

**SIN REPARACIÓN NO
HAY JUSTICIA.
OBSTÁCULOS PARA
LA REPARACIÓN
INTEGRAL
POR VIOLACIONES
A DERECHOS
HUMANOS
EN MÉXICO**



El **Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE)** fue fundado en 1992 con el objetivo de difundir información objetiva, científica y laica sobre el aborto en México, para así posicionarlo como un tema de interés público, de salud pública y de justicia social.

Durante casi 30 años GIRE se ha consolidado como una organización de derechos reproductivos. Además del tema de aborto, desde 2011 ha colocado en la mesa de debate temas prioritarios desde la perspectiva de los derechos humanos de las mujeres y otras personas gestantes, como anticoncepción, violencia obstétrica, muerte materna, reproducción asistida y conciliación de la vida laboral y reproductiva.

GIRE es una organización feminista, cuya misión es lograr una transformación cultural en México a través de la exigencia de justicia reproductiva, desde una perspectiva de derechos humanos. Para ello, incorpora una estrategia integral que contempla la incidencia en legislación y políticas públicas, estrategias de comunicación e investigación sobre el estado de los derechos reproductivos en México, acompañamiento de casos y segui-

miento para el acceso a una reparación integral, considerando que esta constituye el último componente del derecho de toda persona a acceder a la justicia. GIRE decidió emprender esta estrategia desde 2016 con el objeto de que las autoridades encargadas de la atención a víctimas puedan sentar bases y criterios apegados a estándares de derechos humanos para garantizar la reparación integral.

FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA

Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

La **Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD)** es una organización no gubernamental, apolítica y no religiosa, creada en 2011 con sede en la Ciudad de México, con representantes en Honduras, El Salvador y Guatemala.

Su misión es promover el acceso a la justicia para grupos en situación de vulnerabilidad y la rendición de cuentas de las autoridades, para el fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho, vía el fortalecimiento de las víctimas, acciones jurisdiccionales y la incidencia en políticas públicas.

Acompaña a víctimas, como sujetos activos, en sus procesos de acceso a la verdad, justicia y reparación, a través del acompañamiento psicosocial, el litigio estratégico y el fortalecimiento organizacional. Asimismo, busca fomentar mecanismos para el acceso a la justicia y la lucha contra la impunidad. Como parte de su misión, acompaña y representa casos de migrantes desaparecidos y ejecutados, originarios de México, Guatemala, Honduras, El Salvador y Brasil. La atención integral brindada incluye la búsqueda de acceso de las familias de las víctimas a la asistencia y reparación, como parte de sus derechos fundamentales.



CMDPDH

Comisión Mexicana de Defensa y
Promoción de los Derechos Humanos

La **Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH)** es una organización de la sociedad civil que acompaña de manera integral a víctimas de violaciones graves a derechos humanos y contribuye a la erradicación de las causas que las producen, por medio del diseño y ejecución de estrategias legales, psicosociales, de investigación, incidencia y difusión, para construir una sociedad justa e igualitaria. En ese sentido, ha impulsado la reparación integral de víctimas que acompaña ante la CEAV, a través de la presentación de propuestas de reparación, formuladas con la participación de las víctimas.

SIN REPARACIÓN NO HAY JUSTICIA. OBSTÁCULOS PARA LA REPARACIÓN INTEGRAL POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO
2021

COORDINACIÓN

GIRE

TEXTOS E INVESTIGACIÓN

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho
Grupo de Información en Reproducción Elegida

EDICIÓN, DISEÑO Y FORMACIÓN

Andrea Fuentes y Clarisa Moura
Corrección: Beatriz Escalante

Las organizaciones involucradas en la presente publicación alientan la distribución pública de la misma, siempre que se reconozca y mencione nuestra autoría. En ningún caso esta obra podrá ser usada con fines comerciales, su difusión es gratuita.

Primera edición: mayo de 2021.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
01 CRISIS INSTITUCIONAL Y RIESGOS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS	8
02 ACCESO A LA REPARACIÓN INTEGRAL POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS A TRAVÉS DE LA CEAV	10
03 DERECHOS REPRODUCTIVOS Y ACCESO A LA REPARACIÓN INTEGRAL: EXPERIENCIA DE GIRE	12
04 MIGRANTES Y VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA: EXPERIENCIA DE LA FJEDD	14
05 TORTURA Y DETENCIÓN ARBITRARIA: EXPERIENCIA DE LA CMDPDH	16
06 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	18

INTRODUCCIÓN

Desde hace años, México enfrenta una escalada de violaciones a derechos humanos que parece no tener tregua. La tortura y otros malos tratos continúan siendo una práctica generalizada; al mismo tiempo, la cantidad de personas desaparecidas y no localizadas asciende a poco más de 82 mil personas,¹ mientras que dos tercios de las niñas y mujeres mayores de 15 años han sufrido por lo menos un episodio de violencia de género en su vida y, de 2007 a 2017, la tasa de homicidios de mujeres casi se triplicó.²

En el ámbito de los derechos reproductivos, mujeres y personas gestantes se enfrentan a obstáculos como la falta de acceso a un aborto seguro, incluso en aquellos casos permitidos por la legislación; situaciones de violencia obstétrica siguen siendo cotidianas en la atención del embarazo, parto y posparto, mientras que la muerte materna tiene efectos desproporcionados en ciertas poblaciones, entre ellas, las mujeres indígenas. La justicia reproductiva, en pocas palabras, continúa siendo una idea cuya materialización está lejos de alcanzarse.

Hasta 2019, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) destinaba aproximadamente 500 millones de pesos al pago de indemnizaciones. Tomando como ejemplo la cifra de homicidios que se registraron entre 2006 y 2017 (209,401), si a cada víctima³ se le asignaran \$477,553.00, tomaría más de 100 años poder pagarles a todas.⁴ Desde luego, la reparación integral no se agota en su dimensión monetaria, pero este ejemplo permite vislumbrar una parte de la situación en la que se encuentran las víctimas y los enormes retos institucionales que enfrenta el Estado para hacer frente a sus obligaciones.

A lo anterior hay que añadir la falta de comisiones locales de víctimas en algunas entidades federativas, la insuficiencia de recursos y de personal para la operación de las medidas establecidas en la Ley General de Víctimas (LGV), y la complejidad de los trámites para el reconocimiento de la calidad de víctima.

1 Cifras obtenidas de la versión pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPNDNO), que integra la Comisión Nacional de Búsqueda. Fecha de actualización 14 de enero de 2021. Versión pública disponible en: <https://versionpublicampndno.segob.gob.mx/Dashboard/Index>.

2 Amnistía Internacional, *Cuando las palabras no bastan. Situación de los derechos humanos a un año de gobierno*. 2019. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/1126/2019/es/>.

3 Se hace uso del término “víctimas” a lo largo de este documento por ser el empleado en la Ley General de Víctimas y el Sistema Nacional de Atención a Víctimas.

4 Costos de la Impunidad, “Tenemos una deuda impagable” (Infografía). 2019. Disponible en: <http://www.costosdelaimpunidad.mx/infografias-y-videos/>.



01

CRISIS INSTITUCIONAL Y RIESGOS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

En junio de 2019, el entonces titular de la CEAV renunció al cargo, argumentando la imposibilidad de atender las necesidades de reparación integral. Ese mismo año, en diciembre, una nueva titular fue designada para dirigir el organismo, pero a poco más de seis meses también renunció por la falta de recursos para cumplir con sus facultades.

A lo largo del año 2020, distintas decisiones tuvieron como efecto colocar a la CEAV —y a las víctimas de violaciones a derechos humanos— en una posición aún más crítica. En abril se publicó el “Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican”, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinó la reducción de 75 % de su gasto corriente (que asciende a 139.4 millones de pesos).

En junio fue publicado el Programa Institucional de la CEAV 2020-2024, en particular, el Nuevo Modelo de Atención Integral a Víctimas, que establece claramente la intención de reducir los apoyos económicos a las víctimas y canalizarlas a servicios o instancias públicas, de por sí rebasadas y sin recursos suficientes, lo cual genera situaciones de revictimización y frustración.

Durante ese mismo mes —en medio de reclamos de colectivos de víctimas para exigir resultados a la CEAV— la titular del organismo dimitió, no sin antes hacer alusión a la imposibilidad fáctica de la Comisión para hacer frente a su encomienda dadas las condiciones presupuestales.

En octubre el Senado ratificó el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados para la eliminación de 109 fideicomisos, entre ellos, el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (FAARI), a partir del cual se pagan las medidas de ayuda y las compensaciones a víctimas de violaciones a derechos humanos.

El 6 de noviembre fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la LGV, con la que quedó eliminado definitivamente el FAARI, y se estableció en su lugar un nuevo modelo de financiamiento basado en la asignación anual de recursos a la CEAV, tanto para su funcionamiento operativo como para la atención a víctimas. Dicho esquema eliminó las fuentes de fondo revolvente con las que contaba el FAARI antes de la reforma y que permitían la permanencia de recursos, independientemente de lo asignado anualmente en términos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Esta situación ha impuesto una drástica disminución de recursos disponibles, con los cuales la CEAV tendría que operar y proporcionar ayuda, asistencia y reparación a las víctimas, tanto a las que se van incorporando durante el año fiscal correspondiente, como a las que ya se encuentran registradas y con las que, en su mayoría, la CEAV tiene medidas pendientes por cumplir.



02

ACCESO A LA REPARACIÓN INTEGRAL POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS A TRAVÉS DE LA CEAV

Los crecientes índices de violaciones a derechos humanos en el país han confrontado a la CEAV y al Sistema Nacional de Atención a Víctimas con la imposibilidad material de dar respuesta satisfactoria a las necesidades de todas las víctimas.

A pesar de que el Estado tiene la obligación de garantizar una reparación integral, en la práctica no hay certeza respecto al acceso a esta debido a que, si bien la CEAV o una comisión local de víctimas pueden emitir los dictámenes donde establecen las reparaciones integrales —y a su vez encargarse de cumplir con las medidas de compensación— esto no garantiza que el resto se lleven a cabo, pues varias de ellas corresponden a otras autoridades, tanto a nivel federal como local, sin que se cuente con las medidas institucionales necesarias para asegurar su cumplimiento, con lo cual queda sujeto a su disposición y/o suficiencia de recursos en un contexto de recortes presupuestarios de la administración pública, por lo cual es frecuente que las personas no sean reparadas de manera integral.

El camino que una persona debe seguir para la obtención de un dictamen de reparación integral es variable, dependiendo del ámbito al que pertenezcan las autoridades responsables de la violación —federales o locales— y de que la entidad federativa cuente con una comisión de víctimas y con un fondo para la reparación integral. Para finales de 2019, solo 14 entidades contaban con ambos; cinco tenían comisión, pero no fondo, lo cual las hace inoperantes, y 13 no contaban con ninguno de los dos.⁵

A lo anterior debe añadirse la falta de personal suficiente para atender y asesorar a las víctimas. Algunas entidades no cuentan con comisión local y es la secretaría de gobierno local quien se encarga de gestionar el acceso de las víctimas a la reparación integral. Y tampoco se cuenta con bases de datos para la asignación de números de víctimas estatales, requisito indispensable dentro de los trámites para que la persona pueda acceder a los recursos locales y sea compensada.

Como consecuencia de la falta de otorgamiento de medidas de reparación, la CEAV ha enfrentado múltiples juicios de amparo: se tiene registro de 453 hasta el 2 de junio de 2020, de acuerdo con información de la propia Comisión.⁶

⁵ CEAV, Solicitud de acceso a la información, folio 0063300075219, fecha, 17 de septiembre de 2019. A pesar de que en marzo de 2021 se envió de nueva cuenta la solicitud con el fin de corroborar la actualización de estos datos, la CEAV contestó que se ve impedida para proporcionar la información. Ante dicha respuesta se interpuso recurso de revisión, que a la fecha de cierre de este documento continúa en trámite.

⁶ Boletín número 022 que publicó el 02 de junio de 2020, en relación al Decreto de Austeridad emitido por la Presidencia de la República y publicado el 23 de abril en el Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020.

03

DERECHOS REPRODUCTIVOS Y ACCESO A LA REPARACIÓN INTEGRAL: EXPERIENCIA DE GIRE

En su trabajo por la justicia reproductiva, GIRE acompaña a mujeres y sus familias, en el acceso a la justicia en casos relacionados con derechos reproductivos, incluyendo negación de acceso a servicios de aborto, casos de violencia obstétrica y muerte materna o situaciones que impidan la conciliación de la vida laboral y reproductiva, entre otros. Este acompañamiento incluye también el seguimiento para el acceso a una reparación integral, considerando que esta constituye el último componente del derecho de toda persona a acceder a la justicia.

GIRE decidió emprender esta estrategia desde 2016 para impulsar acciones ya no solo ante autoridades federales y locales responsables de violaciones a derechos reproductivos y de su reparación, sino también ante la CEAV y comisiones locales de atención a víctimas, con la finalidad de que las autoridades encargadas de la atención a víctimas puedan sentar bases y criterios apegados a estándares de derechos humanos para garantizar la reparación integral.

A partir de la experiencia de GIRE en los casos acompañados, se ha detectado que en ocasiones ha habido una falta de voluntad por parte de las autoridades responsables para el reconocimiento de los hechos violatorios, a pesar del reconocimiento de los mismos por parte de la autoridad jurisdiccional o de organismos públicos de derechos humanos. Particularmente en casos de negativa de acceso al aborto después de una violación sexual, componentes de la reparación integral que en el ámbito de los derechos reproductivos resultan indispensables —como las garantías de no repetición— continúan quedándose solamente en el papel.

Esto también se ha documentado en el acompañamiento de casos de violencia obstétrica y de muerte materna, situaciones cuyo abordaje precisa de manera muy puntual la implementación de medidas estructurales que eliminen las condiciones que producen las violaciones a derechos humanos en el ámbito de la atención a la salud durante el embarazo, parto y posparto.

04

MIGRANTES Y VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA: EXPERIENCIA DE LA FJEDD

La dificultad para acceder a los derechos establecidos en la LGV es aún más compleja en el caso de quienes provienen de otro país. El trabajo de representación y acompañamiento a personas centroamericanas que la FJEDD ha realizado desde el año 2011, ha permitido observar la condición de desigualdad y exclusión prevalecte respecto a los familiares de personas migrantes víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos en México. Ello, pese a las previsiones de la Ley en el sentido de que la población migrante forma parte de los grupos de población en particular situación de precariedad y vulnerabilidad.

Sin embargo, el SNAV parece pensado para personas mexicanas y radicadas en México, y quienes no viven en el país tienen pocas probabilidades de acceder a los recursos de ayuda, asistencia y reparación si no cuentan con asesores y gestores en el país y/o en su país de residencia. Además de las complicaciones administrativas a las que se enfrentan las familias de migrantes desaparecidos y ejecutados en territorio mexicano, ha sido manifiesta la falta de voluntad e interés de la CEAV para facilitar los procedimientos en estos casos.

La falta de criterios en materia de reparación genera retraso y discrecionalidad en su otorgamiento. En la práctica, quienes enfrentan violaciones a sus derechos humanos necesitan representación legal y apoyo técnico en la gestión de sus casos para poder lograr el acceso a la asistencia y reparación; en el caso de quienes son migrantes, más aún. La simple presentación de solicitudes y documentación, conforme a los procedimientos establecidos, no es suficiente para garantizar el acceso a la reparación y comúnmente requiere de acciones de litigio e incidencia.

05

TORTURA Y DETENCIÓN ARBITRARIA: EXPERIENCIA DE LA CMDPDH

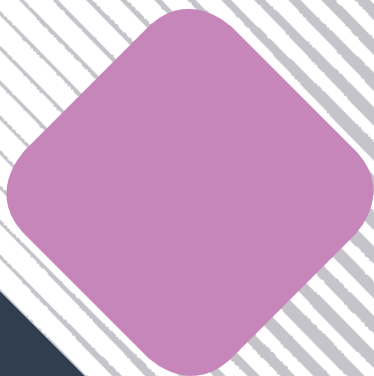
Desde la creación de la CEAV, la CMDPDH ha impulsado el registro, la atención y la reparación integral de las personas sobrevivientes de la violencia del Estado a través de la presentación de propuestas de reparación formuladas con la participación de las mismas. Sin embargo, siempre ha resultado necesario acudir al juicio de amparo para lograr que la CEAV emita las resoluciones correspondientes. Una vez emitidas, desde la CMDPDH se ha observado que las medidas de reparación resultan generalmente limitadas, tanto en su contenido como en su alcance.

La CMDPDH ha identificado que la CEAV ha limitado sus funciones principalmente al pago de compensaciones económicas y a ordenar otras medidas que difícilmente puede cumplir de forma integral, por falta de experiencia, capacidad o infraestructura, como son las medidas de rehabilitación de la salud física o mental. Otras medidas que emite son de difícil o imposible cumplimiento debido a que la Comisión no cuenta con las facultades legales o la capacidad política para ordenar a las instituciones responsables de las violaciones a derechos humanos su cumplimiento, como lo son los actos públicos de reconocimiento, la reinstalación en el empleo, la eliminación de antecedentes penales, entre otras, a pesar de que todas ellas se encuentran listadas dentro de la LGV.

Por último, aunque la CEAV parece contar con formatos de resoluciones y tabuladores de compensación, no construye las medidas junto con las víctimas y, como se ha reiterado, no cuenta con la capacidad institucional para hacerlas cumplir. En ese sentido, las personas no son reparadas integralmente y muchas veces la revictimización es tal que deciden dejar de insistir o no cuentan con los recursos para defenderse.

06

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



Desde su creación, la CEAV ha enfrentado diversos retos de carácter institucional que han traído como consecuencia no haber concretado su carácter operativo y coordinador del SNAV. Esto ha resultado en la falta de coordinación y balance en el desempeño de sus responsabilidades y competencias; la falta de planeación y de estrategias conjuntas entre las instituciones, a nivel local y federal, que integran el Sistema, y lagunas normativas que no solo han afectado la atención integral de quienes han enfrentado violaciones a sus derechos humanos, sino que las revictimiza.

La gran cantidad de víctimas de delitos y de violaciones a derechos humanos en México parece rebasar las capacidades del Sistema de atender de forma completa y pronta a cada una de ellas, ocasionando un descontento generalizado. La complicada situación para el cumplimiento del derecho a la reparación integral obliga a las personas a buscar representantes legales y a litigar sus pretensiones ante tribunales.

En esta problemática, las restricciones presupuestarias constituyen un factor fundamental, pero también la burocratización y lentitud excesiva de los procedimientos, la falta de criterios de reparación, y la ausencia de una política pública y de planes institucionales acordes a las características de la situación delictiva y de violaciones a los derechos humanos en México.

La reforma a la LGV aprobada en noviembre de 2020, la eliminación del FAARI y la dilación en el nombramiento de un/a titular —en un contexto de política de austeridad— provocan incertidumbre en torno al Sistema y las posibilidades reales de las víctimas de acceder a la asistencia y reparación, además de poner en tela de juicio la capacidad del Estado mexicano para cumplir sus obligaciones constitucionales en materia de derechos humanos.

RECOMENDACIONES⁷

- 1 Elaborar un diagnóstico de la situación del SNAV sensible a las necesidades de los diversos sectores de víctimas de violaciones de derechos humanos, entre ellos personas migrantes y mujeres. Su construcción debe correr a cargo de personal experto independiente a partir de insumos compartidos por las instituciones responsables.
- 2 Construir y publicar el Reglamento de la LGV y el Programa de Atención Integral a Víctimas que a la fecha no existen.
- 3 Establecer, en amplia consulta con la sociedad civil y con víctimas, un Plan Estratégico que permita adoptar objetivos y programas de trabajo efectivos para atender los desafíos que supone la crisis de derechos humanos en México.
- 4 Asegurar que la asignación presupuestal al SNAV garantice el funcionamiento adecuado de la CEAV y de las comisiones locales de víctimas, así como la disposición de recursos humanos y financieros suficientes para brindar los servicios de asesoría y atención, y cubrir las medidas de ayuda, asistencia y reparación integral de las víctimas.
- 5 Garantizar la implementación de programas, instancias y personal especializado en procesos de reparación integral desde una visión interseccional, que atiendan a las condiciones de desigualdad que imperan en México y que afectan de manera diferenciada, por ejemplo, a mujeres y otras personas con capacidad de gestar, población migrante y sus familiares.

7 Una versión extensa de estas recomendaciones puede consultarse en: GIRE, FJEDD, CMDPDH, *Sin reparación no hay justicia. Obstáculos para la reparación integral por violaciones a derechos humanos en México*, 2021.

RECOMENDACIONES

- 6 Retomar el funcionamiento de la Junta de Gobierno y de la Asamblea Consultiva en su carácter de órganos establecidos en la Ley General de Víctimas cuya finalidad es fortalecer el funcionamiento del SNAV.
- 7 Adoptar cambios profundos y transformadores en el uso del Derecho por parte de las entidades del SNAV.
- 8 Establecer una política formal de cooperación con organismos internacionales de derechos humanos para la adecuada y pronta implementación de sus decisiones.
- 9 Fortalecer la implementación de medidas de reparación integral en el terreno de los derechos reproductivos con especial énfasis en las garantías de no repetición, con el objetivo de eliminar las condiciones estructurales que provocan violaciones de derechos humanos, particularmente en el ámbito de atención a la salud.
- 10 Implementar mecanismos de comunicación y articulación con los comités de familiares de migrantes desaparecidos y ejecutados de Centroamérica, con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en dichos países y en México, así como con los Estados de Centroamérica para garantizar la implementación de medidas de atención inmediata, asistencia y reparación.

