

# **DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE PUEBLA:**

Su progresividad a partir de procesos históricos  
y contextos actuales

.....

## **RESUMEN EJECUTIVO**

SEPTIEMBRE 2017

**Directorio**

Fernando Fernandez Font  
*Rector*

Covadonga Cuétara de Priede  
*Directora General del Medio Universitario*

Iliana Galilea Cariño Cepeda  
*Directora del Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría SJ*

**Consejo Consultivo del IDHIE SJ**

María Eugenia Sánchez Díaz de Rivera • Oscar Soto Badillo • Marcela Ibarra Mateos • Arely Sandoval Terán • Mauro Izazaga Carrillo • Alejandro Rosillo Martínez • Édgar Cortez Morales • Jorge Atilano González Candia SJ •

**Investigadores/as del IDHIE SJ**

Eduardo Rafael García Vásquez • Iliana Galilea Cariño Cepeda • Margret Michel Ramírez • Josué Francisco Hernández Ramírez • María del Rosario Arrambide González • Jorge Eduardo Morales Sierra • Juan Pablo Silva Medina • Ana Jetzi Flores Juárez

**Colaboradores/as en la investigación**

Eduardo Almeida Sánchez  
Miriam Carrillo Ruiz  
Cuauhtémoc Cruz Isidoro  
Marisol Pérez Díaz Alexandra  
Eréndira Magdalena Luna Gil  
María de Lourdes Pérez Oseguera

**Revisión**

Simón Alejandro Hernández León  
Mónica Carmen Palma Rivera  
María Eugenia Sánchez Díaz de Rivera  
Marcela Ibarra Mateos  
Arely Sandoval Terán  
Mauro Izazaga Carrillo  
Oscar Soto Badillo

**Transcripción de información**

Stephany Plácido Velazco  
Ruth Miraceti Rojas Jiménez

**Estudiantes participantes**

Alejandro Jesús Pacheco Pérez • Ana Sofía Hernández Bravo • Anahí López Carro • Carlos Arturo Avendaño Hernández • Daniel Manuel Briones Ortega • David Rivera Montaña • Emmily Tavera Manzanilla • Enrique Álvarez Cuacentl • Gabriela de la Roa Vargas • Jesús López Parra • Jimena Manterola Zermeño • Jorge Luis Ortega Pérez • José Mario Sierra Eshia von • Juan Carlos Ramos Guerola • Julio Eduardo Vázquez Aguilar • Karla Johanna Ensástiga Navarro • Laura Gabriela Díaz Mangas • Luis Angel Porras Acosta • María Cristina Paniagua Landa • Mariana Lomelín Lares • Mariana Lucía Sánchez Minjares • Olivier Carrasquedo Luján • Omar Barrera Muñoz • Samantha Giselle Martínez Rodríguez • Sonny Alain Garnica Vera • Tania Amaro López •

Primera edición, 2017

DR © Universidad Iberoamericana Puebla

Blvd. Niño Poblano 2901, Reserva Territorial Atlixcáyotl,  
San Andrés Cholula, Puebla, México. CP 72820  
libros@iberopuebla.mx

Impreso en México  
*Printed in Mexico*

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	[5]
Objetivo general	[5]
Objetivos específicos	[5]
<b>1. ASPECTOS TEÓRICO METODOLÓGICOS</b>	[6]
1.1 Perspectivas teóricas	[6]
1.2 Marco conceptual	[7]
1.3 Metodología	[8]
1.3.1 <i>Universo de estudio</i>	[9]
1.3.2 <i>Estrategias de recolección de datos</i>	[10]
1.3.3 <i>Espacio temporal</i>	[10]
1.3.4 <i>Análisis e interpretación</i>	[11]
1.3.5 <i>Consideraciones éticas y manejo de la información</i>	[12]
1.3.6 <i>Elaboración del informe final</i>	[13]
<b>2. HALLAZGOS</b>	[13]
2.1 Aproximación a la historia de la configuración del poder político, económico y social en Puebla	[13]
2.2 Derechos humanos de grupos específicos	[14]
2.2.1 <i>Derechos humanos de las mujeres</i>	[14]
2.2.2 <i>Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes</i>	[15]
2.2.3 <i>Derechos humanos de las personas privadas de la libertad</i>	[16]
2.2.4 <i>Derechos humanos de periodistas</i>	[16]
2.2.5 <i>Derechos humanos de las personas LGBTTTI</i>	[17]
2.2.6 <i>Derechos humanos de personas migrantes en tránsito por Puebla</i>	[18]
2.3 Derechos humanos económicos, sociales y culturales	[18]
2.3.1 <i>Derecho humano a la alimentación</i>	[18]
2.3.2 <i>Derecho humano a la salud</i>	[19]
2.3.3 <i>Derecho humano a la vivienda</i>	[19]
2.3.4 <i>Derecho humano al agua</i>	[20]
2.3.5 <i>Derecho al territorio y la territorialidad</i>	[20]
2.3.6 <i>Derecho a la seguridad</i>	[21]
<b>CONCLUSIONES</b>	[22]
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	[24]



## INTRODUCCIÓN

El Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, SJ (IDHIE), busca cumplir con su misión de promover y defender los derechos humanos en México, principalmente en el estado de Puebla, a través de tres acciones: formación, investigación y vinculación. Mediante las investigaciones que desarrolla, contribuye con la búsqueda de la verdad a partir de la identificación de violaciones a los derechos humanos, apegándose a orientaciones éticas y científicas que ponen en el centro a las personas y a las comunidades que son víctimas de abusos e injusticias.

Por ello, el IDHIE, más allá de sólo evidenciar las realidades locales en materia de derechos humanos, promueve la reflexión, el diálogo y la incidencia como un servicio para la acción transformadora de las condiciones actuales, para lo que la vinculación entre diversos actores sociales es fundamental a fin de dar testimonio de las distancias que existen entre el contenido textual y la aplicación efectiva de los derechos humanos. Esta investigación enmarcada en ese compromiso, tuvo como objeto de estudio la progresividad de los derechos humanos, en tanto principio, que permitió distinguir su avance o retroceso en la entidad durante los dos últimos sexenios, a partir de las obligaciones que el Estado mexicano ha adquirido como resultado de firmar y ratificar los instrumentos internacionales correspondientes, que vinculan al gobierno de Puebla, sus tres poderes y niveles. En ese sentido, se da cuenta de la forma en que ha devenido la situación de los derechos humanos en la entidad entre los años 2006 y 2016, lapso en que el gobierno estatal estuvo encabezado por los gobernadores Mario Plutarco Marín Torres y Rafael Moreno Valle Rosas.

El estudio partió de un supuesto general que establece que en Puebla la progresividad de los derechos humanos en los últimos doce años ha ocurrido de manera fragmentaria y desigual en detrimento de sectores mayoritarios de la población. Sectores que han heredado modos de convivencia que fueron instaurados para su reproducción desde la conformación de un Estado colonial, a través de lo que hoy se puede concebir como un Estado real y un Estado formal. A partir de este supuesto se definieron los siguientes objetivos:

### *Objetivo general*

- Caracterizar la progresividad de los derechos humanos en el estado de Puebla, a partir de sus procesos históricos y contextos actuales.

### *Objetivos específicos*

- Identificar las principales violaciones a derechos humanos en el estado y su impacto sobre determinados grupos en situación de vulnerabilidad.
- Analizar el rol de las instituciones y autoridades obligadas a proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos en el estado de Puebla.
- Determinar las respuestas y acciones de exigibilidad de la ciudadanía ante violaciones a los derechos humanos en el estado de Puebla y su impacto en la progresividad de los derechos humanos.

## .....1. ASPECTOS TEÓRICO METODOLÓGICOS

### 1.1 Perspectivas teóricas

La propuesta teórica conjugó, por una parte, la perspectiva occidental de los derechos humanos, cuyo origen se encuentra en la doctrina de derechos naturales surgida hacia finales del siglo XVII como respuesta a los abusos del poder monárquico absolutista, y que tuvo una influencia directa sobre la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano en Francia. Y por la otra, aquella mirada derivada de una tradición hispano-americana de los derechos humanos, que se puede rastrear hasta las consideraciones de los frailes Bartolomé de las Casas, Vasco de Quiroga y Alonso de la Vera Cruz (Rosillo, 2011). Tal combinación, permite identificar a los derechos humanos como constructos jurídicos propios de la modernidad y, al mismo tiempo, comprender cómo las luchas de liberación latinoamericanas han ampliado su contenido a partir de sus propias realidades (Rosillo, 2010: 30), y observar cómo se han conformado desde los contextos socioculturales, desarrollados a través de la colonialidad.

De tal modo, en esta investigación se asumió que los derechos humanos no sólo son instrumentos jurídicos definidos en el derecho internacional cuya obligación de cumplimiento recae en el Estado, sino también constituyen horizontes para la acción colectiva. Se asume que, para el sujeto social y político, los derechos humanos son a la vez utopía y estrategia, posibilidades para pensar y reinventar el Estado y, al mismo tiempo, banderas para las luchas colectivas. En ese sentido, otro de los conceptos abordados fue el de Estado. Fernando Escalante (2008) establece que una característica de los Estados en América Latina, y el mexicano como parte de ésta, es que son Estados débiles, en los que predominan las formas clientelares, y el Estado informal, sobre el Estado formal con sus leyes e instituciones. Uno de los aspectos que cuestiona Escalante (2008) es que, en la perspectiva de Estado ideal, se requiere de un Estado fuerte, que haga cumplir el Estado de derecho para que se pueda dar el desarrollo económico y el bienestar social. Sin embargo, los procesos de corrupción dentro de los distintos gobiernos y su omisión para hacer cumplir la ley han generado oportunidades de crecimiento económico que en otras condiciones serían imposibles, pero ese crecimiento ha ocurrido con altos costos sociales.

En el caso de México, además de la debilidad del Estado formal, se generó una institucionalización alternativa a través de la cual, partidos políticos y funcionarios fueron ganando un poder informal, mientras individuos, grupos y empresas fueron haciendo surgir un poder fáctico y una influencia para la realización de macro proyectos o actividades criminales, todo ello a partir de la tolerancia y la complicidad del Estado. Por esto, en esta investigación resulta pertinente la postura de Mbembe (2007), pues complementa la noción de informalidad que Escalante (2008) va desarrollando. Según Mbembe (2007), el Estado moderno se encuentran vinculado a proyectos coloniales que implican procesos de deshumanización, lo cual provoca en sus poblaciones y comunidades la pérdida de un hogar, la pérdida de los derechos sobre su cuerpo y la pérdida del estatus político.

Se puede argumentar, entonces, que la debilidad de los Estados latinoamericanos y la generación de condiciones de informalidad que trastocan la función idealizada del Estado como ente regulador de la vida y la administración del territorio provocan la aparición del gobierno privado indirecto, que asume labores del Estado para perpetuar situaciones de desigualdad, a la vez que erige una dinámica en la que ciertos actores ejercen y se disputan el poder a costa de la reproducción y mantenimiento de estructuras de violencia (Mbembe, 2007).

Finalmente, y dada su importancia, se tomó en cuenta la perspectiva de género y el método de historización de los conceptos o análisis de la realidad histórica elaborado por Ellacuría, revisado, particularmente, por Juan Antonio Senent (1988). Al ser concebido y aplicado a los derechos humanos, dicho método permite desenmascarar su utilización en el plano discursivo y verificarlos en realidades concretas; permite observar la utilización que se les está dando y lo que se oculta en nombre de ellos, desmontar aquella apropiación que se ha hecho por parte del Estado y que los vacía de contenido, por lo que contribuye a mostrar su verdad o falsedad ante su cumplimiento, en tanto la efectividad que se pretende al incorporarlos en un marco institucional (Senent, 1998: 149-150).

## 1.2 Marco conceptual

Este estudio exigió recuperar elementos conceptuales de orden jurídico, cuya estructura favoreciera la comprensión, operacionalización y diseño de la propuesta analítica. Tales elementos son: *Obligaciones del Estado en materia de Derechos Humanos, Principio de Progresividad, Acciones de Exigibilidad y Enfoque diferencial*.

En este sentido, se explica que las violaciones a derechos humanos tienen lugar cuando cualquier agente estatal, dentro de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y niveles (federal, estatal o municipal), incumple con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. La noción de derechos humanos, acorde al derecho internacional y a un constitucionalismo contemporáneo, implica el reconocimiento de éstos por parte del Estado como prerrogativas de carácter universal que le imponen obligaciones negativas y positivas.

Por otra parte, la progresividad de los derechos humanos como principio constitucionalmente reconocido, opera como eje rector de la actuación del Estado con el propósito de maximizar la protección de los derechos en la medida en que las normas de derechos humanos de los tratados internacionales y las de fuente constitucional, conforman una red de derechos que están al mismo nivel, sin relación de jerarquía, que se armonizan y coordinan a través de los diversos principios y pautas hermenéuticas establecidas en el artículo 1º constitucional.

Como eje rector del actuar gubernamental en la determinación de derechos, la progresividad debe vincularse y aplicarse a la luz de la integralidad de los derechos humanos, su operación se erige de modo complementario bajo la premisa de una interpretación y aplicación sistémica orientada a incrementar su eficacia, coexistencia y defensa de todos los bienes jurídicos protegidos en el orden constitucional e internacional, de manera que impida la regresión respecto del sentido y margen de protección o la interpretación restrictiva de las normas de derechos humanos y, por otra parte, favorezca la evolución de dichas normas para ampliar y expandir su alcance. Sobre estas consideraciones, el estudio de la progresividad y no regresividad de los derechos humanos implica no sólo su reconocimiento como acepción jurídica, sino que obliga a una comprensión de estos elementos en función de una realidad dinámica cercana e histórica, bajo el entendido de que los derechos humanos se encuentran en constante evolución. Esto es, la progresividad como umbral y horizonte que implica que el Estado debe actuar conforme a su obligación general de garantía con acciones positivas y que la disminución de un derecho alcanzado implica una “regresión prohibida”.

Por otra parte y en relación con la exigibilidad, Medina (2006) asume que es un proceso móvil y flexible que permitiría, a partir de condiciones de realidad negativa ante un derecho, poder avanzar en la concreción de condiciones para garantizar los derechos y

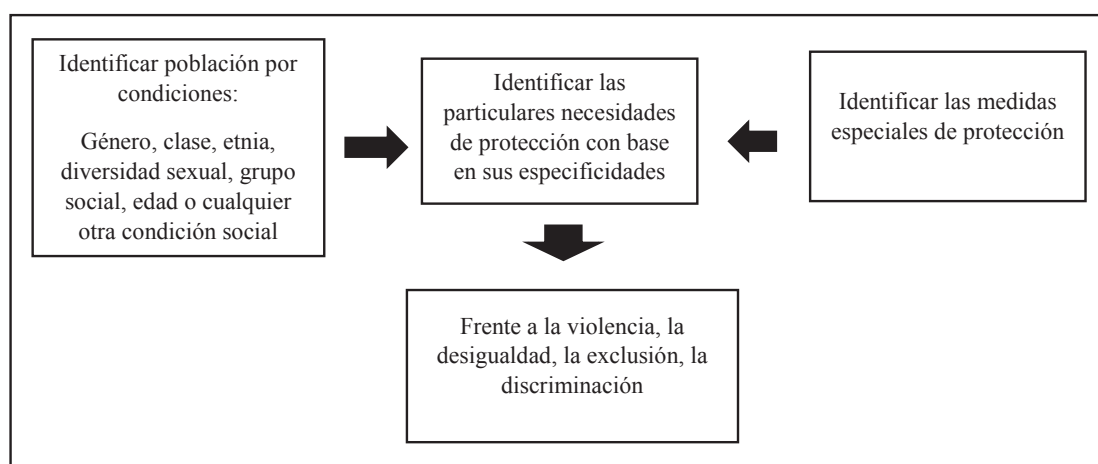
que, para lograrlo, es necesario desarrollar y coordinar estrategias que incluyan la exigibilidad política, social y jurídica.

Es importante mencionar que, ante la existencia del debate sobre si los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) son exigibles jurídicamente y que éstos sólo se establecen de manera política y programática, las perspectivas de Abramovich y Curtis (2013) observan la existencia de obligaciones por parte de los Estados que son comunes a todos los derechos, ya sean políticos y civiles o económicos, sociales y culturales. Además, estos últimos contienen al menos un aspecto que resulta exigible judicialmente, y que tribunales y otras instancias internacionales han confirmado condiciones similares entre ambas categorías de derechos.

El marco conceptual se completa aludiendo al enfoque diferencial que, siguiendo los planteamientos de Mantilla (2013: 133), implica tener en cuenta las diferencias y las diversas identidades que se construyen con base en la edad, el origen social, la capacidad económica, el origen rural o urbano, la etnicidad. Así, mediante las categorías de etnia, género, clase, grupo social, edad, diversidad sexual o cualquier otra condición, es posible reconocer las diferencias y particulares necesidades de protección de la población. En este contexto es pertinente subrayar que se puso especial interés en la perspectiva de género con el fin de realizar no sólo el análisis de las diferencias materiales y subjetivas en las que se construyen las identidades femeninas y masculinas, sino porque contribuye a la determinación del impacto diferencial de las violaciones de derechos humanos en hombres y mujeres.

El enfoque diferencial significó una mirada transversal de indagación, a partir del cual se consideraron las medidas especiales de protección que el Estado debe adoptar frente a la población (que derivada de su condición o entorno pueda encontrarse en situación de vulnerabilidad), en el marco de sus obligaciones que conducen a la efectividad y progresividad de los derechos humanos.

Esquema 1. Modelo de análisis de datos desde el enfoque diferencial



Fuente: Elaboración propia.

### 1.3. Metodología

Esta investigación es de corte cualitativo. Se basó en la aplicación combinada de estrategias de recolección, análisis e interpretación de información obtenida en distintas fuentes de naturaleza empírica y documental.

A partir del objetivo general de este estudio, la progresividad de los derechos humanos



fue explorada de dos maneras: formal y real; esto es, la progresividad declarada por el Estado fue cotejada con la realidad histórica para determinar sus rasgos y características en el contexto local del estado de Puebla.

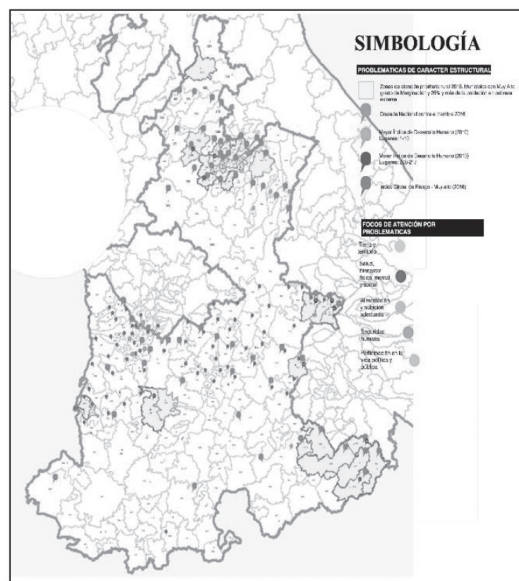
### 1.3.1 Universo de estudio

Para efectos de la presente investigación fueron seleccionados algunos derechos debido a sus características de interdependencia e integralidad, con base en dos criterios:

a) Frecuencia y gravedad en la manifestación de problemáticas en el estado de Puebla —por nivel de incidencia— expresados en un mapa estatal de violaciones de derechos humanos georreferenciadas, con base en información obtenida en fuentes bibliográficas y hemerográficas y,

b) Su ideal positivo, referido en el marco de protección del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Mapa 1. Georreferencia de violaciones a derechos humanos en el estado de Puebla



Fuente: Elaboración propia a partir del mapeo de problemáticas georreferenciadas.<sup>1</sup>

A partir de lo anterior se exploraron:

a. Derechos humanos por sectores:

- Derechos de las mujeres
- Derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis e intersexuales (LGBTITI)
- Derechos de niños, niñas y adolescentes (a la vida, a la salud, a la alimentación, embarazo de adolescentes, niñez trabajadora y niños, niñas y adolescentes con discapacidad)

<sup>1</sup> Basado en información de la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria Rural 2016 de la SEDESOL, Índice de marginación por entidad federativa y municipios 2010 del CONAPO de la Cruzada Nacional contra el hambre, 2016 de la SEDESOL, el Índice Global de Impunidad, del CESIJ-UDLAP, y de la sistematización de información hemerográfica de la base de datos del IDHIE.

- Derechos de las personas privadas de la libertad
- Derechos de defensores/as de derechos humanos y de periodistas (libertad de expresión).

*b. Derechos específicos:*

- Derecho a la salud
- Derecho a la alimentación
- Derecho a la vivienda
- Derecho al agua
- Derecho a la tierra y el territorio
- Derecho a la seguridad.

### *1.3.2 Estrategias de recolección de datos*

La elección de técnicas para la recolección de información empírica se condujo por los procesos de respuesta a los objetivos específicos a través de sus particularidades para la obtención de datos:

- Observación participante. Fue empleada en cinco acontecimientos protagonizados por actores sociales y políticos relevantes (marchas, foros informativos, celebraciones, entre otros).

- Grupos focales.<sup>2</sup> Se realizaron 17 y en ellos participaron víctimas de violaciones a derechos humanos, agrupaciones, colectivos y/u organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de indagar sus percepciones y experiencias sobre la situación de los derechos humanos y experiencias en la defensa de ellos, desde un enfoque diferencial, interseccional y de género, tanto estatal, regional o de grupo de población en específico. En este sentido se realizaron grupos focales que abarcaron las problemáticas en materia de derechos humanos explorados en las regiones de la Sierra Norte, Sierra Nororiental, Angelópolis, Serdán y Valles Centrales, Valle de Atlixco y Matamoros, Tehuacán y Sierra Negra.

- Entrevistas. Se realizaron ocho entrevistas a personal académico, activistas y defensores/as de derechos humanos, servidoras y servidores públicos expertas en cada uno de los temas abordados.

- Técnicas de revisión documental. Resultaron principalmente de la consulta, selección y clasificación de distintas fuentes (primarias y secundarias) de corte histórico, hemerográficas, instrumentos internacionales (convenciones, tratados, protocolos, etc.), legislación nacional y estatal (leyes, reglamentos, etc.), documentos rectores de la política estatal, documentos presupuestarios, solicitudes de acceso a la información pública, informes temáticos y generales en materia de derechos humanos, así como de distintas bases de datos.

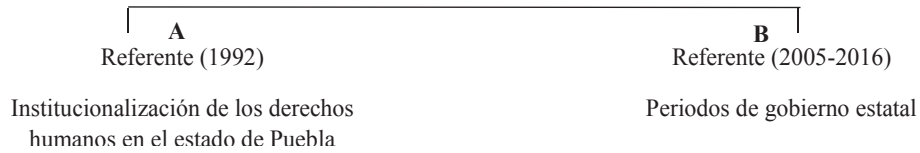
### *1.3.3 Espacio temporal*

La propuesta de análisis de la información atendió a la naturaleza exploratoria que implica un proceso de identificación y descripción de rasgos, aspectos y/o elementos de la progresividad de los derechos humanos en el contexto poblano, con base en sus dimensiones entrelazadas: gradualidad,<sup>3</sup> no regresividad y máximo de recursos disponibles. Incluye, a su vez, criterios temporales de observación de la realidad:

<sup>2</sup> De acuerdo con el proceso evolutivo de la investigación, la aplicación de esta técnica se consideró en dos momentos. Esto, en concordancia con los objetivos planteados inicialmente.

<sup>3</sup> Concebida en los avances que en materia de protección de los derechos humanos realice el Estado.

Esquema 2. Criterios temporales de observación de la realidad



Fuente: Elaboración propia.

Referente A:

Consideró, como punto de partida, el proceso de institucionalización de los derechos humanos a partir de la creación del principal organismo estatal de protección, a saber, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (CDH Puebla).

Referente B:

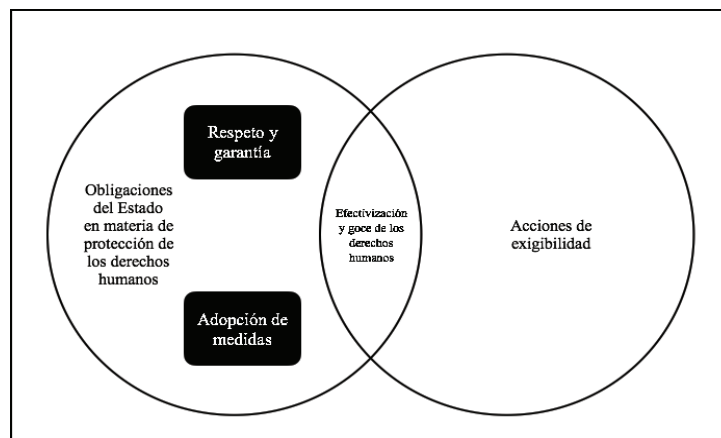
Representa un lapso de diez años que abarca dos periodos gubernamentales estatales. Posibilitó observar la aplicación de los derechos humanos desde el principio de progresividad y su confrontación con la eficacia real o sustantiva.

*1.3.4 Análisis e interpretación*

En el análisis de la información destacó el uso de categorías definidas en el marco conceptual y redefinidas a partir de la revisión de textos (de fuente empírica y documental) con la intención de organizar el material en mayores niveles de abstracción para posibilitar su interpretación.

Al ser el centro de interés la progresividad de los derechos humanos, el planteamiento analítico propuesto consistió “en dividir un todo abstracto o concreto en sus elementos integrantes, para investigar su naturaleza y efectos. El análisis implica resolver, pues, el todo actual en las diferentes partes que lo integran” (Fernández, 1982: 24). (Véase esquema 3).

Esquema 3. Dimensiones para el estudio de progresividad



Fuente: Elaboración propia.

El análisis permitió conocer los cambios y transformaciones en materia de protección de los derechos humanos en Puebla en el marco de las obligaciones del Estado. Para su tratamiento, se tomaron como punto de partida los instrumentos y estándares emitidos por los organismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos,

ya que a través de éstos se establece e interpreta el alcance de protección en cuanto a su contenido y aplicabilidad.<sup>4</sup>

La aproximación exigió un análisis que contrastó el alcance mínimo de protección de los derechos humanos en su contenido y aplicabilidad con la materialización en el estado de Puebla de las obligaciones en materia de derechos humanos. Además de considerar las diversas acciones de exigibilidad que, por un lado, evidencian la situación real de los derechos humanos, es decir, aquellas que contribuyen a tener una mirada no ideologizada de la materialización y, por el otro, promueven o impulsan la efectividad de los mismos.

Para efectos de realizar dicha contrastación fue necesario ubicar no sólo los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por México sino, a su vez, las resoluciones de los distintos mecanismos internacionales donde se ubican dichas interpretaciones. En esencia, el análisis se realizó sobre tres líneas: *a)* la identificación de los mínimos de los derechos humanos en cuanto a su contenido y aplicabilidad, *b)* la identificación de los hallazgos que den cuenta de la materialización de los derechos humanos en el estado y *c)* el contraste entre las dos líneas anteriores para identificar el nivel de progresividad contra la regresividad de la efectividad de los derechos humanos en el estado de Puebla.

### 1.3.5 Consideraciones éticas y manejo de la información

En esta investigación se realizaron de manera irrestricta las siguientes consideraciones éticas basadas en la propuesta de González (2002).

*a. Consentimiento informado.* Con el fin de asentar la aceptación de las y los participantes en los grupos focales y preservar la confidencialidad de la información proporcionada, se entregaron *Cartas de consentimiento informado*, en las cuales se detallan aspectos como: objetivo de su participación en el marco de la investigación y línea temática; procedimiento y dinámica de la sesión; beneficios; cláusula de confidencialidad; riesgos potenciales/compensación; participación voluntaria/retiro.

*b. Manejo de la información.* Toda la información empírica recopilada, analizada e interpretada por el equipo del IDHIE durante la investigación es de carácter confidencial hasta que sea publicada en insumos autorizados institucionalmente, omitiendo cualquier dato de referencia personal de las y los participantes (nombre, procedencia, etc.). Al respecto, cada uno/a de los y las colaboradoras en el estudio (académicos/as, estudiantes y voluntarios/as) firmaron *Cartas de confidencialidad*<sup>5</sup> en la que se comprometen a *no utilizar la información obtenida a través del estudio [...] en espacios diferentes a los definidos en la investigación*, esto de acuerdo con el Art.3<sup>6</sup> de la Ley Federal del Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, a la que está obligada toda persona investigadora.

<sup>4</sup> Ello, considerando que los derechos humanos se encuentran reconocidos y definidos en los diferentes instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (contenido), donde además se dictan medidas operativas para su realización y garantía (aplicabilidad), lo cual fija estrecha relación con el ámbito de su justiciabilidad.

<sup>5</sup> Carta que recupera el formato de la siguiente fuente: Instituto Nacional de Salud Pública - Comité de Ética en Investigación (2013). "Carta compromiso de confidencialidad...". Disponible en: <http://www.ins.mx/informacion-relevante/investigacion-y-vinculacion/comites-evaluacion/comites/insp-cei/consentimiento-informado.html>.

<sup>6</sup> "El responsable velará por el cumplimiento de los principios de protección de datos personales establecidos por esta Ley, debiendo adoptar las medidas necesarias para su aplicación. Lo anterior aplicará aún y cuando estos datos fueren tratados por un tercero a solicitud del responsable. El responsable deberá tomar las medidas necesarias y suficientes para garantizar que el aviso de privacidad dado a conocer al titular, sea respetado en todo momento por él o por terceros con los que guarde alguna relación jurídica" (Art.3 de la Ley Federal del Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares).

### 1.3.6 *Elaboración del informe final*

La cantidad de participantes y sus disciplinas de especialización, la naturaleza de cada tema y la abundancia y complejidad de la información obtenida y procesada implicaron una elaboración particular de cada uno de los apartados que componen este informe, lo cual se ve reflejado en el heterogéneo estilo de escritura. No obstante, en la presentación de la situación de cada derecho humano se presenta invariablemente una estructura que obedece al planteamiento metodológico ordenado de la siguiente manera: introducción, ~~proceso de institucionalización~~; hallazgos en materia de violaciones a derechos humanos y de forma transversal su exigibilidad, conclusiones y recomendaciones específicas que concentran la interdependencia en los vacíos identificados.

## 2. HALLAZGOS

### 2.1 **Aproximación a la historia de la configuración del poder político, económico y social en Puebla**

En este apartado se analizó la forma en que diferentes grupos de poder en Puebla representan posturas ideológicas, políticas y económicas que favorecen acuerdos de convivencia que han derivado en relaciones cerradas, de corte tribal y mutuo beneficio; y que, a su vez, definen la noción de lo público y de un Estado con una dimensión formal y otra informal.

Se identificaron aspectos de la matriz racial, económica e ideológica de sectores representativos que destacan en la historia poblana, tales como los “herederos de los fundadores españoles de la ciudad” e inmigrantes libaneses que conforman una oligarquía conservadora con un funcionamiento que se pretende aristocrático; caciques liberales y caudillos con una interlocución y relación simbiótica con las élites urbanas; y organismos empresariales, organizaciones corporativas, la Iglesia y la Universidad.

El esbozo histórico presentado da claves para identificar la configuración de un Estado formal en Puebla que, en la medida en que pasaron los siglos, generó y perfeccionó una estructura burocrática dirigida por criollos y, eventualmente, por caciques y caudillos, integrantes de una fracción minoritaria de la población modelada según las normas de la clase dirigente, marcadas por fuertes concepciones racistas y conservadoras.

Desde esta perspectiva, la Independencia y la Revolución, lejos de simbolizar el cierre de la condición colonial de campesinos, el naciente proletariado, indígenas (por no hablar también de las mujeres, quienes continuaron siendo consideradas “menores de edad” jurídicamente luego de estos sucesos), funcionaron como bisagra para criollos, europeos naturalizados y una emergente clase política local marcada por un modo de entender la política como el arte del saqueo. Así, la era republicana, que involucra la paulatina consolidación y metamorfosis de los Estados-nación emergentes, significó de hecho un empeoramiento de la situación de los pueblos y grupos subalternos con respecto a la época colonial que se extendió a lo largo de toda la modernidad y que, sin muchos cambios, se mantiene hasta nuestros días.

Finalmente, y aun cuando lo reducido de la exploración histórica no alcanza para realizar afirmaciones totales, sí da pautas para entender los orígenes de un Estado que ha adquirido una importancia geopolítica de cara al extractivismo, que se articuló sobre valores entendidos en una sociedad de castas, y que devino en una entidad cuya cerrada y conservadora clase política patrimonialista actualmente se liga a conglomerados económicos de todo el orbe. Un Estado dirigido por un sector cuya genealogía no se caracteriza por

la sumisión a la norma (constitucional, legal, reglamentaria), sino por la violación directa de ella como de sus fines; y que en muchos casos viola derechos humanos flagrantemente, bajo supuestos de legitimidad y sin repercusiones.

## 2.2 Derechos humanos de grupos específicos

### 2.1.1 Derechos humanos de las mujeres

En el estado de Puebla se han adoptado una serie de medidas que tienen por objeto hacer efectivos los derechos humanos de las mujeres, destacando, entre otras, el reconocimiento constitucional en 1974 del principio de igualdad ante la ley entre hombres y mujeres, la instauración en 1999 del Instituto Poblano de la Mujer, la incorporación en 2001 de la prohibición de discriminación al artículo primero constitucional, incluyéndose su prohibición por motivos de género, la adopción de la *Ley de prevención, atención y sanción de la violencia familiar para el estado de Puebla*, en el mismo año y la publicación en 2007, de la *Ley para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en el Estado de Puebla*, con la cual se creó un Sistema y un Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres.

A pesar de los esfuerzos en la adopción de medidas legislativas, de organización de la estructura gubernamental y de política pública, la violencia contra las mujeres, incluida la discriminación, sigue siendo un problema evidente en Puebla, que exacerba su comisión, agravamiento y repetición por el inadecuado acceso a la justicia.

Conforme a los hallazgos, se pudo establecer que Puebla se encontró en octavo lugar nacional en el año 2011, con 575 429<sup>7</sup> mujeres casadas o unidas maltratadas a lo largo de su relación (INEGI, 2013: 8), de las cuales sólo el 9.2%, acudieron a una institución de gobierno a solicitar ayuda, en tanto el 90.8% no lo hicieron (INEGI, 2013: 17). Además, esa violencia no se ve reflejada en la cantidad de denuncias que por esa situación recibe la Fiscalía General del Estado de Puebla (FGE), condición que se agrava frente a la diferencia entre las denuncias iniciadas y las consignadas por violencia familiar, donde sólo 10.8% (1 859 de 17 095) fueron consignadas a la autoridad judicial, lo que refleja el incumplimiento del deber de actuar con la debida diligencia para investigar la violencia, imposibilitándose así la sanción a los responsables y la reparación del daño. Asimismo, la desproporción entre el aumento periódico de la violencia y la baja consignación de las denuncias es un indicador que atenta contra la progresividad de los derechos humanos.

La falta de actuación y la impunidad estatal frente a la prevención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres, pueden desencadenar en feminicidios. De 2010 al 30 de mayo de 2017, el Observatorio de Violencia Social y de Género documentó 410 probables feminicidios.<sup>8</sup>

Otro tipo de violencia contra las mujeres donde se observan altos índices de su comisión, es la sexual, cuyos efectos son devastadores pues atentan contra su integridad física, moral y emocional, contra su libertad y autodeterminación sexual; afecta su salud y las coloca frente al ostracismo público.

Finalmente, entre otras modalidades de violencia contra las mujeres, destaca la vio-

<sup>7</sup> La cantidad total de mujeres se obtuvo sacando el porcentaje del total de mujeres entrevistadas, es decir 1 221 718 de mujeres; véase página 8 del Panorama de violencia contra las mujeres en Puebla, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, ENDIREH 2011.

<sup>8</sup> 30 en 2010, 22 en 2011, 36 en 2012, 54 en 2013, 57 en 2014, 82 en 2015, 84 en 2016 y 45 con corte al 30 de mayo de este año, Base de datos del Observatorio de Violencia Social y de Género, Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, SJ, Universidad Iberoamericana Puebla.

lencia escolar, que a su vez constituye violencia institucional al ser ejercida por el profesorado (autoridades escolares), así, la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla reportó que durante el periodo de 2011 a septiembre de 2016 se sancionaron y/o cesaron a 242 autoridades escolares por actos inmorales o maltrato físico en contra de 248 alumnos y alumnas, de las que 130, es decir 52.4% fueron mujeres, y de ellas 40 fueron víctimas de maltrato físico y 90 de actos inmorales, a diferencia de los alumnos afectados por maltrato físico, cuya prevalencia fue de 93 casos y 25 por actos inmorales.

Estos hallazgos, entre otros, permiten concluir que lejos de lograr la progresividad de los derechos humanos de las mujeres en Puebla, mediante la reducción de las violaciones y la adopción de medidas paulatinas tendientes a disminuir su impacto, la violencia contra las mujeres va en aumento y se agrava por los diversos obstáculos que enfrentan para acceder a la justicia.

En relación con el derecho a participar en asuntos públicos de las mujeres, los datos analizados dan cuenta de que las mujeres gobiernan y representan un reducido espacio en el estado de Puebla. En el año 2006 presidían sólo 1.8% de las alcaldías, cuando en el país las mujeres ocupaban 3.5% de las presidencias municipales. Para el año 2016, 6.5% de gobiernos municipales en la entidad eran presididos por mujeres (Inmujeres, 2017), lo que dista mucho de la obligación del Estado por alcanzar la paridad en todos los niveles de gobierno, así establecido en la Plataforma de Acción de Beijing.

En suma, las poblanas que aspiran a la política se enfrentan a un ambiente hostil, con pocos o nulos estímulos (aunque se haya etiquetado 3% del presupuesto ordinario público de los partidos políticos a fomentar el liderazgo femenino), dirigidos a fomentar herramientas que les permitan participar en mejores condiciones en dicho ámbito. El entorno es aún más difícil para las mujeres indígenas, no heterosexuales y con discapacidad.

### *2.2.2 Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes*

En este apartado se determinó que, entre 2005 y 2016, el gobierno de Puebla registró un proceso regresivo en relación con sus obligaciones de garantía y protección de los derechos a la vida, al desarrollo, a la seguridad y al bienestar de la mayoría de niños, niñas y adolescentes (NNA). En ese sentido es posible afirmar que en los últimos doce años no se han subsanado los rezagos en materia de derecho a la vida, a la salud y al bienestar, contraviéndose con ello a las Observaciones Finales sobre los Exámenes Periódicos Cuarto y Quinto Consolidados de México, realizadas por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en junio de 2015.

Tras la forzada adopción de los mecanismos legales en materia de derechos de las NNA, en Puebla ha ocurrido una reglamentación tardía y deficiente, reflejada en la falta del respectivo diseño de políticas públicas integrales, evaluables, de alcance estatal y con asignaciones presupuestarias manejadas transversal, transparente y eficientemente. Como ejemplo de esto, se evidencia que en Puebla la tasa de mortalidad en menores de 5 años por enfermedades respiratorias agudas se ubicó en 26.3 defunciones por cada 100 mil en el grupo de edad; a nivel nacional el promedio es de 19.6 por cada 100 mil. De esa cifra, más del 90% de los casos pudieron evitarse pues se trata de infecciones (UNICEF, 2013). Asimismo, se subraya la incapacidad del Estado para definir políticas integrales desde la perspectiva que atribuye a los NNA y a sus familiares como sujetos de derechos, toda vez que en instituciones como el Sistema Estatal DIF — articuladora de las políticas en la materia — la mayoría de los programas son meramente asistencialistas y omiten ponderar el pleno desarrollo y el interés superior del niño o niña, entendido éste como un conjunto

de acciones y procesos tendientes a garantizar un desarrollo integral y una vida digna, así como las condiciones materiales y afectivas que les permitan vivir plenamente y alcanzar el máximo de bienestar posible.

### *2.2.3 Personas privadas de la libertad*

En este apartado se abordan las cuestiones generales del Sistema Penitenciario en Puebla que permiten evidenciar la falta de armonización legislativa, y de adecuación de los establecimientos penitenciarios, tanto en su capacidad instalada, como en el equipamiento, desarrollo de tecnologías de información y comunicación, como lo prevé la Ley Nacional de Ejecución Penal. Entre los diez Centros de reinserción Social con mayor sobrepoblación en el país durante 2016, Puebla cuenta con tres: Cárcel Distrital de Tepeaca, Centro de Reinserción Social de San Pedro Cholula y la Cárcel Distrital Atlixco.

En esta investigación se pudo determinar que la reforma penitenciaria en transición, desde la experiencia de las personas internas y el personal penitenciario y de custodia en el ámbito estatal, se ve limitada por la suficiencia presupuestal, los recursos materiales y de personal, generando periódicamente violaciones reiteradas a los derechos humanos, que cada año se reflejan en los Diagnósticos de Supervisión Penitenciaria, por ejemplo, al derecho a la salud, a la alimentación, al trato digno. Al revisar el proceso de institucionalización y sistema de protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en Puebla, se pudieron identificar las principales violaciones a derechos humanos, específicamente aquellas vinculadas con condiciones como la infraestructura, la seguridad y custodia y la violencia carcelaria.

Asimismo, se analiza la tendencia privatizadora y de certificaciones en los Centros de Reinserción Social, la cual se contrapone a recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2016), en el sentido de que se trata de modelos represivos que no humanizan las prisiones ni garantizan la reinserción social de las personas privadas de la libertad.

### *2.2.4 Derechos humanos de periodistas*

Las agresiones contra periodistas, además de ser delitos que atentan contra su vida, su integridad personal y que envían un mensaje contrario al ejercicio de la libertad de expresión, generan zonas de silencio y vulneran, en extenso, el derecho de la sociedad y quienes la integran, para buscar, recibir y transmitir información.

Se puede afirmar que el gremio periodístico y, en particular, las voces que lo conforman y que tienen una postura crítica a las administraciones gubernamentales, han sido y son víctimas de violaciones al derecho de pensamiento y libertad de expresión, no sólo por la censura contra ellas, sino por los riesgos que se expresan en la labor de ser situación de periodistas en Puebla: precariedad laboral, peligro latente para su vida e integridad personal a raíz de las coberturas en zonas de riesgo.

De la violación a la libertad de expresión en lo concerniente al ejercicio periodístico se identifican, además, vulneraciones a los siguientes derechos: derecho a la integridad personal, derecho a la vida, derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, derecho al acceso a la información, derecho al trabajo.

Los mecanismos y prácticas de censura que parten desde las agresiones contra la integridad personal de periodistas, hasta los bloqueos de información y restricción de la cobertura de eventos públicos no pueden seguir reproduciéndose en ninguna administración que se diga democrática; no se deben aplicar criterios de segmentación ni discrimi-



nación en las invitaciones a medios, en las asignaciones de contratos de publicidad oficial ni en las respuestas a solicitudes de información. De tal forma, las agresiones, la falta de transparencia, el riesgo creciente al que se enfrentan quienes ejercen el periodismo en un clima de inseguridad creciente, aparecen en detrimento de la pluralidad de información que una sociedad democrática requiere para elegir y mantener dicha característica en un sistema político y en el desarrollo vital. La necesidad de establecer investigaciones diligentes para erradicar los delitos contra periodistas se hace evidente, pues la impunidad que hay en el 99% de los casos envía un mensaje de permisividad, puesto que no existen consecuencias a quien incurra en alguno de los delitos que se enuncian contra periodistas que, además de los mencionados, incluyen las prácticas de espionaje.

### *2.2.5 Derechos humanos de las personas LGBTTTI*

De acuerdo con lo que se ha analizado respecto al marco legal, la observancia de los estándares internacionales y la situación de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis e intersexuales (LGBTTTI), en el estado de Puebla, se puede vislumbrar una clara violación al principio de igualdad y no discriminación, así como de otros derechos, dado su carácter interdependiente. En el ámbito institucional, dicha violación ocurre por la falta de garantía de condiciones que permitan una vida sin discriminación para las personas LGBTTTI en el ámbito personal, comunitario e institucional. Esta falta de garantía se encuentra en una coyuntura que se caracteriza por la carencia de campañas de prevención de la discriminación, de la implementación adecuada de la legislación vigente y acciones efectivas por parte del Estado que promuevan el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTTTI.

En muchos de los casos, como se observa, el Estado mismo se vuelve reproductor de las prácticas de discriminación y violencia contra personas LGBTTTI, por acción y/o aquiescencia mediante la falta de capacitación que se evidencia en discursos y percepciones discriminatorias por parte del personal de la administración pública, así como agresiones directas por parte del personal de seguridad pública, lo que constituye violaciones al derecho a la integridad personal, mismo que no se ve afectado únicamente por las acciones del Estado, sino por las prácticas discriminatorias y violencias derivadas de ellas que se asientan en el ámbito comunitario.

A raíz de la interdependencia de derechos, como se ha afirmado antes, existen condiciones violatorias al artículo 5º constitucional mediante las restricciones de los espacios de trabajo y elecciones profesionales, basadas en estereotipos y prohibiciones de facto respecto a la diversidad sexual. Asimismo, y en el sentido de la restricción a los derechos civiles y políticos, el no reconocimiento de los matrimonios igualitarios provoca condiciones de vulnerabilidad y de desprotección para parejas del mismo sexo que quieran celebrar este contrato civil.

También ocurre una violación al derecho de acceso a la información, en tanto no existen cifras oficiales ni un trabajo orientado a transparentar y documentar claramente, y de la forma más precisa posible, la situación de las personas LGBTTTI en el estado, situación que no ha cambiado en un periodo de diez años, entre 2005 y 2011.

Finalmente, el acceso a la justicia está siendo obstaculizado por las prácticas ya descritas, pues los procedimientos para asegurar investigaciones adecuadas sobre delitos contra las personas LGBTTTI, sanciones y reparación del daño para las víctimas no son funcionales y reproducen estereotipos; por lo tanto, son revictimizantes y constituyen una violación al derecho a la integridad personal y el debido proceso para las víctimas, no se practican con

la debida diligencia y con una perspectiva diferenciada y, suelen reproducir percepciones y prácticas de discriminación.

#### *2.2.6 Derechos humanos de personas migrantes en tránsito por Puebla*

El estado de Puebla forma parte de una ruta migratoria más amplia que incluye a los estados de Veracruz y Oaxaca, como puntos de tránsito previos, y a Tlaxcala e Hidalgo.

A pesar de que el fenómeno de la transmigración se ha percibido en la entidad desde hace al menos 11 años, el tema no ha sido debidamente atendido por las autoridades estatales y municipales. Ello resulta incomprensible en virtud de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos contraídas por el Estado mexicano, así como por los mandatos constitucionales que obligan a las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, sin importar su condición migratoria, entre estos, el derecho a la seguridad y libertad personal.

En el ámbito local, la falta de acciones conjuntas con autoridades estatales y municipales persiste como un obstáculo para otorgar debida protección a las y los migrantes. Asimismo, la ausencia de programas locales que tengan por objeto su protección no permite que los migrantes tengan un pleno goce y ejercicio de sus derechos.

El aumento de acciones de control, revisión y verificación migratoria que se ha experimentado en el país, y particularmente en el estado de Puebla, ha conducido a los migrantes a buscar caminos clandestinos, con mayores riesgos a ser víctimas de violencia y delitos por parte de grupos delincuenciales y autoridades en colusión, que ha favorecido el uso y crecimiento de redes de tráfico de personas.

Por tanto, la información expuesta con anterioridad conduce a señalar que algunas autoridades del estado de Puebla y del orden federal son responsables de la comisión de violaciones a derechos humanos en contra de la población migrante en territorio poblano, esto derivado de numerosas omisiones que han permitido un contexto de violencia e inseguridad que afecta a las personas durante su tránsito por la entidad, hecho que, a su vez, permite observar la escasa o nula progresividad que se ha desarrollado para favorecer los derechos de las personas migrantes.

### **2.3 Derechos humanos económicos, sociales y culturales**

#### *2.3.1 Derecho humano a la alimentación*

Si bien se consideraba a México como un productor de alimentos, desde la década de 1920 ya existía población con carencias alimentarias, las cuales se intentaron resolver a través de mejoras en el abasto popular, hacer llegar alimentos más económicos, atención en salud nutricional o el mejoramiento de algunos alimentos. En ese contexto, la política alimentaria en México se ha orientado a la asistencia social como una forma de minimizar los impactos que la política de sustitución de importaciones provocaba en las condiciones de vida, principalmente de personas campesinas.

La información para el estado de Puebla refleja situaciones de carencia de alimentos y de necesidades alimentarias que afectan diferenciadamente a mujeres, niños, niñas, adolescentes y población indígena. Y si bien se ven avances en la disminución de personas con desnutrición, no se resuelven las condiciones estructurales de pobreza y población con hambre. Por tanto, las acciones de exigibilidad identificadas han estado vinculadas a la protección de la tierra y los insumos de producción, pero también a las condiciones de abasto y la generación de mecanismos de producción basados en una perspectiva de derechos y de autosuficiencia alimentaria.

### 2.3.2 *Derecho humano a la salud*

Los informes del Gobierno Federal presentan avances en la realización del derecho a la salud, tanto en aspectos legislativos como de cobertura al proporcionar bienes y servicios de salud a la población que no era derechohabiente, y en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio en materia de agua potable, saneamiento, inmunización contra las principales enfermedades infecciosas y el establecimiento de protocolos para atender a personas con VIH, salud materna y la disminución de embarazos en adolescentes. Sin embargo, son evidentes las diferencias regionales en la cobertura de los servicios de salud, toda vez que existen municipios con carencias en los servicios de salud, principalmente en la Sierra Norte, Nororiental, región de Tehuacán y Mixteca. Mientras que existen tres municipios en el estado de Puebla, entre ellos la capital del estado, que están entre los municipios con mejores condiciones de acceso a la salud en el ámbito nacional.

Aunque se han cumplido los Objetivos del Milenio en la inmunización contra las principales enfermedades infecciosas, la incidencia asociada al paludismo, la incidencia asociada a la tuberculosis y la mortalidad por tuberculosis, y tasa de mortalidad por VIH/SIDA, las tasas de los distintos indicadores se encuentran por debajo de la tasa nacional.

Existe un aumento en la cobertura de las personas beneficiarias a través del Seguro Popular, pero de manera simultánea existe una disminución de la infraestructura, no en números absolutos, pero sí en la relación respecto al número de personas, aspecto que va en detrimento de las condiciones de calidad, de aquellas personas que tratan de garantizar su derecho a la salud, por medio de este sistema.

En relación con la salud y el medio ambiente puede observarse un constante ejercicio de denuncias y movimientos sociales, debido a que el Estado ha omitido garantizar la protección, preservación y mejoramiento del ambiente para que se tengan condiciones de vida digna y adecuadas para la población en Puebla, principalmente en su obligación de proteger el territorio y los recursos naturales en las comunidades del interés extractivista y de los megaproyectos, por empresas asentadas en la sierra norte y nororiental así como en la población que habita en sitios cercanos al río Atoyac, el segundo más contaminado de México.

### 2.3.3 *Derecho humano a la vivienda*

La forma en que la población del estado de Puebla ha resuelto su derecho a la vivienda es través de la autoconstrucción, la cual va acompañada de carencias respecto a espacios, materiales, diseño, seguridad jurídica y de lugar. Así como el acceso a los créditos hipotecarios, a pesar de que han aumentado los casos de juicios en la materia y los desalojos en las viviendas. En contraparte, y como resultado de la polarización en el ingreso, se ha dado el aumento de zonas focalizadas de viviendas y departamentos de lujo, vinculados con una oferta nacional e internacional del mercado inmobiliario.

Los datos reflejan que han mejorado las condiciones de las viviendas en cuanto a materiales y servicios. Sin embargo, aún se presentan problemas de hacinamiento, de servicios y el incremento en los tiempos de desplazamiento, principalmente en municipios de las regiones de la Sierra Norte, Sierra Nororiental, Tehuacán y en la periferia de la ciudad de Puebla.

Existen sitios como la Sierra Norte de Puebla o Tehuacán que, debido a las lluvias, o bien debido a la cercanía a lugares potenciales de contaminación como mineras o proyectos de infraestructura, no garantizan las condiciones de seguridad para las personas que habitan en estas regiones.

#### 2.3.4 *Derecho humano al agua*

El problema del derecho humano al agua y al saneamiento en el estado de Puebla es resultado de tres procesos estructurales de largo tiempo que se encuentran entrelazados. Por una parte, su institucionalización, mediante la cual predominó un sistema centralizado de otorgamiento de concesiones para su gestión privada, su despojo para su utilización en privatizaciones y megaproyectos, y la existencia de procesos organizativos comunitarios como alternativa a su control jerárquico y estatal, que están siendo excluidos de la gestión del agua, por la nueva legislación.

La reforma al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (8 de febrero de 2012) garantiza que el agua sea un derecho humano, pero hasta el momento no existe una ley de aguas nacionales ni una ley de aguas estatales que lo haga posible. Cabe destacar que aún se conserva un sistema de centralizado en la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) que privilegia el otorgamiento de concesiones para la gestión privada de los sistemas operadores de agua potable, su uso en proyectos de desarrollo e infraestructura y los trasvases entre cuencas, además de dejar fuera a los sistemas comunitarios tradicionales de gestión del agua. Este proceso se consolidó en Puebla con las reformas al artículo 12, párrafo VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla que posibilita la cesión de la gestión del agua a particulares. Como consecuencia de esa reforma se incorporaron los mecanismos de participación privada y la liberación de tarifas, principalmente en la ciudad de Puebla y su zona conurbada que no permiten garantizar las condiciones de agua en cantidad ni calidad adecuadas, ni revertir la crisis hídrica y de daños socio-ambientales provocados por el sistema de concesiones.

Las comunidades y barrios refieren que sólo se garantizó este derecho para algunos sectores y empresas, debido a la privatización paulatina de un elemento que consideraban un bien común, una pérdida en su accesibilidad económica, el incremento de tarifas, medidores y nuevos conceptos de cobro, una mala distribución del agua y el aumento de tandeos y de cortes, dando como resultado el incremento de las acciones de exigibilidad tanto en comunidades rurales como en barrios urbanos, con cinco exigencias básicas:

1. Eliminar la gestión del agua por parte de empresas privadas, retornándose al Estado y a las comunidades;
2. Incrementar las acciones de transparencia que permitieron la privatización con métodos vinculados con la manipulación política y legislativa;
3. Disminuir las tarifas de agua y saneamiento conforme a lo establecido en los acuerdos y tratados internacionales;
4. Armonizar la legislación que permita garantizar el agua y el saneamiento como derecho humano y;
5. Reconocer la participación de los comités comunitarios como espacio tradicional de gestión del agua.

#### 2.3.5 *Derecho al territorio y la territorialidad*

A partir de la década de 1980, el gobierno mexicano, principalmente en el ámbito federal, intensificó los procesos de planeación del territorio, generando leyes, instituciones y un sistema nacional de planeación democrática, que fue diseñando e implementado a través de acciones de desarrollo e infraestructura de manera centralizada. Posteriormente, a partir de la entrada en vigor de diversos tratados de libre comercio, se favoreció una intervención en el territorio que, desde las instituciones de gobierno, favorecía la inversión de capital privado hacia proyectos de desarrollo e infraestructura, vinculados con una

economía neoextractiva, que en el estado de Puebla se dio principalmente a través de la minería a cielo abierto, los proyectos de generación de energía como fractura hidráulica, hidroeléctricas, gasoductos, parques eólicos y de geotermia. Este proceso fue generando acciones de regresividad en materia de DESCA para la población que habitaba en sitios cercanos a donde se instalaban estos megaproyectos, en tanto favorecía condiciones de acumulación para otros sectores de la población o empresas.

Los sitios donde se presentan con mayor frecuencia los proyectos de desarrollo e infraestructura son en la Sierra Norte, la Sierra Nororiental de Puebla y la Sierra Negra, debido a que son los lugares donde se dan las condiciones naturales que favorecen la obtención de rentas de estos proyectos extractivos, pero también son los sitios donde habitan las poblaciones originaras nahuas, totonacas, tepehuas y hñahñú.

Si bien hay evidencias de economía extractiva en esos sitios, principalmente minera, desde hace más de cincuenta años las comunidades refieren que este proceso se ha intensificado desde el año 2012, orientándose principalmente hacia la generación de energía y su traslado. En este proceso, las instancias de gobierno han tenido un papel preponderante emitiendo permisos, promoviendo los proyectos, salvaguardando la infraestructura y, a decir de los propios pueblos, hostigando y criminalizando a la población. Además de referir que la instalación de proyectos ha sido acompañado del aumento de condiciones de violencia e inseguridad en las comunidades, en la cual las autoridades tienen responsabilidad por omisión, propiciando condiciones posteriores para la criminalización o el desalojo de la población. De igual forma, la construcción de estos proyectos de desarrollo e infraestructura encuentra apoyo en los cacicazgos por el control político del territorio.

El acceso a la justicia no puede establecerse sólo a través de los mecanismos institucionales formales; la consulta es el ejemplo más evidente de que, además de no cumplir con los estándares internacionales, se realiza cuando los proyectos ya están en marcha, no establece el consentimiento como la posibilidad de negarse al proyecto por parte de la comunidad por lo cual se ha generado un rechazo a estos mecanismos desde las propias comunidades.

### 2.3.6 Derecho a la seguridad

En este apartado se presentan diversas problemáticas vinculadas al campo de la seguridad ciudadana, entendida como un elemento base para la seguridad humana cuya protección se circunscribe frente a las amenazas provenientes de actos violentos o criminales (PNUD, 2005: 4).

En términos de los aspectos que comprende la *Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina*, se revisa, en la dimensión institucional, la respuesta estatal y social a la violencia, a saber, el sistema policial, la participación comunitaria, la seguridad privada. A la par, desde la dimensión situacional, se analizan aquellos hechos violentos ocurridos y registrados, incluida la percepción social de la criminalidad y la forma en cómo se atiende esta problemática. De esta revisión se deriva que la política de seguridad estatal ha permanecido en una línea de confrontación y reacción ante la delincuencia, dejando de lado el diseño de una política preventiva eficaz que considere las condiciones necesarias para que no se produzcan violaciones al derecho a la vida. Difícilmente se han articulado programas de larga data encaminados a la prevención desde la participación comunitaria, con un proceso de rendición de cuentas. El detonante en la falta de comprensión del problema y de la participación directa en el diseño de una seguridad ciudadana desde un enfoque de derechos humanos, comunitario, intercultural y desde una perspectiva de

género, probablemente se refleje en los conflictos directos y colectivos que en ocasiones son resueltos por grupos de ciudadanos sin la capacidad ni los medios para hacerlo.

La transferencia de la responsabilidad hacia la ciudadanía no es compatible con el aseguramiento de la calidad de vida. Sobre todo, cuando se detonan graves conflictos como los homicidios, los feminicidios, los linchamientos, que provocan la pérdida de la vida ante la conducta consumada.

También damos cuenta de la forma en cómo se legitiman iniciativas como la *Ley de Seguridad Interior*, que evidencia el interés continuado por mantener modelos autoritarios para subsanar los graves problemas de inseguridad, cuando es inapropiado que el Ejército asuma funciones de seguridad pública, por su filosofía, equipamiento y perspectiva (CIDH, 1998; CIDH, 2015).

## CONCLUSIONES

Los resultados presentados revelan que, en la historia del estado de Puebla, ha predominado un estado informal sobre uno formal, con una política en la que en muchos casos, prevalece la negociación y la simulación sobre un auténtico estado de derecho, que ha favorecido que aquellos grupos con capacidad de negociación y poder económico, político y social hayan encaminado una parte importante de la historia de Puebla, y sean a quienes se les hayan garantizado principalmente, sus derechos humanos.

Estos grupos de población no han requerido de la intervención del Estado para proteger, satisfacer y ver garantizados sus derechos, sin embargo, son quienes se han beneficiado de este estado informal y quienes han mejorado sus condiciones de vida, a pesar de que esto se haya traducido en explotación, devastación del territorio y violencia para muchos sectores de la población.

Este contexto ha determinado que grupos específicos de población hayan sido excluidos de este proceso de garantía plena de sus derechos, principalmente pueblos originarios, mujeres, niñas, niños y adolescentes y población LGTBTTI, y que no se efectivicen sus derechos humanos específicos como territorio, salud, alimentación, agua y saneamiento, trabajo, vivienda y seguridad.

A pesar del proceso de institucionalización de los derechos humanos en el estado, las medidas adoptadas en los planos legislativo, político, de estructura gubernamental y de política pública no han sido suficientes para hacer frente a las violaciones de derechos humanos, tanto en grupos particulares de población, como en los derechos humanos que se observan en los hallazgos de la presente investigación.

Sigue observándose un rezago latente en la armonización de la legislación estatal respecto de la nacional y con los instrumentos internacionales de carácter obligatorio, así como en su aplicabilidad, que es tardía o inexistente, que a su vez obstaculiza la operativización de políticas públicas y la organización de la estructura gubernamental tendiente a efectivizar los derechos humanos reconocidos. Esto se contrapone al principio de progresividad, a la obligación de adoptar medidas necesarias para garantizar los derechos humanos en la entidad.

La falta de garantía de los derechos humanos, los obstáculos de acceso a la justicia, la inadecuada reparación del daño, entre otros obstáculos, han sido resultado tanto de la deficiente o tardía institucionalización de los derechos humanos respecto a los más altos estándares internacionales. A estas condiciones se suma el desvío de poder, puesto que

el Estado usa sus atribuciones y poderes para beneficiar intereses específicos, que son contrarios y perjudiciales al interés general, como la realización plena de los derechos humanos, manteniendo o generando para ello una institucionalización que no permite garantizarlos.

No obstante, no basta con la adopción de leyes para erradicar las violaciones a derechos humanos, se requiere de forma análoga, la adopción de medidas administrativas, de estructura, de política pública y de recursos económicos que partan del principio de no discriminación o enfoque diferencial que considere las necesidades específicas de cada sujeto y grupo de protección, así como la incidencia en la cultura, que tiene un impacto en el diseño de las relaciones desiguales de poder que legitiman las violaciones a derechos humanos, por lo que deben adoptarse medidas que eliminen prácticas desiguales que permean la actuación tanto de la sociedad, como de los operadores de justicia.

Es notable, particularmente en el caso de los derechos de NNA y del derecho a la alimentación, la aplicación de un conjunto de acciones estatales asistencialistas, por lo que es importante transitar de una lógica paternalista, a una de política pública con enfoque de derechos humanos. Tales políticas públicas deberían partir de un diagnóstico de la violación a los derechos humanos, visibilizar a los distintos sectores de la sociedad, ser diseñadas desde la perspectiva de género, un enfoque diferencial que contemple la distinción etaria, así como contar con indicadores de implementación, seguimiento y evaluación. La sociedad civil debe participar en todo el proceso de las políticas públicas y contar con herramientas efectivas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.

Así, este estudio da cuenta del aumento de las distintas violaciones de derechos humanos, de las condiciones estructurales que afectan de manera diferenciada a las personas indígenas, mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas LGTBTTTI, o con discapacidad y su agravamiento marcado por diversos obstáculos para que accedan a la justicia, situación que se vincula al no acatamiento por parte de las autoridades del deber de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos, así como proteger adecuadamente a las víctimas, lo que las coloca en situación de vulnerabilidad y mantiene las violaciones de derechos humanos en la impunidad, fomentando su repetición.

A este panorama, debe sumarse la grave violación de derechos para las personas con las identidades o condiciones antes señaladas que habitan en las sierras, principalmente en la región de Tehuacán y la Mixteca, que carecen de trabajo formal, quienes han enfrentado fenómenos naturales, o bien, cuyo lugar de residencia es próximo a mineras y proyectos de infraestructura.

Otra problemática que agrava las violaciones de derechos humanos y atenta contra su progresividad es la carencia de cifras oficiales e información desagregada y sistematizada sobre las distintos delitos por parte de las autoridades encargadas de la administración y procuración de justicia, o bien, la incompatibilidad de los datos generados, pues esto no permite contar con índices reales, frecuencia y otros rubros de categorización, para impulsar políticas de prevención, atención y protección adecuadas, transversales y evaluables a las necesidades reales de cada sector de la población, o también de determinados derechos de carácter general.

Tanto las prácticas de discriminación como de violencia de parte del Estado reproducen la violencia simbólica que hace parecer como natural un orden social que excluye a quien no tiene los rasgos que concuerden con el paradigma de ser humano.

En los años más recientes en la entidad, la exigibilidad de derechos se enmarca, por un lado, en documentos internacionales que protegen los derechos de las personas y que son el resultado de las exigencias sociales, así como en las luchas democratizadoras impulsadas por la sociedad civil.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH V. y COURTIS C. (2013). *Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales*. Disponible en: [www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Exigibilidad\\_de\\_los\\_DESC\\_-\\_Abramovich.pdf](http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Exigibilidad_de_los_DESC_-_Abramovich.pdf).
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- ESCALANTE, F. (2008). “Menos Hobbes y más Maquiavelo. Notas para discutir la debilidad del Estado”, en González, F. (ed.) *Hacia la reconstrucción del país. Desarrollo, cultura e instituciones en regiones afectadas por conflicto armado*. Bogotá: Cinep. Disponible en: <http://www.fernandoescalante.net/menos-hobbes-y-mas-maquiavelo>.
- FERNÁNDEZ, J. (1982). *El Estado empresario*. México: UNAM.
- GONZÁLEZ, M. (2002). “Aspectos éticos de la investigación cualitativa”. En *Revista Iberoamericana de Educación*, mayo-agosto, número 029. Madrid. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/800/80002905.pdf>.
- INMUJERES (2017). Observatorio de participación política de las mujeres en México. Mujeres en los municipios. Disponible en: <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/municipios/>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (2013). *Panorama de violencia contra las mujeres en Puebla*.
- INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (2011). Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/endireh/2011/>
- MANTILLA, J. (2013). *La importancia de la aplicación del enfoque de género al derecho: asumiendo nuevos retos*. THEMIS Revista de Derecho, 63. Disponible en: <http://revistas.puc.edu.pe/index.php/themis/article/view/8994>.
- MBEMBE, A. (2007). *Necropolítica*, seguido de *Sobre el gobierno privado indirecto*. España: Melusina. (Traducción Elisabeth Falomir Archambault).
- (2001). *On the Postcolony*. Canada: University of California Press.
- MEDINA, J. (2006). *Derecho a la Educación*. Equipo de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales. Documentos DHESC. Bogota, Colombia: Ediciones Anthropos.
- ROSILLO, A. (2011). *Derechos humanos desde el pensamiento latinoamericano de la liberación*. Tesis Doctoral en Estudios Avanzados en Derechos Humanos. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas. Universidad Carlos III de Madrid. Getafe, España.
- (2010). “Presupuestos para recuperar la Tradición Hispanoamericana de Derechos Humanos”, en *Revista Crítica Jurídica*, núm. 29, enero-junio.
- SEMENT, J. A. (1998). *Ignacio Ellacuría: Los Derechos Humanos desde la Filosofía de la Realidad Histórica*. Tesis Doctoral en Filosofía del Derecho, Moral y Política. Universidad de Sevilla.
- UNICEF (2013). “Alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio con equidad”. México. Disponible en: [https://www.unicef.org/mexico/spanish/UN\\_ODM\\_web.pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/UN_ODM_web.pdf)



*Director editorial*  
Jorge A. Abascal Andrade  
*Coordinación editorial*  
Ricardo Escárcega Méndez  
*Edición y diseño*  
Juan Jorge Ayala  
Impresión  
Solar, servicios editoriales,  
Calle 2, núm. 21, San Pedro de los Pinos,  
CP 03800, Ciudad de México  
Noviembre de 2017  
Tiro: 200 ejemplares

