación que enorgullece tanto a la ssj.

Viernes

Durante una reunión de seguimiento de la Alerta de Violencia contra las Mujeres con Roberto López (secretario de Gobierno), en la que también estuvieron presentes Antonio Cruces (secretario de Salud) y Eduardo Almaguer (fiscal del estado), junto con Nira Cárdenas (Oficina del Alto Comisionado de la ONU en México), Luz Estrada (Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio), Guadalupe Ramos (Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres – CLADEM) y Patricia Ortega (DDESER), se aprovechó para exponer el caso. El secretario de Gobierno giró la instrucción —también avalada por el fiscal— de que se realizara el procedimiento y que posteriormente se siguiera con el trámite de la denuncia.

El secretario de Salud indicó que la niña se presentara a las 10:00 horas del día siguiente con el Dr. Villareal, Subdirector Médico del Hospital Zoquipan, para ser atendida.

Sábado

Nuevamente se presentaron madre e hija acompañadas de una integrante de DDESER, a quien pretendieron impedirle estar presente cuando hablaban con las afectadas, pero ellas solicitaron expresamente que las acompañara y firmaron una autorización. El subdirector y otros dos médicos recibieron a la niña y le pidieron que contara todo lo sucedido. Cuando ella expresó su incomodidad, la respuesta del médico —a todas luces fuera de lugar— fue: “Porque boca sí tienes, ¿verdad?”

Resultó sorprendente el lenguaje utilizado y la manera de explicar a una menor de edad el procedimiento a seguir: tendrían que aplicarle un medicamento “vía vaginal” para “ablandar” y poder “sacar al bebé” mediante un legrado, lo que implicaba que la niña se quedara internada. En ese momento, la compañera de DDESER cuestionó tanto el lenguaje utilizado como el procedimiento, recordándoles que se trataba de una menor víctima de violencia sexual, por lo que era mucho menos invasivo usar sólo medicamento para realizarlo. El médico argumentó que eso era riesgoso porque podían “quedar residuos que pusieran en riesgo la vida de la niña”; la compañera respondió que la evidencia en la Ciudad de México indicaba que el uso del medicamento era seguro y que siempre estaría la posibilidad de que ellos intervinieran en caso de haber algún problema posterior. Por otro lado, cuando se preguntó si usarían un esquema combinado (Mifepristona y Misoprostol) o sólo Misoprostol, el médico no supo contestar. La compañera sugirió que era más efectivo y menos doloroso el esquema combinado, a lo que el médico respondió que no contaban con el medicamento. Se le sugirió a un proveedor que podría surtirlo en ese momento. El médico consintió en que si conseguíamos el medicamento realizarían el

procedimiento como estábamos indicando; sin embargo, después señaló que la compra tenía que hacerla otra área del hospital y que eso podría ser hasta el lunes, por lo que solicitó que la usuaria y el proveedor del medicamento se presentaran hasta ese día.

La compañera de DDESER les recordó que la indicación del secretario de Gobierno había sido que el procedimiento se hiciera el sábado, de otra manera, habría que informarle. El médico se comunicó con el secretario de Salud para notificarle que, con el fin de dar seguimiento al “protocolo”, la citarían hasta el lunes a las 10 horas. Ante esto las afectadas tuvieron que retirarse.

Lunes

A las 10:00 horas se presentaron en el Hospital Zoquiapan la niña y su mamá, la compañera de DDESER y el proveedor. El personal del hospital recibió el medicamento, aunque notamos una agitación inusual entre el personal que, sin atender a la usuaria, se reunió en varias ocasiones. Finalmente le dieron la Mifepristona, pues fue lo recomendado por el proveedor y la dejaron ir a su casa.

Martes

Citaron a la niña a las 9:00 am, y ella se presentó en esta ocasión acompañada de su hermana y dos compañeras de DDESER. De acuerdo al protocolo de uso del medicamento, tenía que recibir otra dosis de Misoprostol. En cuanto Alicia llegó, le hicieron un ecosonograma y le dijeron que se trataba de un saco sin embrión, por lo que procedía realizar un legrado; se les recordó que la niña tenía un embarazo de cinco semanas, de acuerdo al primer ecosonograma que ahí mismo le habían hecho, ante lo que el personal propuso modificar el expediente para dejar asentado un embarazo de ocho semanas y entonces el procedimiento sería un legrado por saco gestacional sin embrión. La compañera médica de DDESER

señaló la importancia de que en el expediente quedara el registro de que se trataba de un caso de interrupción legal por causal de violación, y después agregar lo que fuera necesario, pero tenían que dejar constancia de la situación para dar continuidad a la denuncia iniciada por la familia de la usuaria. La respuesta fue una reacción iracunda de la médica a cargo, quien le dijo a nuestra compañera que ella hiciera el procedimiento; obviamente, ella se negó. En ese momento hablamos con el Dr. Cruces para solicitar que concluyeran el procedimiento con medicamento, pero él explicó que cuando se encuentra un saco sin embrión es mejor pasar al legrado, pues puede haber complicaciones que pongan en riesgo la vida de la menor.

Posteriormente le realizaron un nuevo ecosonograma y le dijeron que en éste sí se veía el embrión, por lo que el procedimiento volvía a modificarse. Alrededor de las 11 de la mañana le administraron el Misoprostol y aun cuando solicitamos de manera explícita que le administraran medicamento para dolor —porque eso es lo indicado en el protocolo de aborto con medicamento—, el personal no lo hizo.

Alrededor de las 14:00 horas la hermana nos comunicó que el medicamento había empezado a surtir efecto, ya que la niña comenzaba a tener cólico y habían solicitado la compra de pañales para cubrir la cama. También comentó que le habían insistido en la necesidad de la recolección de los residuos, ya que eran de suma importancia para el proceso de denuncia. Ante esta situación, hablamos con la compañera abogada de *Radár 4°* (Red Nacional de Abogadas y Abogados por la Defensa de la Reproducción Elegida), quien nos aclaró que eso lo tendría que hacer el personal médico, no la usuaria, y que a ella sólo debían entregarle una hoja con el resultado de identificación del ADN para que pudiera usarlo como prueba en contra del responsable de la agresión, aunque como éste es una persona conocida de la familia, tampoco era indispensable dicho procedimiento.

A las 14:30 horas, le notificaron a la hermana que iban a pasar a la niña a Tococirugía para hacerle un legrado, ante lo cual ella se inconformó. Fue así que solicitamos asesoría a una médica de IPAS México (Salud, Acceso y Derechos),³ quien nos indicó que debía dejarse continuar el proceso iniciado ya que todo parecía resolverse adecuadamente con el medicamento. El personal de SSJ insistió en hacer un nuevo ecocardiograma para verificar el avance, a lo que la doctora de IPAS nos dijo que el resultado no sería claro pues estaba en medio del procedimiento, y debíamos esperar de cuatro a seis horas para que se considerara concluido el proceso. En ese momento la niña se quejó de mucho dolor, por lo que preguntamos si se le había administrado medicamento para tal fin; la respuesta fue negativa, ya que era contraindicado con otro medicamento que le estaban aplicando (aunque no nos dicen cuál). La doctora de IPAS nos informa que no hay contraindicación de uso de Ibuprofeno con ningún tipo de medicamento, lo que confirma el trato cruel y degradante del personal del hospital, pues en repetidas ocasiones ha habido evidencia de actitudes abusivas y desconsideradas, que parecen querer cobrarle a la usuaria la decisión que tomó de interrumpir el embarazo.

Se presenta un momento de mucha tensión en el que Alicia es jaloneada por el personal y su hermana, quien después es amenazada con hacerla firmar el alta “voluntaria” si no acepta que se realice el legrado, incluso llaman al personal de seguridad para impedir que la compañera de DDESER siga acompañándolas. Alguien de la propia SSJ sugiere que el motivo por el cual quieren hacer el legrado es no dejar al siguiente turno el procedimiento incompleto. Les pedimos que le permitan a la hermana consultar con la familia para que ellos decidan lo mejor para la niña; el personal insiste en que la respuesta debe ser inmediata. En el transcurso del día le realizan a la niña cuatro “tactos”.

El secretario de Salud interviene y explica que cuando no está habiendo sangrado suficiente, es normal que el médico tratante haga el legrado para evitar complicaciones, nos comenta que le van a poner anestesia local (sedante) y que son procedimientos que se realizan por decenas diariamente, por lo que son rápidos y efectivos. Le recordamos que la niña es una víctima de abuso sexual y que sólo le estamos pidiendo una hora más para ver los efectos del medicamento, intentando evitar otra intervención. El secretario se niega, argumentando que al iniciar el efecto del medicamento se puede provocar la muerte en un instante. Insiste en que no hay enfermedades sino enfermos, y que pueden suceder cosas que pongan a la usuaria en riesgo innecesario. Asegura que están haciendo lo posible por hacer un procedimiento no invasivo, que confía en lo que indica el médico tratante y que no debemos obstaculizar el procedimiento. Se le dice que la familiar es quien no quiere que se haga el legrado y él me dice (amenaza) que el reporte que él tiene es que DDESER se niega al procedimiento, y que la familiar incluso ha firmado una evaluación del servicio donde refiere que todo ha sido excelente (la familiar comentó después que esta encuesta sobre calidad del servicio se la habían hecho al llegar al hospital). Le reiteramos nuestro interés y preocupación por la niña y que sólo solicitamos su autorización para que permanezca una hora más en observación, pero él se niega nuevamente.

La familiar reporta que pusieron policías para evitar que la compañera de DDESER estuviera con ellas, que la niña *según con dolor* y sangrando. Son ya alrededor de las 16:00 horas. Le indican que, si no acepta la realización del legrado, tendrá que darla de “alta voluntaria”, para lo que será necesario que firmen tanto ella como los padres, y un médico que se haga responsable de la niña, con el que no se contaba en ese momento. La hermana me informa que

³ IPAS es una organización mundial sin fines de lucro, con capítulo en México. Trabaja para incrementar la capacidad de las mujeres para ejercer sus derechos sexuales y reproductivos, especialmente el derecho al aborto. En México se encuentra integrada por médicos y médicas. www.ipasmexico.org

le pondrán anestesia local y que la darán de alta ese mismo día. Para nosotras es importante la opinión la niña y de su mamá, quien se encontraba trabajando en su localidad; sin embargo, como no parece haber otra opción por todas las condiciones antes referidas, acceden al legrado.

La médica de DDESER comprueba que al estar en Tocoirugía la niña se encuentra sola, junto a otras mujeres en proceso de parto y tiene que esperar su turno. Son ya casi las 18:00 horas. Más tarde nos indican que ya está en sala de recuperación y que la darán de alta hasta el día siguiente pues le administraron anestesia general; una vez más mintieron en cuanto al procedimiento y descuidaron la integridad psicológica y emocional de la niña.

Miércoles

Alrededor de las 10:00 horas la mamá nos avisa que la niña está incomunicada pues su celular se quedó sin batería; intentamos hacerle llegar el cargador, pero la trabajadora social pregunta, a gritos, si somos familiares de la paciente y, aunque tratamos de explicarle, nos dice que no podemos pasar y que no hagamos el problema más grande, que en todo caso ella le puede decir que baje más tarde, pero que salgamos inmediatamente del hospital.

Alrededor de las 11:00 horas salió la hermana dejando sola a la niña y nos dice que desde la noche anterior pidió un cargador al personal y nadie quiso prestárselo, que tampoco la dieron una silla hasta que llegó la enfermera del turno matutino, quien por otra parte le mencionó que el problema lo estaba causando DDESER al impedir el procedimiento normal del hospital; que ella no sabía nada porque no es “doctora”, pero que la razón por la que no le ponían medicamento para el dolor era que “ese es el chiste del medicamento, que doliera para saber que estaba funcionando”, y que para darla de alta debía venir su mamá a hablar con el director del hospital.

Por otra parte, cuando la familia solicitó un justificante médico para explicar la ausencia de Alicia a la escuela

por varios días, la respuesta fue que se le daría la hoja de alta en donde se explicaba *todo* lo que le habían hecho y esa podría servirle como justificante. Alrededor de las 12:00 horas llegaron los padres de la niña, pero no les permitieron pasar pues sólo podía estar un familiar, aunque la niña se encontraba sola porque su hermana estaba haciendo trámites para el alta. Cuando solicitaron una copia de su expediente para seguir con el procedimiento de la denuncia, primero les dijeron que el MP de su municipio debía solicitarlo directamente y, después, que al otro día fueran a las oficinas del centro y lo solicitaran por medio del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco. Resulta importante señalar que tanto la niña, como sus familiares recibieron malos tratos y falta de atención por parte del personal hospitalario. El director del hospital no recibió a la mamá de la niña a pesar de haberla hecho venir desde su municipio para ello.

A las 13:30 horas dieron de alta a la Alicia y salimos con ella del hospital Zoquiapan.

Marco normativo del aborto en casos de violación

La NOM-046 *Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención*, es una norma de aplicación federal, fundamental para que las niñas y mujeres víctimas de violencia sexual puedan acceder de manera oportuna y eficaz a una atención médica legal, gratuita y segura que garantice sus derechos. Fue creada en 2009 y modificada el 24 de marzo de 2016, en la que queda establecido lo siguiente:

Apartado 6.4.2.7 En caso de embarazo por violación, las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, deberán prestar servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la ley, conforme a lo previsto en las disposiciones jurídicas de protección a los derechos de las víctimas, previa solicitud por escrito bajo protesta de decir verdad de la persona afectada de que dicho embarazo es pro-

ducto de una violación [...]; en caso de ser menor de 12 años de edad, a solicitud de su padre y/o madre, o a falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables. El personal de salud que participe en el procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo no estará obligado a verificar el dicho de la solicitante, entendiéndose su actuación, basada en el principio de buena fe a que hace referencia el Artículo 5, de la Ley General de Víctimas.

La *Ley General de Víctimas*, también de observancia federal, establece en su Art. 29:

Las instituciones hospitalarias públicas del Gobierno Federal, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios tienen la obligación de dar atención de emergencia de manera inmediata a las víctimas que lo requieran, con independencia de su capacidad socioeconómica o nacionalidad y sin exigir condición previa para su admisión.

Artículo 30: Los servicios de emergencia médica, odontológica, quirúrgica y hospitalaria consistirán en:

IX. Servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley, con absoluto respeto de la voluntad de la víctima, y

X. La atención para los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas.

La *Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*, establece en su Artículo 50:

Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad de conformidad con la legislación aplicable [...]

V. Desarrollar la atención sanitaria preventiva [...] y servicios en materia de salud sexual y reproductiva

El Código Penal del Estado de Jalisco establece en su Art. 229 que el aborto no será punible cuando el embarazo sea resultado de una violación. Tampoco lo será cuando, de no provocarse el aborto, la mujer embarazada corra peligro de muerte o de un grave daño a su salud.

Consideraciones de ipas México

Las consideraciones de esta asociación civil de médicas(os) expertas en el tema contradicen todo lo esgrimido por el personal médico de la SSJ, ya que la mayoría de esos argumentos carecen de evidencia científica. A decir de ipas, es mucho lo avanzado acerca de las tecnologías seguras para la interrupción de un embarazo dentro del primer trimestre, de acuerdo a la medicina basada en evidencia, sin olvidar la importancia de su manejo integral.

Todas las recomendaciones emitidas al acompañar este caso se encuentran establecidas en el documento “Actualizaciones clínicas en salud reproductiva ipas, 2016” como son:

1. La aspiración por vacío o el aborto con medicamentos deben remplazar el legrado uterino instrumental (lui), para el manejo del aborto inducido, aborto incompleto o embarazo anembrionario.
2. El manejo de aborto por aspiración endouterina o con medicamentos, es seguro y eficaz en adolescentes y jóvenes.
3. El régimen combinado de Mifepristona y Misoprostol es eficaz y seguro, con tasas de eficacia de más de 95% y de complicaciones menores a 1%. Por lo que no es necesario, ni recomendado realizar legrado uterino “complementario” como sucedió en el caso de Alicia. Tampoco es obligatorio el ultrasonido de rutina, ya que con este esquema la tasa de falla es muy baja (menor a 5%). Sin embargo, si la paciente lo solicita, o a consideración del criterio médico, se podrá indicar una visita de seguimiento en un plazo de entre siete y 14 días después de inducido el aborto.
4. A todas las mujeres que reciban servicios de aborto con medicamentos o por aspiración endouterina se les debe proveer de forma rutinaria medicamentos para

el manejo del dolor. Los medicamentos antiinflamatorios no esteroideos (AINE) tales como ibuprofeno, diclofenaco, ketorolaco son más eficaces que el paracetamol o acetaminofén para el manejo del dolor y no disminuyen la eficacia de los medicamentos para el aborto. Es importante tomar en consideración que las mujeres jóvenes y nulíparas informan sentir más dolor durante el procedimiento de aborto, por lo que se debe prestar especial atención a las necesidades de esta población.

5. La aspiración endouterina (AMEU) en adolescentes y jóvenes es muy segura y con tasas de eficacia mayores a 98%. Y se debe considerar la preparación previa del cérvix en adolescentes, con el fin de disminuir los riesgos de lesiones (ej. desgarros cervicales, perforación).

Sobre la objeción de conciencia

La *objeción de conciencia* es un derecho de los médicos tratantes a título individual, con base en el cual pueden negarse a realizar un procedimiento si consideran que va en contra de sus creencias personales, pero dicho derecho no puede poner en riesgo la vida de las usuarias, es decir, si el caso es una emergencia médica, no hay lugar para la objeción de conciencia.

De acuerdo al marco legal del aborto por causal violación y con base en lo asumido por el gobierno del estado en su Declaración de Alerta de Violencia contra las Mujeres en febrero de 2016, la ssj debería haber establecido un programa estatal de interrupción legal del embarazo para las causales de aborto incluidas en el Código Penal de nuestro estado. De hecho, bajo la coordinación del Instituto Jalisciense de las Mujeres, varias organizaciones de la sociedad civil y la ssj, elaboramos una Guía de ile que la misma ssj se comprometió a cumplir y que violentó sistemáticamente en el caso de Alicia.

En diversos momentos del acompañamiento descrito detectamos —de manera alarmante y fuera del marco legal— que la ssj está promoviendo deliberadamente la objeción de conciencia, sin asegurar que exista en sus servicios personal no objetor para brindar la atención a las niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violación, con lo cual se violentan sus derechos. El propio Dr. Antonio Cruces Mada, Secretario de Salud del gobierno de Jalisco, en presencia de diferentes organizaciones de la sociedad civil reconoció que la capacitación general que se ha proporcionado a todo el personal está orientada hacia la objeción de conciencia.

Evidentemente, el secretario de Salud tiene una posición personal en contra del aborto y esto induce al resto del personal a asumir la misma postura, ya que no se les brinda la certeza de contar con el respaldo institucional ante un tema polémico, aun cuando la ley sea clara al respecto. Todo parece indicar que estos funcionarios(as) no han entendido que, al no cumplir la ley, están cometiendo un delito por el cual pueden ser sancionados(as).

Alicia y su familia, en un principio intentaron realizar el procedimiento según los derechos de cualquier ciudadano, pero sin éxito. Posteriormente lo intentaron contando incluso con el aval del secretario de Gobierno y el fiscal del estado, pero tampoco tuvieron éxito ya que, aunque el procedimiento fue realizado, éste no fue pertinente, cuidadoso ni respetuoso de su integridad física, moral y emocional, teniendo la víctima que pagar un alto precio por ejercer su derecho a decidir.

El respaldo del Congreso del Estado a la cultura conservadora

Por si fuera poco, durante los mismos días que Alicia daba la batalla por sus derechos, en el Congreso del Estado dieron marcha atrás a un acuerdo presentado por la di-

putación de Pedro Kumamoto, el 13 de octubre de 2016, en el que se exhortaba a la Secretaría de Salud Jalisco a cumplir cabalmente la NOM-046; dicho acuerdo fue sustituido por un acuerdo legislativo emitido por la Cámara de Diputados el 25 de octubre de 2016, que resulta limitativo del cumplimiento de la norma y que dice a la letra:

Se exhorta al titular de la Secretaría de Salud del Estado de Jalisco, Dr. Antonio Cruces Mada y al Delegado en Jalisco del Instituto Mexicano del Seguro Social, Dr. Marcelo Castellero Manzano, para que instruya a todas las dependencias a su cargo a que implementen la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005, relativa a los criterios para la prevención y atención a la violencia familiar, sexual y contra las mujeres, en los términos que esta dispone, *con excepción* a lo que estipula el punto 6.4.2.7.⁴ en lo relativo a la ausencia de tutela y representación de menores de edad.

Sorprende que, ante la evidente violación de los derechos humanos por parte de la ssj, al Poder Legislativo del estado de Jalisco le resulte “conveniente” invitar a que se violente una norma federal que lo único que pretende es evitar los embarazos impuestos a las víctimas de violación. A lo largo del documento se esgrime que se reconocen los derechos de niños, niñas y adolescentes, los riesgos del embarazo adolescente y la alta incidencia de la violencia sexual, pero a final de cuentas legislan a partir de su moral personal, violentando su juramento de hacer cumplir la ley y dando muestra de que, en materia de derechos sexuales y reproductivos, las mujeres tenemos mucho que luchar todavía.

⁴ Esta excepción vulnera seriamente a las víctimas de violencia sexual al exponerlas a una doble victimización cuando tienen que comprobar que efectivamente fueron violadas, poniéndolas en una situación que física y psicológicamente resulta agresiva después de haber vivido una experiencia tan fuerte como una violación sexual. Las cursivas en la cita son añadidas.

ÁLVAREZ CIBRIÁN: UNA DÉCADA DE RETROCESO

Analy S. Nuño

El nombramiento como *ombudsman* del estado de Jalisco de Felipe de Jesús Álvarez Cibrián en junio de 2007, marcó el inicio de una década de retroceso en la defensa de los derechos del pueblo jalisciense. Su omisión y silencio en diversos temas, así como la cercanía con el poder, son el sello de su gestión.

Justo en el momento en que iniciaba la guerra de Calderón y con ello una escalada en las violaciones de derechos humanos, los acuerdos políticos entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) propiciaron la imposición de Álvarez Cibrián como titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), pese a sus escasos conocimientos y experiencia en la materia.

El 28 de junio de 2007, a puerta cerrada y escoltado por guardaespaldas, Álvarez Cibrián tomó protesta como titular del organismo por el periodo 2007–2012, mientras que activistas, miembros de organizaciones civiles y ex consejeros ciudadanos de la cedhj protestaban afuera de la sede del Poder Legislativo en contra del nombramiento.

Relación con organismos

Desde su designación como titular de la cedhj, Álvarez Cibrián se distinguió por su intolerancia hacia la crítica, sobre todo aquella que provenía de activistas, organismos y académicos especializados en derechos humanos. El descrédito hacia estos sectores críticos fue el mecanismo por el que optó para defender su labor al frente de la Comisión; ello fue documentado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su informe “Defender los derechos

humanos: entre el compromiso y el riesgo”, elaborado en 2009. En dicho documento se señala a Álvarez Cibrián como un obstáculo para los defensores y defensoras de derechos humanos, al pretender descalificarlos con base en prejuicios y declaraciones públicas de desprestigio: “El *ombudsman* de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco habría descalificado públicamente el trabajo del Cepad. El 12, 13 y 14 de febrero de 2008 habría acusado a la organización de lucrarse con su trabajo porque recibe fondos extranjeros, además de desinformar a la sociedad de Jalisco” (oacnudh, 2009:18).¹

A pesar del señalamiento la situación no cambió, sino que el distanciamiento con organismos de la sociedad civil creció, resultado de la laxa actuación en casos de violaciones a derechos humanos y los escándalos que a un año de su nombramiento acumulaba.

Entre los escándalos que pusieron en evidencia el abuso de autoridad que ejercía hacia el interior del organismo destacó la imposición de Arturo Feuchter Díaz como consejero propietario, en medio de un proceso violatorio de los derechos de Paola Lazo Corvera, Consejera suplente que tenía derecho a ser titular. La consejera ganó un amparo contra la acción.

Meses más tarde, el distanciamiento con la sociedad civil llevó al titular de la cedhj a tomar decisiones contrarias a su labor y sumar otro escándalo al ordenar cortar la electricidad del elevador y el cierre del ingreso principal del edificio para impedir el paso a organizaciones civiles a una sesión del Consejo Ciudadano.

Para 2010 el autoritarismo de Álvarez Cibrián era tal que, tras imponer como consejeros ciudadanos del organismo a personajes cercanos al poder, principalmente ligados

¹ Se puede ver el informe completo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2009), llamado Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo, en la página <http://hchr.org.mx/les/doctos/Libros/informepdf.pdf>

al pan, los consejeros propietarios Alberto Bayardo Pérez Arce y Francisco Javier Pérez Chagollán, así como la consejera suplente María Emma Valadez Cruz, renunciaron con el argumento de que en la gestión de Álvarez Cibrián predominaba el autoritarismo disfrazado de legalidad.

La profunda diferencia con la sociedad civil organizada llegó al grado de que en 2012, tras ser reelecto en el cargo, diversas organizaciones presentaron amparos contra el acto por considerarlo anticonstitucional.

A las voces inconformes se sumó el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) a través de un comunicado emitido el 25 de enero —un día después de ser reelegido—, en el cual los responsables del programa de Derechos Humanos y Paz cuestionaron la decisión prematura del Congreso del Estado.

Las elecciones o reelecciones de presidente de la cedhj no deberían tomarse como un asunto público de poca monta y realizarse en procesos simplistas o de *fast track*. Se trata de la institución defensora de los derechos humanos de los jaliscienses, y si lo queremos ver por el lado pragmático relacionado con el gasto público, es una institución que ejerce un presupuesto relevante (*El Informador*, 2012).

Para ese momento, colegios y asociaciones de abogados que en el primer periodo promovieron a Álvarez Cibrián, ya le habían dado la espalda debido a su cuestionada actuación al frente del organismo.

“No ha hecho lo que tiene que hacer; sólo se ha hecho rico en la institución y si hace o no, no pasa nada. Anda en el folclor y encubriendo muchas cosas, como los excesos de Luis Carlos Nájera (ex fiscal general de Jalisco) en el tema de tortura. Ha utilizado el cargo para acercarse a la clase política encubriéndola y llevándola hasta la Yerbabuena a sus banquetes que hace cada año en febrero o hace sus juntas con consejeros y políticos en el restaurante más caro o de moda. Le ha servido hasta para crear

asociaciones civiles que lo han encumbrado, pero que son de él”, señaló en 2016 el ex presidente de la Federación Nacional de Colegios, Barras y Asociaciones de Abogados, Luis Octavio Cotero Bernal (*Revista En Jaque*, 2016).

Hasta ese momento, el mayor logro de la cedhj era la denominada macrorrecomendación que emitió en 2009, a propósito de la contaminación del Río Santiago.² A la fecha, las 17 autoridades a las que fue dirigida siguen sin cumplir los puntos recomendatorios.

Segundo periodo, crisis de legitimidad

El segundo periodo al frente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, Álvarez Cibrián lo comenzó en medio de la falta de legitimidad y un contexto de crisis en derechos humanos derivado de la guerra de Calderón: para 2012 Jalisco contabilizaba 2 mil 175 casos de personas desaparecidas y los casos de tortura habían aumentado, pero fueron reclasificados por el organismo como lesiones.

La actitud laxa en esos temas se sumó al silencio en casos como el donativo de 30 millones de pesos entregados por el gobierno estatal a la Iglesia católica para la construcción del Santuario de los Mártires —mejor conocido como “el limosnazo”—, con respecto a la interrupción legal del embarazo, el “asquito” del exgobernador Emilio González Márquez a las uniones entre personas del mismo sexo, el operativo antitrata que realizó el ayuntamiento de Guadalajara en la zona de San Juan de Dios, el aumento en el número de feminicidios, el hallazgo de fosas clandestinas, la represión a opositores del macrobús y las acusaciones de pederastia en contra del exprocurador Tomás Coronado Olmos, con quien se le vio en distintas ocasiones fuera de actos públicos.

La inacción en la defensa de los derechos humanos en Jalisco también se reflejó en el aumento de casos de

² Se puede ver la Recomendación 01/2009, de la CEDHJ en la página: <http://cedhj.org.mx/recomendaciones/emitidas/2009/rec0901.pdf>

agresión a defensores. De acuerdo al Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México, realizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre 2005 y 2011 el estado registró el mayor número de quejas por amenazas en el país. La cedhj reportó haber integrado 97 expedientes con motivo de esta causa, sin embargo, solo en ocho casos solicitó medidas cautelares (CEDHJ, 2011).

Si bien el caso del secuestro del líder nahua Celedonio Monroy Prudencio, en la comunidad de Loma Colorada, municipio de Cuautitlán de García Barragán, ocurrió en octubre de 2012, es decir un año después de dicho Informe, éste nos da muestra de la reacción tardía de la cedhj en casos de agresiones a defensores, pues el organismo emitió medidas cautelares 16 días después del secuestro, para “intensificar las labores de búsqueda” ante “la presunta desaparición forzada” del defensor del territorio indígena (CEDHJ, 2012).

Un año después, pese a las medidas cautelares que el organismo había dictado, funcionarios de la Fiscalía General del Estado sacaron de su domicilio al líder nahua Gaudencio Mancilla, acusado de portación de arma de fuego exclusiva del Ejército. Durante su detención fue torturado y días después fue sentenciado a tres años de prisión por el mismo delito.

La tortura que sufrió el líder nahua en manos de policías estatales se sumó a las quejas ante la cedhj que señalaban la práctica de este delito por parte de elementos de seguridad de todos los niveles, incluyendo fuerzas castrenses, pero la simulación y hasta invisibilización en relación a la tortura no sólo provino de las autoridades sino de la propia CEDHJ, que clasificó la práctica como “lesiones o violación a la seguridad personal”, lo que resultó en una disminución de 90% en los casos al contabilizar 150 en 2006, 82 en 2007 y 15 en 2008. De acuerdo al área de informática del organismo, de 2000 a 2015 se contabilizaron mil 135 señalamientos; de esos sólo 41 concluyeron en recomendación; sin embargo, la mayoría no fue cum-

plida por la autoridad señalada y sólo se ha dictado una sentencia por esta práctica (Nuño, 2015). Frente a esta realidad, Álvarez Cibrián admitió que las recomendaciones eran “llamados a misa” (Rello, 2015).

Entre los casos en que evitó pronunciarse, destacan las detenciones arbitrarias y tortura que sufrieron sujetos detenidos, presuntamente por participar en los bloqueos ocurridos en mayo de 2015.

El encubrimiento del titular de la CEDHJ en violaciones a derechos humanos cometidas por las autoridades estatales y municipales era tal que evitó pronunciarse en casos relacionados a despojo de tierras, agresiones, abusos de autoridad y criminalización.

Entre los ejemplos que destacan están las agresiones a la comunidad de Mezcala, gestadas por particulares, autoridades de Poncitlán y la Procuraduría del Estado, que resultaron en un juicio en contra de nueve activistas comuneros de Mezcala por delitos fabricados. En mayo 2015, los comuneros fueron sentenciados a dos años y seis meses de prisión, pese a las inconsistencias en el proceso. La sentencia fue apelada, y en noviembre de ese año fueron absueltos de todo cargo y culpa.

En dicho asunto la cedhj se mantuvo al margen, al igual que en la represión que sufrieron en julio de 2015 alrededor de 500 nahuas en Ayotitlán, en Cuautitlán de García Barragán, cuando exigieron al Consorcio Minero Benito Juárez Peña Colorada el pago de las regalías por extracción de material en sus tierras. A fin de evitar el pago, la administración de la minera fue apoyada por policías antimotines de Colima, que actuaron en territorio jalisciense.

La represión dejó un saldo de 35 nahuas detenidos, de los cuales 20 resultaron heridos, pese a ello, la cedhj no intervino con el argumento de que el caso estaba fuera de sus competencias. Tras otorgarles el “perdón”, el gobierno de Colima dejó en libertad a los nahuas, a excepción de su abogado, Eduardo Mosqueda Sánchez, quien permaneció 10 meses en la prisión estatal de Colima. En todo ese tiempo, la CEDHJ guardó silencio.

Comisión opaca y discriminatoria

Otro de los aspectos cuestionados durante la administración de Álvarez Cibrián al frente de la CEDHJ es la opacidad con que se ha manejado el organismo debido a que la información que presenta en su portal es engañosa, incompleta y es inaccesible. A esto se suman las diversas ocasiones en que se ha negado a entregar información solicitada vía el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI).

Si bien el organismo cumple con publicar lo mínimo indispensable que obliga la Ley de Transparencia, éste ha encontrado la forma de hacerlo de manera velada; como ejemplo destaca el caso de la nómina de su personal, que impide conocer el nombre y puesto de cada trabajador, así como el salario que percibe por el cargo que desempeña.

Aunado a esto, en distintas ocasiones el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco le ha ordenado a la cedhj entregar información solicitada vía Transparencia tras su negativa a hacerlo o a entregarla completa.

En 2014 el organismo respondió de forma incompleta una solicitud de información realizada por el Cepad. Por ello se presentó ante el itei el recurso de revisión 010/2014, mismo que el 12 de febrero el Pleno del Consejo del itei declaró “fundado” y ordenó al organismo entregar la información “conforme a derecho corresponda” según el Listado de resoluciones marcado con esa fecha.³ No obstante, la cedhj incumplió la orden.

En seguimiento al caso, el 26 de marzo, el Pleno del Consejo del itei resolvió ordenar a la cedhj entregar la in-

formación solicitada e imponer una amonestación pública al expediente laboral de José de Jesús Becerra Ramírez, Director del Instituto de Investigación y Capacitación de Derechos Humanos.⁴

En septiembre de 2015 el organismo nuevamente se negó a entregar información a un ciudadano, quien presentó el recurso de revisión 628/2015 ante itei. Este recurso se declaró “fundado”, por lo que se ordenó a la cedhj entregar la “información relativa a asuntos de tortura” registrados ante el organismo.⁵ La cedhj atribuyó su negativa a una “confusión” por el tipo de información requerida y la protección de datos personales.

El acceso a la información de la cedhj fue cuestionado por organismos como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), que en 2014 calificó como “discriminatoria” la página web de la Comisión. “El de la cedhj es un portal que no permite navegación equitativa a distintos sectores de la población. Tiene obstáculos para usuarios con discapacidad, adultos mayores o integrantes de grupos indígenas, y esto —explica el CONAPRED— provoca exclusión porque no hay los mismos derechos de acceso a servicios e información” (CONAPRED, 2014).

2016, CEDHJ al margen

Durante 2016, justo en el último año antes de que concluya su gestión, Álvarez Cibrián optó por mantenerse al margen de casos espinosos que implicaban violaciones de derechos humanos a la salud, a la libre manifestación y al libre tránsito, así como en temas de desaparecidos, feminicidios y hostigamiento a comunidades indígenas, entre otros.

³ Lista de resoluciones dictadas por el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco. Lista Número 05. 12 febrero de 2014. http://www.itei.org.mx/v3/documentos/art12-22/resoluciones/2014/lista_de_resoluciones_12_de_febrero_2014.pdf

⁴ Lista de resoluciones dictadas por el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco. Lista Número 11. 26 de marzo de 2014. http://www.itei.org.mx/v3/documentos/art12-22/resoluciones/2014/lista_de_resoluciones_26_marzo_2014.pdf

⁵ Lista de resoluciones dictadas por el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco. Lista Número 30–35. Septiembre de 2015. http://www.itei.org.mx/v3/documentos/art12-22/resoluciones/2015/lista_de_resoluciones_septiembre_2015.pdf

La crisis que atraviesa la entidad en la defensa de los derechos humanos se reflejó en asuntos como la suspensión de servicios en los Hospitales Civiles a manera de protesta por crisis económica. Dicha cancelación temporal de servicios médicos obligó a pacientes a trasladarse a otro hospital para ser atendidos en urgencias o perder sus citas ante la negativa a ser atendidos, no obstante, la Comisión Estatal de Derechos Humanos se mantuvo de brazos cruzados y se negó a iniciar un acta de investigación (Razo, 2016).

Otro caso, no menos importante, es el relacionado con las represalias que sufrió la comunidad indígena *wixárika* de San Sebastián Teponahuatlán por parte de ganaderos de Huajimic, en complicidad con las autoridades de Nayarit, tras la restitución de 184 hectáreas de tierras ancestrales (Nuño, 2016). La cedhj argumentó incompetencia para intervenir en el caso, pese a que se bloqueó el camino y la comunidad sufrió desabasto de alimento.

La postura altiva, omisa y lejana a la sociedad que ha mantenido Álvarez Cibrián a lo largo de los 10 años al frente de la cedhj originó la negativa de las organizaciones no gubernamentales (ong) a incluirlo en las mesas de trabajo, como las instaladas en 2016 con el gobierno de Jalisco para discutir temas relacionados a desapariciones o la Alerta de Violencia contra la Mujer (avm), entre otros (Nuño, 2016).

En ambos temas, organizaciones civiles como Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos (Fundej), Por Amor a Ellxs y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem) han cuestionado la actuación de la cedhj, que se reduce al silencio e indiferencia durante la discusión de la activación de la avm, y a un pronunciamiento en 2016 en torno a los desaparecidos, que fue calificado como una simulación (Nuño, 2016c).

Otra actuación cuestionada de la cedhj fue el silencio que guardó cuando maestros disidentes fueron recibidos a palazos y con gas lacrimógeno en la sede del Sindicato

Nacional de Trabajadores de la Educación Sección 16. A pesar del enfrentamiento que dejó siete maestros heridos, la policía de Guadalajara que estaba presente, no actuó (Nuño, 2016d).

El mismo grupo de maestros, miembros del Frente Magisterial de Jalisco y el Sindicato Único del Colegio de Bachilleres del Estado de Jalisco (Sucobaej), en diciembre, fue desalojado por personal de la Secretaría General de Gobierno del plantón que mantenían en Plaza Liberación. El desalojo se realizó con supervisión de la cedhj (*El Informador*, 2016).

Uno de los casos más graves que se registraron en 2016 fue el cierre del Comedor para Atención a Migrantes de fm4 Paso Libre, ante las amenazas y hostigamiento que constantemente habían recibido los miembros de la organización. Pese a tratarse de activistas y de la afectación a un grupo vulnerable como son los migrantes, la cedhj se limitó a analizar si había un acta de investigación, pues no tenía facultades para intervenir (Hernández y Cervantes, 2015).

También evitó pronunciarse respecto a la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que declaró inconstitucional prohibir el matrimonio entre personas del mismo sexo en Jalisco. Meses antes había declarado a un medio local que no se podían defender los derechos de este sector a contraer matrimonio puesto que no se reconocía jurídicamente.

Este año Álvarez Cibrián no estuvo exento de escándalos, en agosto un medio de comunicación publicó una fotografía donde aparece sentado en la misma mesa con Sergio Kurt Schmidt, acusado de ser el presunto operador financiero del Cartel Jalisco Nueva Generación. El titular de la cedhj negó compartir amistad con el acusado y aseguró que circunstancialmente llegaron a coincidir en reuniones (Zazuela, 2016).

Además, un medio de comunicación publicó el reportaje “Mucha nómina, pocos resultados”, en el cual da a conocer que durante 2016 Álvarez Cibrián destinó 96%

del presupuesto total al pago de nómina y apenas 3% a gasto operativo (Aguilar, 2016).

2017, el fin de una era de simulación

Tras una década de labor parcial, sin cumplir su función ni ser contrapeso, Álvarez Cibrián terminará su gestión al frente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en agosto de 2017.

Contrario a lo que debería representar la figura de un *ombudsman*, el sello de Álvarez Cibrián al frente del organismo será el silencio y la omisión en la desaparición de

personas, el incremento en feminicidios, hallazgo de fosas clandestinas, ataques a defensores, discriminación a personas de la comunidad de la diversidad sexual, despojo, tortura y represión, entre otros temas.

La complicidad con la autoridad —que le valió un aumento de sueldo exorbitante y congraciarse con la clase política—, deja un vacío en la defensa y respeto de los derechos humanos. Frente a este escenario, el sucesor de Álvarez Cibrián tendrá como principal reto revertir la crisis de legitimidad de la institución y garantizar el respeto de los derechos humanos en Jalisco.

Fuentes bibliográficas

Aguilar, Fátima (2016). Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Mucha nómina, pocos resultados. *Noticias mvs*.

Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=W3bIPClzV0>

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco – cedhj (2012). Palabras del presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, al dar a conocer las medidas cautelares para intensificar las labores de búsqueda de un defensor nahua de derechos humanos. Disponible en: <http://cedhj.org.mx/boletines/2012/noviembre/Boletin168-12.pdf>

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco – cedhj (2011). Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_julio_defensores.pdf

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco – cedhj (2009). Recomendación 01/2009. Disponible en: <http://cedhj.org.mx/recomendaciones/emitidas/2009/rec0901.pdf>

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación – Conapred (2014). La de Derechos Humanos de Jalisco, una web discriminatoria. Disponible en: http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=4682&id_opcion=303&op=448

El Informador (5 de diciembre de 2016). Desalojan el plantón de maestros de la Plaza Liberación. Disponible en: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2016/695586/6/desalojan-el-planton-de-maestros-de-la-plaza-liberacion.htm>

El Informador (31 de enero de 2012). El iteso señala opacidad en la reelección de Álvarez Cibrián. Disponible en: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2012/354445/6/el-iteso-senala-opacidad-en-la-reeleccion-de-alvarez-cibrian.htm>

Hernández, Priscila y Cervantes, Nivia (31 de julio de 2015). Dicen que no hay certeza ni formalidad para fm4. *El Diario ntr*. Disponible en: <http://www.ntrguadalajara.com/impreso.php?fecha=2015-07-31>

Nuño, Analy (2016a, 30 de septiembre). Exigen wixárikas que cndh intervenga en conflicto. *El Diario ntr*. Disponible en: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=52259

- Nuño, Analy (2016b, 7 de julio). Endereza la onu al gobierno estatal. *El Diario ntr*. Disponible en: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=44465
- Nuño, Analy (2016c, 2 de junio). Alza la voz cedhj por desapariciones. *El Diario ntr*. Disponible en: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=40914
- Nuño, Analy (2016d, 19 de junio). Golpes, palazos y gas contra profes. *El Diario ntr*. Disponible en: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=42622
- Nuño, Analy (26 de noviembre de 2015). Por tortura, 14 años de prisión a policías. *El Diario ntr*. Disponible en: <http://www.ntrguadalajara.com/impreso.php?fecha=2015-09-26>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – oacnudh (2009). Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Disponible en: <http://hchr.org.mx/les/doctos/Libros/informepdf.pdf>
- Razo, Liliana (2016, 30 de junio). Aplacan al civil con un abonito. *El Diario ntr*. Disponible en: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=43782
- Rello, Maricarmen (2015, 23 de abril). Llegan a 30 casos por tortura en corporaciones de seguridad estatales. *Milenio*. Disponible en: http://www.milenio.com/region/CEDHJ-recomendaciones-policias_investigadores-seguridad_estatal_0_505149681.html
- Revista En Jaque*, (2016). Dudosa labor frente a cedhj. Número 22, Disponible en: <https://issuu.com/ntrguadalajara.com/docs/enjaque-120916>
- Zazuela, Oliver (26 de agosto de 2016). Niega relación con Kurt Schmidt. *Mural Jalisco*. Disponible en: <http://www.mural.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=924826&v=3>

ACERCA DE LOS AUTORES

Rubén Edgardo Ávila Tena

Licenciado y actualmente maestrante en Derecho por la Universidad de Guadalajara. Es fundador de Consultoría Agraria General Julián Medina, ac, y socio fundador del Colegio de Abogados Especializados en Derecho Agrario, ac. Ha sido abogado defensor de la comunidad indígena coca de Mezcala de la Asunción, de los ejidos de San Juan de Ocotán y Gral. Lázaro Cárdenas, en Jalisco; de las comunidades Wixárika de Jalisco y Durango, y de la comunidad indígena de Tepoztlán, Morelos. Actualmente se desempeña como abogado litigante.

Correo-e: ravila_tena@hotmail.com

Héctor Castañón Reyes

Licenciado en Administración de Negocios por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO); maestro en Planeación y Gestión del Desarrollo Regional por la Universidad de Dortmund, en Alemania, y la Universidad de Ciencia y Tecnología de Kumasi, Ghana; doctor en Ciencias Sociales por el Centro de Investigación y Estudios en Antropología Social (CIESAS). Es egresado del Programa de Estudios Avanzados en Medio Ambiente y Desarrollo del Colegio de México y del Programa lead Internacional. Forma parte del colectivo Ensamble Social y ha sido consultor para gobiernos, universidades y organismos internacionales en temas de planeación y gestión del desarrollo comunitario y territorial. Participa en diversos colectivos ciudadanos y es asociado del Consejo de la Fundación de Becas MOB.

Correo-e: castanion.hector@gmail.com

Paola Lazo Corvera

Licenciada en Ciencias de la Educación por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

(ITESO), maestra en Educación y Diseño Curricular por la Louisiana State University y actualmente es doctorante en Estudios Científico–Sociales por el ITESO. Ha sido coordinadora y consejera en diversas instituciones de gobierno y organizaciones civiles relacionadas con la educación, la defensa y promoción de los derechos humanos, particularmente los relacionados con la infancia, equidad de género y derechos sexuales. Actualmente es maestra en el iteso y vicepresidenta del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, ac.

Correo-e: paola_lazo@hotmail.com

Ana Karla González Lobo

Abogada por la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara, tiene un diplomado en Justicia Alternativa y actualmente cursa la Maestría en Derechos Humanos y Paz en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Ha sido actuario especializado del Ministerio Público en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco y abogado especializado en el Centro de Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública, en la Coordinación de Asesores y en el Reclusorio Metropolitano, de la Fiscalía de Reinserción Social del Estado de Jalisco.

Correo-e: aka_gl@hotmail.com

Juan S. Larrosa Fuentes

Licenciado en Ciencias de la Comunicación por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), maestro en Comunicación por la Universidad de Guadalajara, y actualmente es doctorante en la Universidad de Temple, Filadelfia. Ha sido maestro e investigador en las universidades mencionadas, coordinador general de Q ITESO: Análisis Crítico de Medios de Comunicación,

y presidente de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI Jalisco). Sus temas de investigación son: historia de los sistemas de comunicación, economía política de la comunicación y la cultura, y medios de comunicación, política y elecciones. Es fundador y asambleísta del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (CEPAD, AC) y participa en el Observatorio Ciudadano Jalisco Cómo Vamos.

Correo-e: jlarrosa@gmail.com

Daniela Martin Segura

Licenciada en Ciencias de la Comunicación y maestra en Comunicación de la Ciencia y la Cultura por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y ha realizado estudios en psicología social y urbanismo. Es investigadora del colectivo Ensamble Social y ha sido consultora para gobiernos, universidades y organismos internacionales en temas de planeación y gestión del desarrollo. Actualmente colabora en diversos proyectos de divulgación de la ciencia y la cultura, y es maestra en el iteso impartiendo clases sobre el tema de museos y comunidad.

Correo-e: tapiocatundra@gmail.com

Iliana Martínez Hernández Mejía

Licenciada en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM); maestra en Eurocultura (Programa Erasmus Mundus) y actualmente cursa la Maestría en Migración Internacional en el Colegio de la Frontera Norte. Es académica del Programa de Asuntos Migratorios (PRAMI) del Centro de Investigación y Formación Social del ITESO, desde donde ha colaborado en proyectos vinculados a la migración en tránsito y participa en el proyecto de investigación sobre comunidades transnacionales de migrantes en Jalisco. Su interés por explorar el tema de la migración

desde el cine documental, la ha llevado a colaborar en algunos proyectos audiovisuales relacionados con el tema, entre los que se encuentran *De nadie*, *La Patrona* y *La cocina de las patronas*. Fue voluntaria en fm4 Paso Libre.

Correo-e: ilianamtz@iteso.mx

Jorge Manuel Narro Monroy

Licenciado en Filosofía y Ciencias Sociales, y maestro en Política y Gestión Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Es profesor numerario de la misma institución académica. Editorialista del diario *Mural* desde hace varios años. Integrante de la Asamblea del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (CEPAD, AC).

Correo-e: jorgen@iteso.mx

Analy Santillán Nuño

Licenciada en periodismo con varios años de experiencia. Trabaja como periodista independiente y se especializa en derechos humanos, en particular sobre temas de tortura, feminicidio y víctimas. Entre sus trabajos más importantes se encuentra la cobertura del conflicto social por privación de tierras en la Bahía de Tenacatita, la Caravana del Sur, del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, y el proceso de restitución de tierras a los indígenas *wixaritari* (huicholes) en Huajimic. Asimismo, ha dado seguimiento a las actividades del Poder Ejecutivo y a procesos electorales.

Correo-e: <http://anuno.per@gmail.com>

Martha Patricia Ortega Medellín

Licenciada en Psicología y Maestra en Planeación de la Educación Superior por la Universidad de Guadalajara; actualmente cursa el Doctorado en Metodología de la Enseñanza en el Instituto Mexicano de Pedagogía. Es pro-

fesora investigadora del Centro Universitario de Ciencias de la Salud (CUCS) desde 1991. Coordina el Programa Universitario vih/sida de este centro universitario y es representante en Jalisco de la Red por los Derechos Sexuales y Reproductivos en México (DDSER) e integrante del Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario y del Grupo de Seguimiento de la Alerta de Violencia Contra las Mujeres en el estado de Jalisco, además de ser parte del grupo de trabajo que estudia la situación de los derechos humanos de las mujeres, de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) de la Secretaría de Gobernación.

Correo-e: patyorte@gmail.com

Paola Payró Alegría

Licenciada en Psicología por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Es investigadora del colectivo Ensamble Social. Se dedica a la gestión social de proyectos urbanos, desempeñándose como consultora privada en diversos proyectos de investigación en materia de urbanismo social y territorial. Actualmente participa como coordinadora del proyecto de agricultura urbana Huerto en Casa.

Correo-e: payalegría@gmail.com

Carlos Armando Peralta Varela

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología Social. Actualmente es profesor-investigador del Centro de Investigación y Formación Social del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Es miembro fundador de la Academia Jalisciense de Derechos Humanos y ha trabajado en organizaciones civiles como Servicios Educativos de Occidente y el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, ac (IMDEC). Fue parte de Alianza Cívica y coordinador del Programa Formar para Transformar, de fortalecimiento institucio-

nal para organizaciones civiles (Corporativa de Fundaciones, IAP – IMDEC). Miembro fundador y asambleísta del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (CEPAD).

Correo-e: mailto:cparalta@iteso.mx

El Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC (Cepad) es una organización civil sin fines de lucro y que trabaja por la construcción de una sociedad democrática que garantice el respeto de los derechos humanos.

Si quieres hacer donaciones o colaborar como voluntaria o voluntario, comunícate a nuestras oficinas:

Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC (Cepad):

Calle Garibaldi 641.

Colonia Centro CP. 44100.

Guadalajara, Jalisco, México.

Teléfono y fax: +52 (33) 36134066.

Correo electrónico: cepad@cepad.org.mx

Página electrónica: www.cepad.org.mx

Blog: cepadorg.blogspot.mx

Facebook: Cepad Ac

Twitter: [@CEPAD_AC](https://twitter.com/CEPAD_AC)

10 AÑOS



CEPAD

Centro de Justicia para la Paz
y el Desarrollo, A. C.

WWW.CEPAD.ORG.MX

