

## La protección a personas defensoras de derechos humanos tras dos años de gobierno de Gabino Cué

### 1. Introducción

En diciembre de 2012 se cumplen dos años del mandato del gobernador Gabino Cué Monteagudo en el estado de Oaxaca. Durante este tiempo se han realizado numerosas reformas a disposiciones legales y se han aprobado más de 14 leyes, entre ellas, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, la Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Oaxaca, o la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado. Algunos de estos cambios legislativos han creado nuevas instituciones que directa o indirectamente contribuyen a la protección de personas defensoras de derechos humanos. Muchas de ellas fueron propuestas e impulsadas por la propia sociedad civil oaxaqueña.

En el marco del conflicto social en Oaxaca de 2006-07, el gobierno de Ulises Ruiz Ortiz cometió graves violaciones de derechos humanos, la mayoría de las cuales han quedado impunes<sup>1</sup>. Al inicio de su administración en 2010, el nuevo gobierno, encabezado por el gobernador Gabino Cué declaró tener un fuerte compromiso para llevar a cabo reformas que tendrían un impacto sobre el respeto, la protección, y la garantía de los derechos humanos de la población y de las personas defensoras de estos derechos.

Desde 2008, PBI mantiene un equipo permanente en Oaxaca debido a la situación de riesgo enfrentada por las personas defensoras en el estado. Durante los últimos dos años, PBI ha dialogado de forma continua con el gobierno oaxaqueño sobre las preocupaciones de las organizaciones de la sociedad civil y su situación de riesgo. PBI reconoce la apertura del gobierno de Gabino Cué hacia la protección de personas defensoras, pero advierte que las cifras de agresiones siguen siendo alarmantes. El último informe de Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos, A.C. señala a Oaxaca como el segundo estado de México, después de Chihuahua, en número de agresiones a personas defensoras en 2011, situándose a la cabeza en el primer trimestre de 2012<sup>2</sup>. En el último año, defensores y defensoras de derechos humanos en el estado de Oaxaca han sufrido amenazas de muerte, hostigamiento, difamación, criminalización, ataques físicos, allanamientos, y asesinatos<sup>3</sup>. Asimismo, PBI continúa preocupado por los altos niveles de impunidad y la demora en la administración de justicia en los casos de agresiones contra de personas defensoras de derechos humanos.

---

1 Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Crónica de la facultad de investigación 1/2007, Investigación de posibles violaciones graves a los derechos humanos “Caso Oaxaca”, 2007, disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Cronicas%20del%20pleno%20y%20salas/cr-caso-oaxaca.pdf>.

2 Acción Urgente Para Defensores de Derechos Humanos A.C (Acuddeh), *Informe de violaciones de derechos humanos cometidas contra las personas defensoras de los derechos humanos en el periodo 2011-primer trimestre de 2012*, México, 2012.

3 Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (Red TDT) y Brigadas Internacionales de Paz (PBI), *Concluye Misión de defensores y defensoras de derechos humanos a Oaxaca* (boletín de prensa), Oaxaca (México), 3 de octubre de 2010, disponible en: [http://redtdt.org.mx/d\\_comunicados.php?pageNum\\_menuComunicados=2&totalRows\\_menuComunicados=1067&id\\_comunicado=1169&descargable=](http://redtdt.org.mx/d_comunicados.php?pageNum_menuComunicados=2&totalRows_menuComunicados=1067&id_comunicado=1169&descargable=).

Este documento analiza los cuatro instrumentos creados desde el legislativo durante el gobierno de Gabino Cué y que PBI y las organizaciones que acompaña consideran más relevantes para la protección de personas defensoras. El análisis contenido en este documento se basa en las entrevistas llevadas a cabo en octubre y noviembre de 2012 por integrantes de PBI a Alba Cruz Ramos, abogada del Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos GOBIXA (Codigo-DH); Nora Minerva Martínez, coordinadora del Centro de Derechos Humanos Bartolomé Carrasco Briseño (Barca-DH), y el Padre Alejandro Solalinde Guerra, coordinador del albergue de migrantes 'Hermanos en el Camino'. Todas estas personas defensoras de derechos humanos reciben el acompañamiento de PBI debido a su situación de riesgo. El propósito de este documento es de dar voz a las críticas constructivas y las propuestas de la sociedad civil sobre las figuras analizadas, con el ánimo de exigir su implementación, fortalecimiento, y mayor eficacia.

## **2. Instrumentos de protección**

### **2.1 Fiscalía de Investigaciones en Delitos de Trascendencia Social (FIDTS):**

El 18 de febrero del 2011 Gabino Cué emite el acuerdo por el que se crea la FIDTS dando respuesta “a la demanda social de mejorar el acceso de las víctimas de delitos a la justicia y a un trato justo, a la reparación y a la asistencia, y esclarece la presunta responsabilidad penal de quienes cometieron o dieron las órdenes para ejecutar crímenes que constituyeron graves violaciones a los derechos humanos, hechos acontecidos recientemente o en tiempos relativamente pretéritos y que por las circunstancias en las que se cometieron causaron conmoción en la sociedad oaxaqueña”.<sup>4</sup> Respondía así a una exigencia de la sociedad de investigar los crímenes contra líderes sociales, sindicales, y defensores de derechos humanos en general, sobre todo aquellos cometidos durante la crisis social de 2006.

En Oaxaca, la gran mayoría de crímenes en contra de personas defensoras de derechos humanos siguen sin esclarecerse<sup>5</sup>. En ninguno de los casos de agresión contra activistas acompañados por PBI han habido culpables sancionados. En la actualidad y a petición de las víctimas, los casos e crímenes cometidos contra personas defensoras de derechos humanos pueden transferirse desde otras áreas de la Procuraduría de Justicia del Estado de Oaxaca (PGJE) a la FIDTS. Este cambio ya había sido solicitado por un gran número de personas defensoras en riesgo en el estado, con la esperanza de obtener avances en sus casos de forma más eficaz.

#### **2.1.1 Preocupaciones**

Aunque la creación de la FIDTS ha sido ampliamente celebrada por la sociedad civil oaxaqueña, existen serias preocupaciones respecto a su capacidad y su autonomía. Las organizaciones de Oaxaca destacan ciertos avances en las investigaciones de los casos y aprecian una fuerte voluntad por parte del personal que la integra. Sin embargo, desde su creación, las organizaciones han tenido que presionar constantemente para que hubiera personal capacitado y medios materiales a fin de poder llevar a cabo sus funciones de forma apta; algo que hasta el momento se ha logrado sólo parcialmente. Igualmente, las y los defensores han cuestionado la autonomía que le concede la PGJE de Oaxaca, observando que muchos de los obstáculos y demoras parecen originarse en esa entidad.

#### **2.1.2 Propuestas**

Las propuestas en este sentido son de tipo técnico. Las organizaciones coinciden en la necesidad de mayor

---

4 Consideraciones del Acuerdo del gobernador Constitucional del estado libre y soberano de Oaxaca por el que crea la Fiscalía de Investigaciones en Delitos de Trascendencia Social (citado en el Acuerdo del procurador general de justicia del estado de Oaxaca por el que se crea la Fiscalía de Investigaciones en Delitos de Trascendencia Social, Oaxaca de Juárez, 11 de mayo de 2011).

5 Red TdT y PBI, *Concluye Misión de defensores y defensoras de derechos humanos a Oaxaca* (boletín de prensa).

recursos humanos y financiamiento. Concretamente identifican:

- a) La necesidad de peritos con una formación y conocimiento relevante, como la naturaleza de la labor de defensa de derechos humanos en México o capacitación en el Protocolo de Estambul;<sup>6</sup>
- b) la necesidad de realizar un protocolo integral de atención a víctimas y testigos;
- c) la necesidad de un protocolo de investigación de crímenes en contra de personas defensoras de derechos humanos, que haya sido desarrollado junto con personas defensoras;
- d) la elaboración de una auditoría de la PGJE que permita valorar su eficacia y detectar sus fallas;
- e) la necesidad de que la policía adscrita a la Fiscalía esté capacitada en materia de derechos humanos, trato a víctimas y protección al personal de la fiscalía.

## **2.2. Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca y Reglamento interno:**

Como resultado de la reforma Constitucional de 2001, el 13 de enero de 2012 el Congreso del Estado de Oaxaca aprueba la Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (Decreto No. 823). Como la propia ley destaca “es el resultado de múltiples esfuerzos sociales y civiles y un amplio proceso de consensos” entre organizaciones defensoras de derechos humanos y entidades del gobierno.<sup>7</sup> La sociedad civil oaxaqueña exigía la transformación radical de la antigua Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca en un ente eficaz y autónomo. Mientras el titular del órgano previo fue elegido por el brazo ejecutivo del gobierno estatal, ahora la elección se lleva a cabo con mayor transparencia y a través del Congreso del Estado.

La Defensoría se define como un organismo público, *ciudadanizado*, y que goza de plena autonomía. Entre sus funciones están: recibir y obtener los testimonios, informaciones y documentos; conocer de peticiones e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos; formular recomendaciones públicas; solicitar a las autoridades o servidores públicos competentes, las medidas precautorias o cautelares necesarias para proteger los derechos humanos de las personas, incluyendo de personas defensoras de derechos humanos; establecer mecanismos de alerta temprana para la atención de casos graves y de imposible reparación; presentar iniciativas de ley ante el Congreso del Estado.

### **2.2.1. Preocupaciones**

El proceso de elección de su titular y de contratación de su personal ha sido muy cuestionado por algunas organizaciones, lo que ha generado desde un inicio desconfianza hacia la institución. En la actualidad, las organizaciones acompañadas por PBI han expresado su preocupación ante una aparente falta de conocimiento y compromiso por parte del personal interno y en ocasiones la falta de liderazgo de su titular.

Así mismo, la falta de financiación disponible para la Defensoría ha mermado sus capacidades de acción. Con un reglamento interno recién aprobado y bastante ambicioso, es necesario un mayor financiamiento que permita desarrollar todas las áreas de atención a lo largo del territorio estatal.

### **2.2.2. Propuestas**

Las propuestas están relacionadas con la capacidad del personal y la necesidad de financiación. Las organizaciones acompañadas consideran que la Defensoría sí tiene un fuerte potencial para aportar a la sociedad oaxaqueña pero son necesarias ciertas medidas, entre ellas consideran:

- a) Restablecer áreas de trabajo y realizar concursos públicos para puestos;

<sup>6</sup> O *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Naciones Unidas.

<sup>7</sup> [http://www.codigodh.org/wp-content/uploads/2012/04/ley\\_defensoria\\_oaxaca\\_2012.pdf](http://www.codigodh.org/wp-content/uploads/2012/04/ley_defensoria_oaxaca_2012.pdf).

b) capacitar al personal directivo y funcionarios a través de la realización de talleres y formación continua sobre los derechos humanos y trato a víctimas, para un mayor entendimiento y apropiación de su trabajo;

c) y dotar de un mayor financiamiento que permita desarrollar el organigrama establecido por el nuevo reglamento, a fin de dar una adecuada cobertura temática y territorial con personal suficiente y capacitado.

### **2.3. Sala de lo Constitucional:**

Esta Sala judicial se crea en el marco de la reforma de la Constitución de Oaxaca de 2011 (Decreto No. 397). En su artículo 106 B se contemplan las competencias de la Sala, entre las cuales, en su apartado V, se incluye: “sustanciar el juicio para la protección de los derechos humanos, por incumplimiento de las recomendaciones hechas a la autoridad por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca”.<sup>8</sup> Con esto se abre la puerta a que la Sala de lo Constitucional tome las recomendaciones de la Defensoría que han sido incumplidas por los órganos de gobierno y dicte sentencia vinculante. Eleva las recomendaciones de la Defensoría a la esfera judicial.

#### 2.3.1. Preocupaciones

Esta figura generó muchas expectativas en su momento pero aún no ha sido implementada ni se ha desarrollado un reglamento de funcionamiento dónde se detalle sus funciones.

#### 2.3.2. Propuestas

a) Creación y dotación de medios para la Sala de lo Constitucional por parte del Tribunal Superior de Justicia,

b) y desarrollo de un reglamento interno que detalle sus funciones, competencias y procedimientos. Este reglamento también sería emitido por el Tribunal Superior de Justicia.

### **2. 4. Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos:**

La Coordinación para la Atención de Derechos Humanos se crea en 2012 a través de la reforma de marzo de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Reemplaza la figura de la Comisionada de Derechos Humanos que había sido creada por un acuerdo de Gabino Cué en enero de 2011.

Entre las funciones contempladas en la ley para este órgano auxiliar están: coordinar acciones de difusión e interlocución con instancias internacionales y nacionales promotoras y protectoras de derechos humanos; atender los requerimientos que formule la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca y Organismos Internacionales competentes; promover y consolidar acciones que generen la garantía plena a los derechos humanos; coadyuvar en la implementación de políticas para la protección y mejoramiento de los derechos humanos; formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias, competentes; promover mecanismos de diálogo y trabajo coordinado con la sociedad civil.

#### 2.4.1 Preocupaciones

Una de las críticas más firmes es la falta de concreción en la definición de las funciones y responsabilidades

---

8 [http://www.congresoaxaca.gob.mx/lxi/l\\_estatal.html](http://www.congresoaxaca.gob.mx/lxi/l_estatal.html) .

del órgano. Muchas organizaciones ven favorable acciones que la Coordinación ha llevado a cabo, y reconocen la voluntad de la actual encargada. Sin embargo, preocupa la discrecionalidad con la cuál parece actuar y por ello se reconoce la necesidad de una mayor institucionalización del trabajo. Un ejemplo que algunas organizaciones mencionan, es la forma en la que se gestionan los procedimientos de petición, implementación, coordinación y seguimiento de las medidas cautelares desde o a través de la Coordinación para las personas defensoras de derechos humanos.

Igualmente todas las organizaciones coinciden en que existe una grave descoordinación entre entidades gubernamentales y que la Coordinación debería integrar y coordinar las acciones y no tratar los asuntos por separado con cada entidad, de manera que los derechos humanos se transversalicen e institucionalicen. Por último, existe la sospecha de que en ocasiones sea un órgano creado para cuidar la imagen del ejecutivo y no para lograr resultados reales.

#### 2.4.2 Propuestas

Entre las propuestas destacan una mayor institucionalización de la Coordinación y la creación de políticas públicas de derechos humanos, esto es:

- a) Que se institucionalicen las funciones de la Coordinación, se concreten los protocolos de comunicación y acción para una mayor coordinación entre entidades, y que se haga un programa anual o plan de trabajo con objetivos claros;
- b) que se desarrolle un programa de políticas públicas de derechos humanos. Las más importantes:
  - Implementación del Mecanismo Nacional de Protección creado por la Ley de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, puesto que Oaxaca firmó el Convenio de la Ley. Su aplicación en Oaxaca debe de ser una prioridad y hacerse con la participación plena de la sociedad civil.
  - Transversalización de género en todas las políticas públicas.
  - Programas de formación y examen en derechos humanos y protección ciudadana a todos los cuerpos de Seguridad Pública y a todo el personal que trabaja en las dependencias del gobierno.
  - Elaboración de un protocolo integral de trato a víctimas que se incorpore en la Secretaría de Seguridad Pública estatal y en los órganos de administración de Justicia.
  - Proponer auditorías internas sobre el respeto, protección y garantía a los derechos humanos dentro de la misma Coordinación.

### 3. Conclusión

PBI saluda el esfuerzo de los brazos ejecutivo y legislativo del gobierno de Oaxaca para traducir ciertas demandas de la sociedad civil en la creación de nuevas figuras para la protección de los derechos humanos y quienes los defienden. Sin embargo, subraya la urgente necesidad de una verdadera implementación, de la dotación de medios materiales y humanos, así como de una mayor voluntad política para que todos estos instrumentos cumplan plenamente sus funciones.

PBI hace un llamado a las instituciones del estado para que tomen en cuenta las recomendaciones hechas por las organizaciones que acompaña. Este documento es un punto de partida hacia una reflexión más profunda sobre la protección a personas defensoras, que debe articularse en conjunto con la sociedad civil oaxaqueña. Invitamos por lo tanto al gobierno de Oaxaca a tratar los temas de protección de una manera incluyente y participativa, desde la sociedad, escuchando sus preocupaciones y aportaciones.