



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Organización de los Estados Americanos

OEA/Ser.L/V/II.117

Doc. 1 rev. 1

7 marzo 2003

Original: Español

Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México:

El Derecho a no ser objeto de violencia y discriminación

2003

I. INTRODUCCIÓN

A. Temas a desarrollar

1. El presente informe se refiere a los derechos de las mujeres de Ciudad Juárez, México, a no ser objeto de violencia y discriminación. En él se expone la grave situación de violencia que enfrentan las mujeres y las niñas de Ciudad Juárez, consistentes, *inter alia*, en homicidios y desapariciones, así como actos de violencia sexual y doméstica, y se ofrecen recomendaciones destinadas a ayudar a los Estados Unidos Mexicanos (“Estado” o “Estado mexicano”) a ampliar sus esfuerzos tendientes a respetar y garantizar esos derechos.

2. Dio impulso al presente informe y a la visita *in loco* que lo precedió una serie de comunicaciones dirigidas a la Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer (“Relatora Especial”) de la CIDH de Derechos Humanos (“Comisión Interamericana” o “CIDH”) a fines de 2001, suscritas por cientos de organizaciones y personas, que señalan que más de 200 mujeres habían sido brutalmente asesinadas en Ciudad Juárez a partir de 1993, protestan contra la ineficacia de los servicios de seguridad pública, y solicitan que la Relatora Especial visite México para examinar la situación. Como respuesta a las preocupaciones expresadas por la Relatora Especial a este respecto, el Gobierno del Presidente Vicente Fox extendió una invitación para realizar la visita *in loco* efectuada en febrero de 2002. El Gobierno expresó su preocupación con respecto a la situación, así como su compromiso de combatir la impunidad que ha caracterizado a esos crímenes. El presente informe es el producto de información recopilada en relación con esa visita y con actividades conexas de seguimiento.

3. Durante la visita, las autoridades de Ciudad Juárez presentaron información referente al asesinato de 268 mujeres y niñas a partir de 1993. En un considerable número de casos, las víctimas eran mujeres o niñas, trabajadoras de las maquilas (plantas de ensamblaje) o estudiantes que fueron objeto de abusos sexuales y luego asesinadas brutalmente. Dichas autoridades dieron cuenta también de más de 250 denuncias de desaparición de personas presentadas en ese período que siguen sin resolverse. Durante la visita, representantes de la sociedad civil presentaron amplia información, así como una carta suscrita por más de 5.000 personas, quienes exigían que el Estado mexicano diera eficaz respuesta a esta situación. La carta expresaba que: “Desde 1993 las mujeres que viven en Ciudad Juárez tienen miedo. Miedo de salir a la calle y recorrer la

distancia del camino de su casa a su trabajo. Miedo a los 10, a los 13, a los 15, a los 20 años, no importa si es niña o ya mujer...”.

4. Si bien la situación de la mujer en Ciudad Juárez tiene muchos aspectos comunes a los de otras ciudades de México y de la región en general, presenta diferencias en ciertos importantes aspectos. Primero, la tasa de homicidios de mujeres aumentó extraordinariamente en Ciudad Juárez en 1993, y desde entonces ha seguido siendo elevada. Segundo, como se explica en mayor detalle en el informe, el número de homicidios de mujeres, en comparación con el de hombres en Ciudad Juárez es considerablemente mayor que el de ciudades en situación similar, y que el promedio nacional. Tercero, las circunstancias sumamente brutales de muchos de los asesinatos han permitido centrar la atención en la situación imperante en Ciudad Juárez. Un considerable número de esas víctimas eran jóvenes de 15 a 25 años de edad, y muchas fueron golpeadas u objeto de violencia sexual antes de ser estranguladas o muertas a puñaladas. Algunos de los asesinatos con estas características han sido descritos como homicidios múltiples o “seriales”. Cuarto, la respuesta de las autoridades ante estos crímenes ha sido notablemente deficiente. Dos aspectos de esa reacción revisten especial importancia. Por una parte, la gran mayoría de los asesinatos siguen impunes; aproximadamente el 20% han dado lugar a procesamientos y condenas. Por otra parte, casi al mismo tiempo que comenzara a aumentar la tasa de homicidios, algunos de los funcionarios encargados de la investigación de esos hechos y el procesamiento de los perpetradores comenzaron a emplear un discurso que, en definitiva, culpaba a la víctima por el delito. Según declaraciones públicas de determinadas autoridades de alto rango, las víctimas utilizaban minifaldas, salían de baile, eran “fáciles” o prostitutas. Hay informes acerca de que la respuesta de las autoridades pertinentes frente a los familiares de las víctimas osciló entre indiferencia y hostilidad.

5. Las fallas de la respuesta del Estado eran tan acusadas que en 1998 la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México emitió una recomendación referente a la insuficiencia de la respuesta oficial frente a los asesinatos y exigió la aclaración de los crímenes y el procesamiento de sus perpetradores, así como la imposición de sanciones a los funcionarios incurridos en omisión de cumplir sus obligaciones conforme a la ley. No obstante, esa recomendación no dio lugar a un seguimiento institucional tendiente a garantizar el cumplimiento de las medidas indicadas, y la información recopilada para el presente informe indica que la mayor parte de los asesinatos siguen impunes y que ningún funcionario jamás fue hecho responsable de las graves fallas comprobadas.

6. Además, en tanto que los asesinatos cometidos en Ciudad Juárez llaman cada vez más la atención y fueron condenados por muchas personas de esa localidad y de todo México, incluidos el Presidente de la República y la Primera Dama y las Comisiones de Género y Equidad del Congreso de la Unión, así como del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, los Relatores Especiales de las Naciones Unidas para ejecuciones extrajudiciales e independencia de los magistrados y abogados, respectivamente, y el Director del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer, esa condena no ha sido suficiente como para suscitar cambios en la situación de impunidad. Dicha impunidad es destacada en el presente informe, porque alimenta la perpetuación de esos delitos.

7. Aunque el alto nivel de violencia contra hombres y mujeres es una fuente de preocupación para la CIDH en términos más generales, los esfuerzos tendientes a sancionar los asesinatos cometidos en el pasado contra mujeres y prevenir futuros hechos del mismo género han sido bloqueados por obstáculos adicionales, muy especialmente la discriminación basada en el género. En este sentido debe subrayarse que, como lo deja en claro la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do

Pará”), la violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres. Como lo establecen la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, adoptadas por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, esa violencia “es uno de los mecanismos sociales fundamentales mediante los que se coloca a la mujer en una posición de subordinación frente al hombre”. La falta de debida diligencia para aclarar y castigar esos delitos y prevenir su repetición refleja el hecho de que los mismos no se consideran como problema grave. La impunidad de esos delitos envía el mensaje de que esa violencia es tolerada, lo que favorece su perpetuación.

8. Al mismo tiempo, la Comisión Interamericana y su Relatora Especial reconocen el hecho de que han existido algunas mejoras importantes en la respuesta oficial ante esos delitos, mejoras que abren cauce a mayores progresos hacia la aclaración de esos hechos y la responsabilización de sus perpetradores. El Estado mexicano ha asignado recursos humanos y materiales adicionales para enfrentar el problema de los asesinatos, en especial a través del establecimiento, en 1998, de una Fiscalía Especial encargada de investigar esos homicidios, seguida por una serie de medidas tendientes a reforzar su capacidad. Es más lo que puede y debe hacerse a este respecto. Un hecho importante es que las autoridades encargadas de hacer frente a esta situación ya no se desentienden abiertamente de ella, como en el pasado, sino que, en sus comunicaciones con la CIDH y con la Relatora Especial, autoridades de todo nivel han expresado su determinación de poner fin a los asesinatos y combatir la impunidad existente. Es importante señalar que entre el sector estatal y el no estatal existe generalizado acuerdo en México en que la situación de Ciudad Juárez es inusual y requiere medidas especiales. A este respecto los actuales gobiernos de nivel nacional y local se han mostrado abiertos a nuevas iniciativas, por ejemplo el establecimiento de mesas interinstitucionales destinadas a dar cabida a la participación de diversos representantes estatales y no estatales en la labor tendiente a resolver esos asesinatos. Esa apertura a la aplicación de nuevos enfoques que abarquen distintos ámbitos resulta vital, ya que para cambiar la situación existente se requerirá la enérgica participación de todos los niveles de Gobierno, en una labor conjunta y realizada con la contribución de la sociedad civil.

9. El análisis y las recomendaciones contenidos en este informe se basan, primero y principalmente, en las obligaciones regionales sobre derechos humanos asumidas por el Estado mexicano, principalmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Convención Americana”) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”). Conforme a sus obligaciones en el marco del derecho internacional, el Estado mexicano está obligado a actuar con la debida diligencia en la investigación, el procesamiento y el castigo de delitos de violencia cometidos contra mujeres, y adoptar medidas eficaces para prevenir y erradicar esa violencia. Las recomendaciones estipuladas están destinadas a garantizar que las dimensiones de género de la violencia en Ciudad Juárez reciban del Estado la respuesta enérgica que se requiere.

10. Las recomendaciones formuladas comprenden tres categorías: recomendaciones generales, recomendaciones referentes a la aplicación de la debida diligencia para investigar esos crímenes y procesar y castigar a sus autores, así como la aplicación de la debida diligencia para prevenir futuros crímenes de ese género. Las recomendaciones se concentran en hacer frente a la impunidad que ha caracterizado la gran mayoría de esos asesinatos, como mecanismo clave para castigar los homicidios del pasado y prevenir futuros homicidios como los cometidos. En tanto que algunas recomendaciones se centran en la necesidad de ampliar la capacidad técnica, otras se refieren al desafío fundamental tendiente a garantizar que las causas específicas de género y las consecuencias de la violencia contra la mujer sean comprendidas, y que las dimensiones de género de esos asesinatos se tengan en cuenta en los esfuerzos tendientes a resolverla.

11. A este respecto, el informe subraya que muchos de esos homicidios son manifestaciones de violencia basada en el género, especialmente violencia sexual y violencia doméstica e intrafamiliar. Si bien la atención pública y oficial se ha centrado en la brutalidad y el temor vinculados con los denominados homicidios “seriales”, no se ha prestado suficiente atención a la necesidad de hacer frente a la discriminación que subyace en los delitos de violencia sexual y doméstica, y que igualmente subyace en la ineficacia en cuanto a la aclaración de los delitos y el procesamiento de los culpables. Para resolver esos casos de homicidio es preciso prestar atención a las causas raigales de la violencia contra la mujer en todas sus principales manifestaciones.

12. Es en este sentido que Ciudad Juárez presenta algunas desalentadoras similitudes con localidades de toda la región. En la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing se reconoce que “[e]n todas las sociedades, en mayor o menor medida, las mujeres y las niñas están sujetas a malos tratos de índole física, sexual y psicológica, sin distinción en cuanto a su nivel de ingresos, clase y cultura”. En especial, aún no se ha comprendido que la violencia perpetrada por compañeros íntimos representa riesgos inminentes para las mujeres. Recientes estudios realizados en el Distrito Federal de México y a escala mundial por parte de la Organización Mundial de la Salud indican que del número de mujeres asesinadas en determinada localidad, no menos de la mitad fueron ultimadas por un compañero íntimo. Sin embargo, las causas raigales de esta violencia aún no han sido atendidas suficientemente. Un importante segmento de los asesinatos cometidos en Ciudad Juárez tuvieron lugar a manos de un compañero íntimo, pero su importancia aún no ha sido reconocida por las autoridades locales.

13. La Relatora Especial y la Comisión Interamericana reiteran su compromiso de ayudar al Estado mexicano a aplicar soluciones a los problemas identificados. Algunos pasos adoptados para hacer frente a esta situación ponen de manifiesto el compromiso, por parte de integrantes del sector estatal y del no estatal, de hacer efectiva la responsabilidad de los autores de la violencia sufrida y prevenir futuros hechos de violencia. Esos pasos iniciales muestran capacidad de adoptar las medidas adicionales que se requieren con urgencia.

14. Al respecto, la Comisión desea resaltar la actitud positiva y constructiva del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el trabajo de la Relatora Especial y la Comisión atinente a la situación de los derechos humanos de la mujer en Ciudad Juárez. En sus observaciones al proyecto de informe, el Estado mexicano destacó las conclusiones como constructivas y propositivas, y afirmó que “coincide con las apreciaciones de la Relatora Especial y con el sentido de sus recomendaciones”. “Es por ello que éstas ya están siendo analizadas por las autoridades correspondientes, tanto federales como estatales y municipales, con la finalidad de determinar la forma y modalidades más adecuadas para la implementación de aquellas que no hayan sido o que estén en el proceso”. Además el Estado se comprometió a mantener a la Comisión debidamente informada de los avances y acciones concretas que realice en relación con el presente informe y sus recomendaciones.

B. La Relatoría Especial sobre los Derechos de la Mujer de la CIDH y su mandato

15. La CIDH estableció su Relatoría Especial sobre los Derechos de la Mujer en 1994 para renovar su compromiso de garantizar el pleno respeto de los derechos de la mujer, y sus garantías, en cada uno de los Estados miembros. La actual Relatora Especial, Marta Altolaguirre, integrante de la Comisión Interamericana y actual Primera Vicepresidenta de la misma, fue designada como Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer en el año 2000.

16. La Relatoría Especial fue establecida con el mandato inicial de analizar en qué medida la legislación de los Estados miembros y las prácticas que en ellos imperan y atañen a los derechos

de la mujer cumplen las amplias obligaciones sobre igualdad y no discriminación estipuladas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (“Declaración Americana”) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Tras el estudio intensivo realizado por la Relatoría Especial, la CIDH publicó su *Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas* para dar un panorama de la situación, formular recomendaciones destinadas a ayudar a los Estados miembros a erradicar la discriminación en la legislación y en la práctica, y establecer prioridades de medidas futuras a cargo de la Relatoría Especial y la Comisión Interamericana. Las obligaciones en materia de igualdad y no discriminación siguen siendo los puntos de orientación para la selección de temas que está abordando la Relatoría Especial. Además, la CIDH y su Relatoría Especial hacen especial hincapié en el problema de la violencia contra la mujer, que en sí misma es una manifestación de la discriminación basada en el género, como se reconoce en la Convención de Belém do Pará.

17. La Relatoría Especial permite comprender más claramente la necesidad de medidas adicionales que garanticen la posibilidad de que la mujer ejerza plenamente sus derechos básicos; emite recomendaciones especiales encaminadas a reforzar el cumplimiento, por parte de los Estados miembros, de sus obligaciones prioritarias referentes a la igualdad y la no discriminación. Asimismo, la Relatoría Especial promueve los mecanismos --por ejemplo, la presentación de denuncias individuales sobre violación de derechos-- que prevé el sistema interamericano de derechos humanos para proteger los derechos de la mujer; realiza estudios especializados y prepara informes sobre este tema; y ayuda a la Comisión Interamericana a dar respuesta a peticiones y otros informes sobre violación de esos derechos en la región.¹

18. La prioridad dada por la CIDH y por su Relatoría Especial a los derechos de la mujer refleja también la importancia que otorgan a esta esfera los Estados miembros de la OEA. En especial el Plan de Acción adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno durante la Tercera Cumbre de las Américas reconoce la importancia del empoderamiento de la mujer y su plena e igual participación en el desarrollo, la vida política y la adopción de decisiones a todo nivel. A esos efectos, en el Plan de Acción se respalda el Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género y otras iniciativas regionales encaminadas a hacer efectivos los compromisos estipulados en la Declaración de Beijing y su Plataforma de Acción.

19. La Comisión Interamericana es un órgano principal de la OEA cuya principal función consiste en proteger y promover los derechos humanos y actuar como órgano de asesoramiento de la Organización en esta esfera. Las facultades de la Comisión Interamericana provienen principalmente de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la OEA. La Comisión Interamericana investiga y se pronuncia sobre denuncias de violaciones de derechos humanos, realiza visitas *in loco*, prepara borradores de tratados y declaraciones e informa sobre la situación de los derechos humanos en los países de la región.

C. La visita *in loco* a Ciudad Juárez y a Ciudad de México de febrero de 2002

20. La visita se inició en Ciudad Juárez el 11 de febrero, prosiguió con reuniones realizadas en Ciudad de México el 12 de febrero, y concluyó con una conferencia de prensa que tuvo lugar el 13 de febrero de 2002. En el curso de su visita, la Relatora Especial se reunió con autoridades federales, como la Senadora Susana Stephenson Pérez, Presidenta de la Comisión de Equidad y Género del Senado; la Diputada Federal Concepción González Molina, Presidenta de la Comisión

¹ Los estudios temáticos, informes de casos e informes sobre países en cuestión pueden consultarse a través del sitio de la CIDH en Internet, www.cidh.org (que contiene un mecanismo de búsqueda).

de Equidad y Género de la Cámara de Diputados; las Diputadas Silvia López Escoffí y Olga Haydee Juárez, y las Senadoras Leticia Burgos y María del Carmen Ramírez García, integrantes de dichas comisiones, el Sr. Sadot Sánchez Carreño, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Senado; el Dr. David Rodríguez Torres, Diputado Federal integrante de la Comisión Especial para el Seguimiento de las Investigaciones de Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez; la Dra. Mariclaire Acosta Urquidí, Subsecretaria para Derechos Humanos y Democracia y la Dra. Patricia Olamendi, Subsecretaria para Temas Globales, ambas del Ministerio de Relaciones Exteriores; la Dra. Patricia Espinosa Torres, Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y Martha Laura Carranza, Secretaria Técnica de INMUJERES, y los siguientes funcionarios de la Procuraduría General de la República (PGR): Lic. Carlos Vega Memije, Subprocurador de Procedimientos Penales “B” del Estado, Lic. María de la Luz Lima Malvido, Subprocuradora de Coordinación General y Desarrollo del Estado, Lic. Eduardo Ibarrola Nicolín, Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales del Estado, Dr. Miguel Oscar Aguilar Ruiz, Director General de Servicios Periciales y el Lic. Mario I. Álvarez Ledesma, Director General de Protección de los Derechos Humanos de la PGR.

21. La Relatora Especial mantuvo además entrevistas con autoridades del estado de Chihuahua y de la Municipalidad de Ciudad Juárez, *inter alia* el Lic. Jesús José Solís Silva, Procurador General; el Lic. Lorenzo Aquino Miranda, Delegado de la Procuraduría General de la República en Chihuahua, la Lic. Suly Ponce, Coordinadora Regional de la Zona Norte de la PGJE; la Lic. Zulema Bolívar, Fiscal Especial para la Investigación de Homicidios Contra Mujeres; el Dr. Sergio A. Martínez Garza, Secretario General de Gobierno del estado de Chihuahua; el Dr. Oscar Francisco Yáñez Franco, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH); el Lic. José Luis Armendáriz, Secretario Técnico de la CEDH; el Lic. Jaime Flores Castañeda, Visitador Titular de Ciudad Juárez (CEDH); el Dr. José Reyes Ferriz, Presidente de la Municipalidad de Ciudad Juárez, y varios funcionarios de la Dirección de Seguridad Pública Municipal.

22. La Relatora Especial recibió además información y testimonios de familiares de víctimas y se reunió con representantes de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y otros representantes de la sociedad civil en el ámbito local y nacional, *inter alia* Casa Amiga Centro de Crisis, A.C., Red de No Violencia y Dignidad Humana, Campaña “Alto a la Impunidad: Ni Una Muerta Más”, Grupo Feminista Ocho de Marzo de Chihuahua, FEMAP, CIESAS, Círculo de Estudios de Género, Asociación de Amigos y Personas Desaparecidos A.C., MILETNIA, Pastoral Obrera, Pastoral Juvenil Obrera, CETLAC, Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos (COSYDDHAC), Despacho Obrero, Centro Mujeres, Centro de Investigación y Solidaridad Obrera, Asociación de Trabajadores Sociales, A.C., Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Centro Norte Americano para la Solidaridad Sindical Internacional AFL-CIO, Milenio Feminista Convergencia Socialista, ELIGE Red de Jóvenes para los Derechos Sexuales y Reproductivos, A.C., Mujeres Trabajadores Unidas, A.C., Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, y la Comisión de Equidad y Género del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana.

23. La Relatora Especial agradece al Gobernador de Chihuahua y al Presidente de la Municipalidad de Ciudad Juárez, y al personal de ambos, por la hospitalidad que le brindaron durante la visita. El Gobierno del Presidente Vicente Fox ofreció plena asistencia y cooperación durante la visita, lo que permitió a la Relatora Especial llevar a cabo un amplio programa de actividades en cumplimiento de su mandato. Agradece al Gobierno y a sus funcionarios por la asistencia que le dispensaron y por su determinación de colaborar para encontrar soluciones a los problemas planteados. La Relatora Especial desea además expresar su gratitud a los

representantes de la sociedad civil mexicana --en especial a aquéllos afectados directamente por la situación que aquí se describe-- por su colaboración y por la importante información que le proporcionaron durante la visita. La valiosa labor realizada por las organizaciones no gubernamentales mexicanas en el campo de los derechos humanos es un factor clave de la capacidad de la CIDH de realizar el seguimiento de la situación de los derechos humanos en el país.²

D. Actividades subsiguientes de la Relatora Especial y de la CIDH para hacer frente a la situación

24. Tras la visita, la Comisión Interamericana y su Relatora Especial siguieron recibiendo información de fuentes estatales y no estatales. Durante el 114° período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana, en marzo de 2002, la Relatora Especial Marta Altolaguirre informó al plenario de la Comisión los detalles de la visita y la información recogida y organizó una audiencia de seguimiento en la sede de la CIDH con representantes del Estado y de la sociedad civil mexicanos. La Comisión Interamericana convocó a una audiencia adicional durante su 116° período ordinario de sesiones, en octubre de 2002, a fin de recibir información actualizada del Estado mexicano y de organizaciones no gubernamentales pertinentes.

25. Durante esta última audiencia, el Estado aceptó la solicitud de las organizaciones no gubernamentales “Alto a la Impunidad: Ni una Muerta Más” y “Nuestras Hijas de Regreso a Casa” de que proporcionara informes de seguimiento a la Comisión Interamericana sobre medidas adoptadas para realizar el seguimiento de esos delitos, información que la CIDH debía luego remitir a los representantes de dichas organizaciones que participaron en esa audiencia. A fines de noviembre de 2002 el Estado presentó el primero de esos informes, mencionando medidas adoptadas en determinados casos, actualizando otros datos y dando cuenta de la labor inicial de un grupo de trabajo interinstitucional establecido para hacer frente a esos delitos. La Comisión Interamericana y su Relatora Especial valoran grandemente la disposición del Estado mexicano de brindar información actualizada en forma regular y proseguir el diálogo con representantes del sector no estatal en procura de soluciones al problema de que se trata.

26. Además, la CIDH ha recibido peticiones individuales referentes a mujeres y niñas asesinadas en Ciudad Juárez. Está tramitando las peticiones 104/02, 281/02, 282/02 y 283/02 conforme a su Reglamento, y está evaluando otras a medida que se reciben. Además hizo lugar a la adopción de medidas cautelares conforme al artículo 25 de su Reglamento, a favor de Esther Chávez, defensora de derechos humanos que ha participado intensamente en la búsqueda de justicia en relación con estos crímenes y que ha recibido una serie de amenazas evidentemente vinculadas con esa labor. Ulteriormente la Comisión Interamericana hizo lugar a la adopción de medidas cautelares a favor de Miriam García y Blanca Guadalupe López y sus familias en relación con las amenazas por ellas recibidas. Esas mujeres son las esposas de dos de los hombres detenidos en relación con algunos de esos asesinatos, Víctor Javier García Uribe y Gustavo González Meza respectivamente. Tras la muerte del señor González en su celda el 8 de febrero de 2003, en circunstancias que siguen bajo investigación, la CIDH decidió ampliar las medidas cautelares para incluir al señor García.

27. Cabe señalar finalmente que, en el curso de una visita de trabajo realizada a México para efectuar el seguimiento de determinadas peticiones individuales y examinar la situación de los

² El Comunicado de Prensa 04/02, emitido por la Relatora Especial al culminar su visita para dejar sentadas sus observaciones preliminares sobre el tema examinado será publicado en el *Informe de la CIDH 2002*, y puede consultarse en www.cidh.org.

trabajadores migratorios y sus familias, el Presidente de la CIDH, Dr. Juan E. Méndez, recibió información adicional.³ Se efectuaron reuniones de información en Ciudad Juárez el 30 de julio de 2002, con representantes de la sociedad civil y familiares de determinadas víctimas y ulteriormente con representantes de la Fiscalía Especial encargada de investigar esos crímenes. La información recibida fue luego remitida a la Relatoría Especial sobre los Derechos de la Mujer.

E. Alcance del presente informe, su aprobación y seguimiento

28. El presente informe se refiere a la situación de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez. En él se examinan detenidamente los asesinatos que tuvieron lugar a partir de 1993 y se presta igual atención a otras manifestaciones de violencia contra mujeres y a las diferentes formas de discriminación basada en el género en que subyace esa violencia. Si bien Ciudad Juárez, como localidad, padece dificultades especiales, incluidos altos niveles de violencia que afectan a hombres, mujeres y niños, los niveles de violencia contra la mujer y la impunidad que subsiste en la mayoría de los casos muestran que aún no se han adoptado medidas eficaces con respecto a las dimensiones de género de esta violencia.

29. En virtud de su competencia como principal órgano de la Organización de los Estados Americanos encargado de proteger y promover los derechos humanos en las Américas y conforme a su mandato, estipulado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y más específicamente definida en su Estatuto y su Reglamento, la Comisión Interamericana realiza el seguimiento de la evolución de los derechos humanos en cada uno de los Estados miembros de la OEA. La CIDH considera útil informar periódicamente sobre los resultados de su estudio de determinado país, formulando las recomendaciones correspondientes destinadas a ayudar a ese Estado a garantizar el más pleno goce de los derechos y libertades protegidos, por parte de las personas sujetas a su jurisdicción.

30. El presente informe fue preparado por la Relatoría Especial sobre la base de una gama de diversas informaciones. La misma comprende las entrevistas y otra información recopilada durante la visita *in loco*, así como información actualizada proporcionada por fuentes gubernamentales, intergubernamentales, no gubernamentales y periodísticas a través de los procedimientos normales de monitoreo de la Comisión Interamericana y a través de su sistema de peticiones.

31. El borrador del “Informe sobre la Situación de Violencia Contra la Mujer en Ciudad Juárez” fue aprobado por la CIDH el 13 de diciembre de 2002. Conforme al artículo 58 del Reglamento de la Comisión Interamericana, dicho documento fue transmitido al Estado mexicano el 26 de diciembre de 2002, al que se solicitó que remitiera las observaciones que considerara pertinentes dentro de un plazo de un mes. El Estado mexicano presentó sus observaciones al proyecto con fecha 29 de enero de 2003. La Comisión aprobó la versión final del informe durante su 117º período de sesiones.

32. La Relatoría Especial y la CIDH seguirán realizando un estrecho seguimiento de la situación imperante en Ciudad Juárez, prestando especial atención a las medidas que se adopten para aplicar las recomendaciones que se enuncian en el presente informe. Tanto la Relatora Especial como la Comisión Interamericana destacan su disposición de cooperar con el Estado mexicano en

³ Sobre la visita en general, véase Comunicado de Prensa N° 32/02, “CIDH visita a México”, emitido el 1º de agosto de 2002.

el proceso de remediar los graves problemas identificados, a efectos de la plena realización del derecho de las mujeres y niñas a estar exentas de violencia.

II. VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN CIUDAD JUÁREZ: EXPOSICIÓN GENERAL DEL PROBLEMA

A. Introducción

33. Cuando cientos de organizaciones no gubernamentales comenzaron a ponerse en contacto con la Relatora Especial en relación con la situación de las mujeres en Ciudad Juárez, a fines de 2001, la principal preocupación mencionada se refería a que seguía impune el asesinato de más de 200 mujeres a partir de 1993. Las víctimas habían sido asesinadas brutalmente, muchas de ellas fueron violadas o golpeadas y luego estranguladas o muertas a puñaladas. Algunos de los cadáveres mostraban signos de torturas o mutilaciones. Las teorías referentes a los móviles de los asesinatos de esas jóvenes iban desde el narcotráfico hasta la prostitución o los homicidios “seriales”. Las entidades en cuestión subrayaron que si bien se había creado, en 1998, una Fiscalía Especial para investigar esos crímenes, el clima de violencia e intimidación contra mujeres persistía, y sólo una persona había sido penada por uno de los crímenes caracterizados como “seriales”. Las organizaciones en cuestión informaron también que las autoridades tendían a responder a esos crímenes y a las manifestaciones de los familiares de las víctimas en forma discriminatoria e incluso irrespetuosa.

34. Las organizaciones dieron cuenta de la negligencia de las autoridades encargadas de investigar esos delitos y procesar a sus perpetradores, así como de la ineficacia global de la administración de justicia y la falta de voluntad política a todos los niveles de hacer frente al problema. Señalaron que si bien el problema había recibido atención en el ámbito nacional e inclusive internacional, no existía la genuina determinación de darle efectiva respuesta. Por ejemplo, si bien la Comisión Nacional de Derechos Humanos había formulado una recomendación específica, en 1998, encaminada a corregir algunas de esas fallas, no se habían llevado a la práctica sus aspectos clave. Tampoco se habían cumplido las recomendaciones de los Relatores Especiales de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales y sobre la independencia de jueces y abogados referentes a la ineficacia de la respuesta del Estado mexicano frente a esos delitos. Las organizaciones en cuestión señalaron que el Estado mexicano, al permitir que esos crímenes siguieran impunes, promovía su persistencia.

35. En esa etapa inicial el Estado mexicano, tanto en el ámbito federal como a través de las autoridades de Chihuahua, manifestó gran preocupación con respecto a los asesinatos y se mostró dispuesto a recibir la visita de la Relatora Especial. Las autoridades pertinentes de Chihuahua, principalmente de la Procuraduría General de Justicia del Estado (en lo sucesivo “PGJE”), brindaron información sobre los esfuerzos realizados para investigar y aclarar los asesinatos, en especial los esfuerzos de la Fiscalía Especial establecida en 1998 para enfrentar esos crímenes. Las autoridades señalaron que el establecimiento de esa Fiscalía y la ulterior adopción de nuevos métodos de trabajo, políticas y programas como respuesta a esos delitos demostraba la seriedad de su respuesta. La PGJE hizo hincapié en que a su juicio se habían logrado importantes avances.

36. Lo que quedó en claro en el curso de la visita de la Relatora Especial, y ha sido reafirmado en la información analizada desde entonces, es que los asesinatos que han recibido especial atención debido a la barbarie de sus circunstancias o su posible carácter de asesinatos “seriales” están íntegramente vinculados con una situación más amplia de violencia basada en el género, que comprende desapariciones, así como otros delitos sexuales y de violencia doméstica. Un

denominador común de la mayoría de esos crímenes es la imposibilidad de las víctimas o sus familiares de obtener pronto acceso a protección y garantías judiciales. Estos problemas, a su vez, están inextricablemente vinculados con patrones históricos de discriminación basada en el género. La denegación de una respuesta eficaz se origina y se propaga en virtud de la percepción de que la violencia contra la mujer --el caso más elocuente es el de la violencia doméstica-- no es un delito grave. La falta de una respuesta oficial eficaz forma parte del contexto más amplio de la discriminación. Para enfrentar los asesinatos se requiere necesariamente hacer frente a los problemas de mayor escala de la violencia y la discriminación basadas en el género, primero y principalmente a través de un pronto y eficaz acceso a la justicia.

B. El contexto de Ciudad Juárez

37. Ciudad Juárez es una ciudad-portal del Estado de Chihuahua. Es el portal de muchos mexicanos que emigran hacia el Norte en busca de empleo en el sector de la maquila que predomina en la zona fronteriza. Ciudad Juárez es un centro manufacturero clave en que las maquilas extranjeras y nacionales atraen a una fuerza laboral de enormes proporciones. En este sentido, muchos la consideran como la vía de acceso a mejores oportunidades de empleo. También es un portal para la emigración, legal e ilegal, hacia el Norte, hacia los Estados Unidos. Ciudad Juárez está exactamente enfrente de El Paso, Texas, al Norte. El Estado de Chihuahua limita por el Este con el Estado de Sonora y por el Oeste con el Estado de Coahuila.

38. Representantes del Estado y de sectores no estatales siempre han hecho hincapié en el hecho de que Ciudad Juárez padece una amplia gama de desafíos particularmente serios. La Municipalidad de Ciudad Juárez, poblada por más de 1.200.000 habitantes, es el mayor centro de población del Estado de Chihuahua, que es el de mayor extensión territorial de los Estados Unidos Mexicanos. Debido a su ubicación y a su desarrollo industrial, la población de la Municipalidad ha crecido y sigue creciendo en forma extremadamente rápida. Según el Estado de Chihuahua, más de la mitad de la población de la Municipalidad está formada por personas provenientes de otras zonas del país o de extranjeros.⁴ A este respecto, el Estado señaló que las diferencias culturales, económicas y sociales existentes en la población generan problemas especialmente complejos. Además, Ciudad Juárez no posee una infraestructura o servicios públicos suficientes para satisfacer las necesidades de la población, que crece constantemente. Los sectores marginados de la población suelen carecer de acceso a una vivienda adecuada, agua potable, servicios de saneamiento y servicios de salud pública.

39. La información recopilada durante la visita puso de manifiesto que, en su calidad de ciudad fronteriza, Ciudad Juárez se ha caracterizado por el aumento del delito, en cuyo contexto han penetrado el crimen organizado y el narcotráfico, a lo que se agrega el incremento de la actividad de bandas delictivas y la presencia de armas de fuego. Un hecho notable a este respecto es que casi todos los asesinatos clasificados como ejecuciones cometidos en el Estado de Chihuahua tienen lugar en Ciudad Juárez.⁵ Esos y otros problemas generan elevados niveles de violencia que afectan a hombres, mujeres y niños que allí viven.

40. Durante la visita de la Relatora Especial, algunos representantes de la sociedad civil también aludieron a las pronunciadas modificaciones de las modalidades culturales establecidas por algunos de los que emigran hacia Ciudad Juárez. En tal sentido, explicaron que hay un mayor número de puestos de trabajo para mujeres, incluidas mujeres jóvenes, que pueden así lograr una

⁴ Véase Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, “Investigación sobre Mujeres Víctimas de Homicida Múltiple en Ciudad Juárez”, presentado durante la visita de la Relatora Especial.

⁵ Ídem.

mayor independencia económica. De hecho, los informes recogidos indican que más de la mitad de la fuerza de trabajo de las maquilas de la zona está integrada por mujeres. Los representantes de la sociedad civil señalaron que esas modificaciones de las estructuras tradicionales en algunos casos generan tensiones en una sociedad caracterizada por desigualdades históricas entre hombres y mujeres; y que son muy escasos los recursos disponibles para ayudar a modificar esas actitudes.

C. Panorama general de la violencia que afecta a las mujeres en Ciudad Juárez

1. Asesinatos de mujeres y niñas a partir de 1993

Esmeralda⁶ tenía 15 años de edad la última vez que fue vista con vida, el 29 de octubre de 2001. Trabajaba en un domicilio privado, como empleada doméstica. Cuando su madre acudió a las autoridades, el 30 de octubre de 2001, para presentar una denuncia sobre desaparición de persona, le dijeron que tenía que esperar 48 horas. El cadáver de Esmeralda puede ser el encontrado, junto con otros restos humanos, el 7 de noviembre de 2001. Su madre ha indicado que aún no está segura. Se realizaron pruebas de ADN, pero la obtención de los resultados demoró largos meses. Si bien la madre de la víctima dijo que sabe que hay muchos casos, el que a ella más le importa es el de su hija.

Lilia Alejandra tenía 17 años cuando desapareció, el 14 de febrero de 2001. Trabajaba como operadora en una maquila. Su madre comenzó a distribuir volantes para colaborar en la búsqueda. Días después la ventanilla del automóvil de la madre apareció rota y en su interior se encontró un rollo de volantes de los que ella distribuía. Como la Policía no apareció en respuesta a su llamada, llevó el automóvil a la propia estación policial, pero no se encontraron claves. El cadáver de Lilia Alejandra, desnudo y estrangulado, fue encontrado en un baldío poco después de una semana posterior a la desaparición. La víctima dejó dos hijos, el más pequeño de cinco meses de edad. Cuando la madre de Lilia Alejandra acudió a las autoridades a preguntar por la investigación, se le dijo que se estaba “ahogando en un vaso de agua” y que mujeres como ésa mueren en todo el mundo.

41. Los informes indican que por lo menos 285 mujeres y niñas han sido asesinadas en Ciudad Juárez desde el comienzo de 1993 hasta fines de octubre de 2002. Durante la visita realizada por la Relatora Especial en febrero de 2002, el Estado mexicano dio cuenta del asesinato de 268 mujeres entre enero de 1993 y enero de 2002. Aunque no existe coincidencia total entre las cifras declaradas por el Estado y por organizaciones no gubernamentales, unas y otras son en gran medida congruentes. A la fecha de la audiencia de octubre de 2002, los informes de las entidades no gubernamentales y de la prensa estimaban que el total estaba comprendido entre 285 y 300.

42. La información recopilada por la CIDH y por su Relatora Especial indica que Ciudad Juárez se ha caracterizado por un pronunciado aumento de los índices de crímenes cometidos contra hombres y mujeres, pero que el aumento en lo referente a las mujeres es anómalo en varios aspectos. El año de 1993 fue el primero en que se incrementaron notablemente los asesinatos de mujeres. Una entidad informó que entre 1985 y 1992 fueron asesinadas 37 mujeres, y 269 entre

⁶ Estos dos ejemplos están extraídos de información recibida por la Relatora durante su visita. Véase también, “Informe de actividades de la Comisión Especial de la H. Cámara de Diputados, para que conozca y de seguimiento a las investigaciones relacionadas con los homicidios de las mujeres perpetrados en Ciudad Juárez, Chihuahua”, notas de entrevistas del 29 de noviembre de 2002.

1993 y 2001.⁷ Si bien los coeficientes de homicidios de hombres y mujeres aumentaron, los de las mujeres se duplicaron en relación con los de los hombres.⁸ Además, el índice de homicidios correspondiente a mujeres en Ciudad Juárez es desproporcionadamente mayor que el de ciudades fronterizas en circunstancias análogas.⁹

43. Aunque resulta difícil caracterizar los motivos de estos crímenes con mucha certeza por las circunstancias en que se cometen y la falta de esclarecimiento, en general coinciden el sector estatal y el no estatal en que la mayor parte de ellos tiene relación con manifestaciones de violencia con causas y consecuencias específicas de género. Un número sustancial de ellos está vinculado con violencia sexual y otros con violencia doméstica e intrafamiliar. Algunos casos presentan modalidades múltiples de esos tipos de violencia.

44. Tanto el sector del Estado como el no estatal dieron cuenta de un número considerable de asesinatos caracterizados como múltiples, o “seriales”, que representan determinada modalidad en las circunstancias del caso. Las víctimas de esos crímenes eran preponderantemente mujeres jóvenes, de 15 a 25 años de edad. Algunas eran estudiantes y muchas trabajadoras de maquilas o tiendas u otras empresas locales. Algunas vivían en Ciudad Juárez desde hacía relativamente poco tiempo y habían emigrado de otras zonas de México. En general sus familiares habían denunciado su desaparición y sus cadáveres fueron encontrados días o meses más tarde, abandonados en baldíos o zonas periféricas. En la mayoría de esos casos existían signos de violencia sexual, abusos, torturas o, en algunos casos, mutilaciones. A la fecha de la visita de la Relatora Especial, la PGJE estimaba que 76 de los asesinatos correspondían a esa modalidad.

45. Esas características están ilustradas, en cierta medida, por el hallazgo de ocho cadáveres en un predio baldío los días 6 y 7 de noviembre de 2001. Después que se encontró un cadáver, el 6 de noviembre, una búsqueda realizada en la zona reveló la presencia de dos cadáveres más el mismo día, y cinco grupos de huesos al día siguiente. A la fecha de la visita de la Relatora Especial, la PGJE manifestó su convicción de que los cadáveres eran los de Guadalupe Luna de la Rosa, Verónica Martínez Hernández, Bárbara Aracely Martínez Ramos, María de los Ángeles Acosta Ramírez, Mayra Juliana Reyes Solís, Laura Berenice Ramos Monarrez, Claudia Ivette González y Esmeralda Herrera Monreal. Se realizaron pruebas científicas, en la mayoría de los casos, para confirmar las identificaciones realizadas.

46. Informes y declaraciones testimoniales recibidos durante la visita de la Relatora Especial arrojaron la siguiente información sobre las jóvenes en cuestión: Guadalupe tenía 19 años de edad, y era estudiante del Instituto Tecnológico de Ciudad Juárez cuando fue vista por última vez por sus padres al salir de su hogar, el 30 de septiembre de 2000, para encontrarse con una amiga e

⁷ Red Ciudadana de No Violencia y Dignidad Humana, “Reporte Ciudadano sobre el femicidio en Juárez”, 6 de marzo de 2002, pág. 4.

⁸ Un análisis basado en los certificados de defunción y otros datos llevaron a la conclusión de que en el período 1990-1993 fueron asesinados 249 hombres, en tanto que entre 1994-1997 lo fueron 942 hombres, lo que implica un incremento del 300%. Según el mismo estudio, entre 1990 y 1993 fueron asesinadas 20 mujeres, y 143 entre 1994-1997, lo que implica un incremento del 600%. Véase Cheryl A. Howard, *Ph.D.*, Georgina Martínez, *M.A.*, Zulma y Méndez, *M.A.*, “*Women, Violence and Politics*”, exposición realizada ante la LASA, 17 de marzo de 2000.

⁹ En un análisis se concluyó que el índice correspondiente a hombres en Ciudad Juárez, fue de 47,1 por 100.000 y de 7,9 por 100.000 en el caso de las mujeres. El índice correspondiente a Tijuana, por ejemplo, que es una ciudad ubicada también sobre la frontera septentrional, caracterizada por una fuerte presencia de maquilas y una población aproximadamente igual a la de Ciudad Juárez, fue, en el mismo período, de 34,9 y de 2,4 para hombres y mujeres, respectivamente. Los índices correspondientes a la totalidad de México en el período en cuestión fueron de 28,2 para varones y de 3,1 para mujeres. *Id.*

ir de compras. Verónica, de 19 años de edad, trabajadora de maquila y estudiante, desapareció tras tomar un autobús en el centro de la ciudad el 19 de octubre de 2000. Bárbara, de 21 años de edad y empleada, desapareció el 26 de diciembre de 2000. María de los Ángeles, trabajadora de maquila y estudiante de 19 años de edad, desapareció el 25 de abril de 2001, tras haber sido vista por última vez en el centro de la ciudad. Mayra, de 17 años, fue vista por última vez en el centro de la ciudad cuando había salido a buscar trabajo el 25 de junio de 2001. Laura Berenice, estudiante, tenía 17 años cuando desapareció, el 25 de septiembre de 2001. Claudia Ivette, de 20 años de edad, operadora de maquila, desapareció el 10 de octubre de 2001. Por último, Esmeralda, trabajadora doméstica, tenía 15 años de edad cuando desapareció, el 29 de octubre de 2001. Las víctimas desaparecieron en un período de aproximadamente un año, todas en fechas y de lugares diferentes. Todas eran jóvenes, de edades comprendidas entre 15 y 21 años. Los cadáveres encontrados los días 6 y 7 de noviembre habían sido arrojados en los respectivos lugares después de la muerte de las víctimas.

47. Muchas personas, incluidos familiares, integrantes de organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la sociedad civil, expresaron grave preocupación sobre las circunstancias de esos crímenes y sobre la respuesta de las autoridades. En particular señalaron que carecían de determinada información básica necesaria para confiar en la veracidad de la identidad que les atribuían las autoridades. En un caso, por ejemplo, se dice que a un familiar se le había negado la posibilidad de ver los restos, “para su propia protección”, y en otros casos los restos aún no habían sido devueltos a los presuntos familiares. Algunos familiares expresaron graves dudas acerca de si los restos hallados eran realmente los de sus seres queridos, o si podían conservar la esperanza de que la persona cuya desaparición habían denunciado siguiera con vida. Aunque se ordenó la realización de pruebas de ADN de los restos recuperados en noviembre, transcurrieron meses sin respuesta. Las autoridades de la PGJE indicaron a la Comisión Interamericana que a octubre de 2002 los resultados de esas pruebas aún no se habían recibido. Se declaró que en un número no especificado de casos anteriores los familiares de las víctimas habían solicitado pruebas de ADN para confirmar la identidad de la víctima, lo que les fue denegado.

48. Debido a la falta de información básica, los familiares de las víctimas, en esos y otros casos, han expresado una profunda falta de confianza en la determinación o capacidad de las autoridades de aclarar lo ocurrido o hallar a los responsables. Además, los familiares de las víctimas, en esos y otros casos, manifestaron haber recibido de las autoridades informaciones contradictorias y confusas, y haber sido tratados en forma despectiva o inclusive irrespetuosa o agresiva cuando trataron de obtener información sobre las investigaciones. En el curso de la audiencia de marzo de 2002 realizada ante la CIDH, representantes de “Alto a la impunidad: ni una muerte más” informaron que los familiares de las víctimas cuyos presuntos cadáveres fueron encontrados los días 6 y 7 de noviembre de 2001 habían regresado al lugar el 25 de febrero de 2002, y encontraron ropas y otros objetos vinculados con algunas de las víctimas en la escena de los hechos.

49. Las autoridades de Chihuahua, por su parte, hacen referencia a la detención, el 9 de noviembre de 2001, de Gustavo González Meza (“La Foca”) y Javier García Uribe (“El Cerillo”), en relación con esos crímenes, y la presenta como prueba de su pronta respuesta. Durante la visita de la Relatora Especial, sin embargo, numerosas personas, incluidos algunos funcionarios del Estado mexicano, expresaron grave preocupación sobre las afirmaciones de que esos detenidos habían sido torturados para obligarlos a confesar. Ambos confesaron en las declaraciones iniciales, y más tarde se retractaron de las mismas.

50. Con respecto a esas alegaciones de tortura, durante su visita la Relatora Especial recibió dos conjuntos bien diferenciados de certificados médicos. El conjunto de ellos proporcionado por la

PGJE fue preparado por el Departamento de Medicina Legal el 11 de noviembre de 2001, a las 02:40 horas y 02:45 horas, respectivamente. El certificado relativo a González no indica la presencia de signos externos de violencia, en tanto que el relativo a García se refiere a una pequeña zona de equimosis en el brazo derecho, que sanaría en menos de 15 días. El otro conjunto de certificados preparado por la Unidad Médica del Centro de Detención a las 21:00 horas del 11 de noviembre de 2001, se refería, en el caso de González, a “múltiples quemaduras en genitales” y zonas de equimosis en la zona del tórax, así como edemas. En el caso de García se refiere a “[m]últiples quemaduras de 1er grado en genitales” y marcas en el brazo derecho.¹⁰ Informes subsiguientes indican que las alegaciones de torturas fueron denunciadas ante las autoridades y públicamente, pero que los jueces rechazaron las denuncias de coacción como infundadas. También se señaló que la persona encargada de los servicios periciales en la PGJE en ese entonces había renunciado al sufrir presiones para que modificara los resultados de determinadas pruebas periciales a fin de inculpar a los dos detenidos.¹¹ La muerte del señor González el 8 de febrero de 2003 en su celda, en circunstancias que siguen bajo investigación, ha generado renovadas expresiones de preocupación en relación con dicho proceso penal.

2. Desapariciones de mujeres

51. A la fecha de la visita de la Relatora Especial, la PGJE señaló que en el período comprendido entre 1993 y enero de 2002 se presentaron en Ciudad Juárez 4.154 denuncias de desaparición de personas. De ellas, 3.844 de las personas en cuestión habían sido localizadas. En 53 casos la PGJE poseía conocimiento directo o indirecto de la situación de la persona respectiva, pero se negó a declarar cerrado el caso a menos que, o hasta que, la persona hubiera aparecido físicamente en la Subprocuraduría. No se encontró el paradero de 257 de esas personas declaradas como desaparecidas.

52. Con respecto al año 2002, el Estado indicó recientemente que para el período comprendido entre enero y octubre se habían presentado 285 denuncias de desaparición de mujeres. De ellas, 257 mujeres fueron localizadas, seis casos se mantuvieron “en reserva” porque la dirección correspondiente era errónea o había cambiado, o porque la presunta víctima se había puesto en contacto con la familia sin proporcionar información sobre su paradero. Veintidós seguían siendo investigados.

53. Según información reciente, a lo largo de estos años sólo un pequeño número de expedientes (menos de diez) fue transferido de la fiscalía a cargo de los casos de desaparecidos a la Fiscalía de Homicidios. A la fecha de la visita de la Relatora Especial no resultaba claro en qué medida se había intentado establecer referencias cruzadas de los datos referentes a las mujeres desaparecidas con los de las víctimas no identificadas de homicidios.

54. Con respecto a las mujeres declaradas como desaparecidas cuyos cadáveres fueron recuperados ulteriormente y a las no encontradas, una de las preocupaciones cardinales expresadas por los familiares y otros representantes de la sociedad civil fue la referente a la demora en la iniciación de las investigaciones. Por una parte, indicaron que los familiares que acudieron a la Policía para denunciar la desaparición de una persona recibieron en muchos casos la respuesta de que debían volver en 48 horas, y la explicación de que la mujer o muchacha

¹⁰ Información ulterior preparada en defensa de los detenidos señala que las quemaduras habían sido provocadas por electricidad.

¹¹ Alto a la impunidad: ni una muerta más, “Informe Temático: Asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua”, presentado ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas, agosto de 2002, pág. 7.

desaparecida debía de haber salido con un novio y pronto volvería. Por otra parte, señalaron que aunque se presentara la denuncia de la desaparición de una persona, la respuesta no iba a ser rápida ni integral.

55. Si bien las autoridades de Chihuahua reconocieron a la Relatora Especial que en el pasado la Policía había tendido a no recibir la denuncia de la desaparición de una persona antes de que transcurriera cierto lapso, esto ha sido corregido a través de cambios de políticas y prácticas, que requieren ahora una rápida investigación. En octubre de 2002, la PGJE informó que la Unidad de Atención a Víctimas de la Fiscalía Especial había sido reforzada con personal adicional; que se había dado prioridad a las búsquedas inmediatas (en especial cuando las circunstancias del caso indicaran un alto riesgo, como en las características vinculadas con los homicidios “seriales”), y que los agentes de la PGJE participaban ahora en estos esfuerzos, para poder adoptar medidas in situ. En consecuencia, la PGJE señaló que un mayor número de esas denuncias se resolvían a través de la localización de la persona presuntamente desaparecida. En vista de las denuncias de demoras a este respecto hasta fines de 2001, la cuestión de una rápida investigación de las denuncias de desaparición merece un seguimiento y una evaluación muy estrechos.

56. Tras su visita a Ciudad Juárez, la Relatora Especial dirigió su atención a una preocupante serie de desapariciones ocurridas en la Ciudad de Chihuahua que quizá comparten algunas de las características de los crímenes de Ciudad Juárez. Durante la audiencia de octubre de 2002, representantes de “Alto a la impunidad: ni una muerta más” dieron cuenta de la desaparición de 15 mujeres y muchachas en la Ciudad de Chihuahua. Señalaron que el cadáver de una de las víctimas había sido hallado, aunque el caso aún no había sido objeto de una investigación efectiva. Señalaron además que no habían sido debidamente investigadas las restantes desapariciones, a tal punto que el expediente de una de las víctimas que desapareció en 1998 constaba de seis hojas.

3. Violencia doméstica e intrafamiliar

57. El asesinato de mujeres en Ciudad Juárez está estrechamente vinculado con, y sufre la influencia de, la prevalencia de la violencia doméstica e intrafamiliar. Un examen de los datos oficiales, crónicas periodísticas e informes no gubernamentales, indica que un considerable número de asesinatos ocurridos a partir de 1993 se produjeron, evidentemente, en relación con situaciones de violencia doméstica e intrafamiliar.

58. Corresponde señalar que la violencia dentro de la familia, incluidos casos de agresiones, abusos sexuales y violación, ciertamente no es exclusiva de Ciudad Juárez ni de México. Sin embargo, la falta de estadísticas confiables sigue siendo uno de los obstáculos a la definición del alcance del problema. De hecho, la Relatoría Especial no ha encontrado datos adecuados sobre la prevalencia de esos tipos de violencia en Ciudad Juárez.

59. No obstante, algunos estudios proporcionan indicios generales sobre la gravedad de la situación. Los mismos indican que aproximadamente entre un tercio y la mitad de las mujeres mexicanas que forman una pareja sufrieron algún tipo de abuso físico, emocional, psicológico, económico o sexual a manos de sus compañeros.¹² Las mujeres en edades comprendidas entre 15

¹² Véase, por ejemplo, Mensaje del Secretario de Salud, doctor Julio Frenk Mora, durante la reunión “Violencia sobre la Salud de las Mujeres”, que se realizó el 2 de agosto de 2001; véase también, “Violencia en Casa: Guía informativa para su prevención y su atención”, realizada por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados Mexicana y por el Instituto Nacional de Mujeres de la Presidencia de la República de México.

y 29, y las mujeres embarazadas han sido, según los informes, especialmente afectadas.¹³ Esa violencia afecta a hombres, mujeres y niños, pero los agresores son, en los más de los casos, hombres. Las consecuencias a corto y a largo plazo de esa violencia contribuyen a perpetuar la subordinación de las mujeres y privan a éstas de oportunidades en condiciones iguales a las del hombre. Además, la subordinación económica y la necesidad de mantener a los hijos conducen a muchas mujeres a tolerar situaciones de abuso.

60. Dicha violencia conduce, en casos extremos, al homicidio. Si bien la Comisión Interamericana no ha encontrado documentación extensa a este respecto, se informa que en un estudio la Secretaría de Salud examinó 15.000 certificados de defunción de la región metropolitana de la capital. De ellos 1.935 se referían al fallecimiento de mujeres y en el 48% de esos casos se mencionaba como causa la violencia doméstica.¹⁴

61. Con respecto a Ciudad Juárez, los asesinatos referidos en los medios de difusión van desde el caso de un padrastro que supuestamente golpeó a su hijastra de dos años de edad, al caso de un hijo que mató a puñaladas a su madre porque se rehusaba a pagar sus deudas.¹⁵ El asesinato de María Luisa Carsoli Berumen, el 21 de diciembre de 2001, poco antes de la visita de la Relatora Especial, ilustra algunas de las características de este problema.

María Luisa, de 33 años de edad, era madre de cuatro hijos de tres a ocho años de edad. Había estado casada con Ricardo Medina Acosta durante diez años a la fecha en que éste la mató enfrente a Casa Amiga, un centro de crisis para mujeres objeto de violencia. El matrimonio había solicitado asesoramiento en ese centro alrededor de un año atrás en relación con los violentos ataques perpetrados por Medina contra su mujer. Necesitada de dinero, María Luisa había conseguido un empleo como recepcionista en Casa Amiga. La violencia no cesó, sin embargo, y, de hecho, su marido fue detenido brevemente en noviembre de 2001 por haber tratado de matar a su esposa. Los informes obtenidos indican que Medina fue liberado poco después de su detención. María Luisa pasó por varios intentos de reconciliación y permaneció en Ciudad Juárez para salvaguardar los intereses de sus hijos, cuya custodia había sido otorgada a su padre. El día antes del asesinato, ella salió de su domicilio. El día del asesinato, Medina estaba esperándola fuera de Casa Amiga. La agarró, intercambiaron unas palabras y la mató a puñaladas. Era considerado fugitivo al momento de la visita de la Relatora Especial.¹⁶

En el informe “Violencia Intrafamiliar, Documento Metodológico y Resultados”, publicado en 2000, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática indica que los resultados de la encuesta del Instituto mostraron que de las 17.124.812 personas que viven en la región metropolitana de la Ciudad de México, 5.821.697 vivían en hogares caracterizados por la violencia, en los más de los casos violencia emocional, intimidación y violencia física y sexual. Esas referencias se mencionan en el informe “Programas Nacionales para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en México”, de octubre de 2000, preparado por Teresa Ulloa Ziáurriz, Mónica del Val Locht y Jorge González Santana, para el proyecto *Violencia en las Américas* que realiza la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, el ICCLR y el ILANUD.

¹³ Ídem.

¹⁴ Véase María Rivera, “Crecen las denuncias, pero aún es insuficiente el combate a la violencia contra la mujer”, *La Jornada*, 8 de marzo de 2002 (que hace referencia al estudio en cuestión).

¹⁵ Véase, por ejemplo, Armando Rodríguez, “Matan a 18 en 10 meses”, *El Diario*, 10 de octubre de 2001 (en que se da cuenta de esos dos asesinatos, entre otros) o el informe del mismo periodista en la edición del 3 de enero de 2002 de *El Diario*: “Las mataron sus esposos: En dos meses, cuatro mujeres han sido victimadas por sus parejas”.

¹⁶ La Relatora Especial recibió información sobre este asesinato durante su visita. Véase también, Esther Chávez Cano, “Una muerte anunciada”, *El Diario*, 27 de diciembre de 2001 (la autora es Directora de Casa

4. Violencia sexual

62. Las diferentes formas de violencia arriba referidas suelen estar conectadas con violencia sexual. Como ya se señaló, un considerable número de las mujeres asesinadas, especialmente las víctimas de los denominados asesinatos “seriales”, habían sido violadas u objeto de otros tipos de abusos sexuales. Algunos de esos cadáveres presentaban signos de tortura, o, en algunos casos, de mutilaciones. Además la Relatora recibió información muy general, durante su visita, acerca de una elevada incidencia de violaciones y violencia sexual fuera del contexto de esos asesinatos.

63. Si bien no se conoce con suficiente certeza la magnitud de esos aspectos del problema, las pruebas recogidas en determinados casos indican vínculos con la prostitución o el tráfico con fines de explotación sexual. En ambos casos pueden darse situaciones de coacción y abuso de mujeres que trabajan en el comercio sexual o se ven forzadas a participar en él. Entre otros, la Directora de UNIFEM ha señalado que la situación de Ciudad Juárez, que padece los problemas del narcotráfico, la pornografía organizada y la prostitución, entre otros, es un factor significativo del incremento de la violencia contra las mujeres. Señaló que hasta que se ataquen seriamente esos problemas conexos no se podrá poner fin a los asesinatos en Ciudad Juárez.¹⁷

64. Al igual que en el caso de las otras modalidades de violencia basadas en el género a las que se hizo referencia, la violencia sexual está guiada por la desigualdad de género. Si bien se trata de un grave problema de derechos humanos, tiende a estar subdocumentada, subinformada y subinvestigada. A este respecto, una de las preguntas que se plantean en relación con los asesinatos objeto del estudio es por qué, dada la prevalencia del abuso sexual en la generalidad de esos casos, no se realizaron, en algunos de ellos, pruebas tendientes a verificar ese abuso. Como esos casos no han sido aclarados, es difícil llegar a una explicación, pero la misma efectivamente indica que la violencia sexual no siempre ha sido manejada como un elemento importante de esos delitos.

D. Amenazas contra quienes participan en la búsqueda de justicia

65. Durante su visita y en subsiguientes actividades de seguimiento, la Relatora Especial recibió información sobre amenazas y actos de hostilidad contra defensores de derechos humanos que habían participado en esos casos, familiares de víctimas que pedían el esclarecimiento de los hechos, y periodistas que daban cuenta de los delitos y de la búsqueda de justicia.¹⁸ En entrevistas, por ejemplo, varios familiares manifestaron haber recibido llamadas telefónicas anónimas con mensajes intimidatorios. Según ciertos informes, a varios familiares se les había advertido que dejaran de buscar responsables. Varios de ellos dijeron haber sido vigilados o seguidos. En la mayoría de los casos las personas afectadas indicaron que no habían denunciado la intimidación a las autoridades por falta de confianza o por temor.

Amiga Centro de Crisis); Luz del Carmen Sosa, “Casa Amiga: exigen castigo para homicida”, El Diario, 21 de enero de 2002 (en que se da cuenta de pedidos de que Medina fuera arrestado, procesado y castigado).

¹⁷ Rosa Elvira Vargas, “Se suma el titular del UNIFEM al clamor de justicia por las muertas de Juárez”, La Jornada, 4 de diciembre de 2002, versión en línea (que informa sobre la visita de la Directora a Ciudad Juárez y cita sus expresiones acerca de las razones del incremento de la violencia contra las mujeres en esa localidad).

¹⁸ Véase, por ejemplo, la presentación escrita de “Alto a la impunidad: ni una muerta más”, efectuada ante la CIDH durante la audiencia de marzo de 2002; Reporte Ciudadano sobre el Femicidio en Juárez, preparado por Red Ciudadana de No Violencia y Dignidad Humana, 6 de marzo de 2002, págs. 3-5.

66. Pocos días antes de la visita de la Relatora Especial, el abogado de Gustavo González Meza -- uno de los acusados con relación al asesinato de las víctimas cuyos cadáveres fueron supuestamente encontrados en noviembre de 2001-- fue asesinado a balazos por la policía judicial cuando conducía un vehículo en Ciudad Juárez. El padre de Mario César Escobedo Anaya informó que estaba hablando con su hijo por teléfono celular en el momento en que se dispararon los tiros. Ulteriormente los familiares, dirigentes locales y diversas asociaciones de abogados exhortaron a las autoridades a aclarar el asesinato y castigar a los culpables, y expresaron la preocupación de que la investigación inicial hubiera estado caracterizada por lo que ellos describieron como graves irregularidades.¹⁹ Las autoridades señalaron que los agentes en cuestión habían disparado en legítima defensa y que ulteriormente habían sido suspendidos. Escobedo había sostenido que su cliente había sido torturado durante su detención para que efectuara una confesión falsa. La Relatora Especial recibió durante su visita información de que Escobedo había recibido amenazas pocos días antes de ser asesinado. El asesinato de Escobedo suscitó enorme atención pública, y muchas personas, incluidos algunos representantes del Estado mexicano, manifestaron a la Relatora Especial su grave preocupación por las circunstancias en cuestión.

67. Como se señala en el Capítulo I que antecede, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Esther Chávez Cano, defensora de derechos humanos que ha participado en las actividades tendientes a lograr justicia en los casos de que se trata, y de las familias de González y García, los dos hombres detenidos en relación con los cadáveres encontrados en noviembre de 2001. Todos ellos habían recibido una serie de amenazas. Como también se señala arriba, las medidas cautelares otorgadas in relación con dichas familias fueron ampliadas después de la muerte del señor González para incluir al señor García. Mario César Escobedo Anaya había sido el defensor de González a la época en que fue asesinado y, según ciertos informes, el abogado que actualmente defiende a García también ha sido amenazado.²⁰

68. Durante su visita, y ulteriormente, la Relatora Especial recibió información acerca de amenazas contra periodistas, referentes a esos crímenes. Ella entrevistó a varios periodistas, que aludieron a amenazas o presiones en relación con la labor que realizaban con respecto a esos crímenes, y a un entorno general de temor que los rodeaba. Las crónicas periodísticas a partir de la fecha de la visita indican que los periodistas Samira Izaguirre, José Antonio Tirado y José Loya habían sido amenazados y hostigados, evidentemente en relación con su labor referente a esos crímenes.²¹ Además, una periodista establecida en Chihuahua denunció el hostigamiento y las amenazas que sufrió desde que comenzó a informar sobre los asesinatos allí ocurridos.²²

E. La respuesta del Estado mexicano frente a la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez

1. La respuesta del sector de la justicia

69. Aunque ha habido importantes avances, la respuesta del Estado mexicano frente a los asesinatos y otras formas de violencia contra mujeres ha sido y sigue siendo gravemente insuficiente. En consecuencia, este es un aspecto central del problema. En conjunto, la

¹⁹ Véase, por ejemplo, el anuncio pago publicado en El Diario el 10 de febrero de 2002 por cuatro asociaciones de abogados locales (pág. 6A).

²⁰ Véase, por ejemplo, “Desaliento, denominador común en Ciudad Juárez”, Proceso, 15 de febrero de 2002, proceso.com.mx.

²¹ Véase, Víctor Ballinas, “Periodistas de Ciudad Juárez denuncian hostigamiento oficial”, La Jornada, 8 de febrero de 2002, jornada.unam.mx.

²² Alto a la impunidad: ni una muerte más, exposición escrita presentada a la Comisión, marzo de 2002.

impunidad que rodea la mayor parte de los actos de violencia basados en el género contribuye a promover su perpetuación.

70. Representantes de la sociedad civil expresan indignación por la insuficiente reacción de la Policía y la judicatura frente a esos asesinatos, en especial en relación con las series de homicidios de mujeres jóvenes, que parecen constituir una modalidad determinada. Esos representantes y familiares de diversas víctimas se quejan de demoras en la iniciación de investigaciones referentes a desapariciones denunciadas, esfuerzos insuficientes en la investigación inicial, omisión de recoger o registrar pruebas, pérdida o extravío de pruebas contenidas en expedientes, malos tratos a familiares de las víctimas por parte de las autoridades, falta de información sobre el estado o los resultados de la investigación u orientación con respecto a los mecanismos jurídicos, falta de servicios de respaldo para los sobrevivientes de las personas asesinadas, y falta de resultados en cuanto a la identificación, procesamiento y castigo de los responsables. Muchas personas han expresado preocupación con respecto al hecho de que la atención se centra en la aclaración de los crímenes recientes, haciéndose poco o nada para investigar los asesinatos ocurridos antes de 1998. Análogamente, muchos han comentado que cada vez que se denuncia un nuevo asesinato se transfieren los recursos a esa investigación, siendo escaso el seguimiento de las investigaciones que estaban en curso.

a. La respuesta desde 1993 hasta la emisión de la Recomendación 44/98 de la CNDH

71. El Estado mexicano, por su parte, admite que se cometieron errores durante los primeros cinco años en que se vio confrontado con esos asesinatos. Reconoce, por ejemplo, que no fue infrecuente que la Policía le dijera a un familiar que tratara de informar la desaparición de una niña que volviera a las 48 horas, siendo evidente que había cosas que investigar. Tanto los representantes del Estado como de entidades no estatales señalaron que las autoridades de Ciudad Juárez solían desechar las denuncias iniciales, manifestando que la víctima habría salido con un novio y no tardaría en volver al hogar. La PGJE mencionó también falta de capacidad técnica y científica y de capacitación, en esa época, por parte de los miembros de la Policía Judicial. Autoridades del Estado de Chihuahua señalaron que las fallas eran tales que en 25 casos, que databan de los primeros años de los asesinatos, los “expedientes” eran poco más que bolsas que contenían una serie de huesos, lo que prácticamente no servía de base para avanzar en la investigación.²³

72. De hecho, los problemas eran tales que conforme a la denuncia presentada por la Diputada Federal Alma Angélica Vucovich Seele, la Comisión Nacional de Derechos Humanos realizó una investigación de la respuesta del Estado mexicano a 36 de los asesinatos y en 1998 emitió su Recomendación 44/98, que contiene recomendaciones de medidas específicas tendientes a corregir las fallas identificadas y llamar a cuentas a los responsables. Las recomendaciones se basaron en un detenido examen de los expedientes de los casos y de los procedimientos aplicados. El examen de dichos expedientes puso de manifiesto fallas básicas, tales como omisión de recoger pruebas fundamentales y realizar pruebas sencillas. Por ejemplo, de todos los casos examinados, en diez se habían producido ataques sexuales; en ocho no; y en otros seis no se sabía, porque no se habían realizado pruebas tendientes a establecerlo. No se habían adoptado medidas básicas para determinar la identidad de las víctimas. En algunos expedientes faltaban los informes forenses y los certificados de defunción. La CNDH también llamó la atención sobre la demora en la tramitación de los casos.

²³ Véase la Carta del Secretario de Gobierno de Chihuahua a la Relatora Especial del 11 de febrero de 2002.

73. La CNDH hizo hincapié en que esos casos estaban siendo tratados en forma aislada, sin tener en cuenta el más amplio contexto de la violencia contra la mujer y los efectos de la impunidad en la sociedad en conjunto. Señaló que las autoridades de la PGJE habían elaborado un discurso carente de fundamento sobre las víctimas --en el sentido de que se trataba de mujeres de pocos recursos, sin vínculos firmes, que no se sabía cuántas de ellas eran prostitutas, pero que muchas eran conocidas en centros nocturnos, etc.-- para excusarse o encubrir su omisión de cumplir sus cometidos conforme a la ley. La CNDH subrayó que ello era discriminatorio e indicaba falta de voluntad de proteger los derechos de las víctimas.

74. La CNDH señaló que, como consecuencia de los actos y omisiones de los funcionarios del Estado en el sector de la justicia, se habían violado los derechos de las víctimas y de sus familiares, en contravención de las obligaciones nacionales e internacionales del Estado mexicano, incluida la Convención de Belém do Pará. Las recomendaciones específicas se refieren a la necesidad de realizar medidas básicas de investigación, garantizar la colaboración interdisciplinaria e interinstitucional, adoptar eficaces medidas de seguridad pública y reforzar la administración de justicia y hacer efectiva la responsabilidad administrativa y, en la medida en que se justificara, penal, por los actos y omisiones denunciados.

75. El hecho lamentable de que no se realizara un seguimiento institucional por parte de la CNDH a los efectos de la plena aplicación de esas recomendaciones y de informar sobre las medidas adoptadas significa que esta valiosa iniciativa no realizó plenamente su potencial; en efecto, la plena aplicación de esas recomendaciones habría suscitado un efecto positivo sobre la situación. A ese respecto, como se explica más abajo, varias iniciativas encaminadas a mejorar esta situación no han sido objeto del seguimiento necesario. En este sentido hay un patrón de esfuerzos que se inician pero jamás se completan plenamente; por lo tanto, tales esfuerzos nunca logran disminuir de manera significativa la violencia contra la mujer.

b. Situación imperante desde el establecimiento de la Fiscalía Especial

76. Las autoridades del estado de Chihuahua sostienen que, desde su establecimiento en 1998, la Fiscalía Especial ha puesto en marcha las medidas necesarias para reaccionar pronta y adecuadamente frente a esos crímenes, y ha logrado un índice mucho más satisfactorio de aclaración de casos.²⁴ Durante la visita de la Relatora Especial, autoridades de Chihuahua informaron que la Fiscalía Especial estaba formada por agentes del Ministerio Público y de la PGJE, con capacitación especializada, y que la misma ha sido dotada de capacidad técnica para responder más eficazmente frente a esos delitos, a través de equipos tales como un laboratorio de pruebas de ADN que estaba a punto de ser instalado cuando se produjo la visita de la Relatora Especial, y de la instalación de diversos sistemas de información que permitirían a los investigadores realizar el seguimiento de datos y obtener acceso a bases de datos nacionales sobre cuestiones tales como impresiones digitales.²⁵ También describieron una base de datos recientemente establecida, utilizada para el seguimiento de algunos de los asesinatos y desapariciones que se estaban estudiando y extraer información sobre características y tendencias.

²⁴ Debe señalarse que antes de la creación de la Fiscalía Especial había sido establecida, como dependencia de la PGJE, en 1996, la Unidad Especializada encargada de la investigación de esos asesinatos y de desapariciones de mujeres.

²⁵ En octubre de 2002, autoridades locales informaron que el laboratorio de ADN aún no estaba funcionando, pero que estaba instalado en un 80%. Información no oficial de febrero de 2003 señaló que aún no estaba funcionando.

77. En cuanto a procedimientos, se informó que cada uno de los homicidios se había asignado a determinado grupo de agentes encargados de la investigación en todas sus etapas, para evitar el posible costo que implica la pérdida de información y garantizar la integridad de la investigación y del expediente correspondiente. Además de sus funciones ordinarias, los agentes del grupo están presentes durante las autopsias para tomar conocimiento de la información y las pruebas obtenidas, y se les encomienda realizar una labor de seguimiento hasta la sentencia definitiva.

78. Las autoridades señalaron que la Fiscalía Especial realiza una labor de coordinación con otros niveles de autoridad en varios ámbitos importantes. Señalaron que la Oficina Federal de Investigaciones de los Estados Unidos (FBI) ha impartido varios cursos sobre temas tales como gestión de la escena del crimen e intercambio de información encaminada a la localización de sospechosos. La Fiscalía Especial intercambió información con la PGR, que además proporcionó asistencia pericial para algunas pruebas de ADN. Además, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la PGR y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez ayudaron a impartir varios otros cursos especializados. Por otra parte, la Fiscalía Especial colabora con la Policía de la Municipalidad de Ciudad Juárez en determinadas actividades, y cuenta con la asistencia del Instituto Municipal de Investigación y Planeación en materia de elaboración de mapas y obtención de datos técnicos.

79. Se informó del establecimiento de un Área Especializada de Atención a Víctimas, dependiente de la Fiscalía Especial, encargada de dispensar servicios jurídicos, psicológicos y sociales a quienes los necesiten. Además existen unidades especializadas para investigar informes de desapariciones y ocuparse de delitos sexuales y delitos contra la familia. Sin embargo, con respecto a las iniciativas que anteceden, las autoridades de Chihuahua expresaron la preocupación de que los fondos federales asignados a las actividades de la Fiscalía Especial eran insuficientes.

80. La información disponible refleja que los esfuerzos desplegados para mejorar la reacción frente a esos crímenes a través de la Fiscalía Especial han alcanzado algunos logros. Ciertamente, la situación no es tan grave como en los primeros años, en que en algunos casos el único “expediente” de un asesinato consistía en una bolsa de huesos. Además, el tenor del discurso oficial no es tan visiblemente discriminatorio como el documentado por la CNDH en su Recomendación 44/98. Al mismo tiempo, representantes de la sociedad civil y otras personas que han realizado el seguimiento de la respuesta del sector de la justicia siguen denunciando lo insuficiente de la respuesta, tanto en relación con aspectos sustanciales de las investigaciones como con respecto al tratamiento acordado por el personal policial y de la Fiscalía a los familiares de las víctimas.

c. Estado de las investigaciones y procesamientos

81. Una estadística ilustrativa para comprender las encontradas perspectivas referentes al desempeño de las autoridades policiales y judiciales en relación con los asesinatos de que se trata es el número de casos que la Fiscalía Especial considera “resueltos”. La Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua informó a la Relatora Especial durante la visita de esta última que de los 268 asesinatos de mujeres que había registrado entre enero de 1993 y enero de 2002, 76 fueron clasificados como pertenecientes a una modalidad de asesinatos múltiples o “seriales”, y 192 como “situacionales”, es decir crímenes pasionales, relacionados con narcotráfico o con asaltos, delitos sexuales, peleas, violencia intrafamiliar, actos de venganza, homicidios culposos o por móviles desconocidos. Con respecto a los 76 clasificados como homicidios múltiples, clasificó a 27 como “resueltos” y a 49 como en proceso de investigación. En relación con los mismos, la PGJE dio cuenta de la condena del perpetrador de un crimen. Con respecto a los 192 asesinatos “situacionales”, clasificó a 152 como “resueltos”, y a 40 como en proceso de

investigación. De ellos, según la PGJE 57 dieron lugar a procesamiento y condena. A fines de noviembre de 2002 el Estado dio cuenta de la condena a prisión de otras dos personas. Los datos existentes indican que del número total de asesinatos, aproximadamente el 20% dieron lugar a procesamientos y condenas.

82. Preguntas adicionales formuladas por la Relatora Especial sobre el sistema de clasificación suscitaron la respuesta de que la palabra “resueltos”, en la terminología de la PGJE, significaba que la Fiscalía Especial cree poseer suficiente información para presumir el motivo y la culpabilidad del supuesto perpetrador de un crimen, y que la persona había sido conducida ante un juez. No significa necesariamente que determinada persona haya sido imputada o juzgada formalmente. No obstante, no se explicó claramente por qué indicios que aún no son suficientes para respaldar una acusación y un procesamiento formales fueron suficientes, de todos modos, para determinar los móviles y declarar “resuelto” el caso.²⁶

83. Con respecto a los asesinatos múltiples o “seriales”, el Estado mexicano informó que Omar Latif Sharif fue detenido en 1996 en relación con tres homicidios. Dicha persona fue procesada y condenada por el homicidio de Elizabeth Castro García. Durante la visita de la Relatora Especial, la sentencia aún no era firme, porque tras la condena, la defensa había interpuesto un recurso de reposición contra la misma, al que se hizo lugar, a los efectos de que se revisara determinado aspecto del caso. El Estado mexicano informó también que seis miembros de una banda denominada “los Rebeldes” fueron detenidos en 1996 en relación con siete casos de violación y asesinato. Los miembros de otras bandas, “el Tolteca” y “los Ruterros” fueron detenidos en relación con otros ocho casos en 1999, y dos hombres conocidos como “el Cerillo” y “la Foca” fueron detenidos en 2001 en relación con ocho casos. Aparte del procesamiento de Sharif, el Estado mexicano informó que todas las demás actuaciones seguían en la etapa de investigación del procesamiento.

84. La teoría expresada por la PGJE durante la visita de la Relatora Especial fue que los “Rebeldes” y los “Ruterros”, así como “El Cerillo” y “La Foca” operaban conforme a las instrucciones de Sharif al perpetrar muchos de los homicidios múltiples o “seriales”, aunque el Estado agregó que no existían suficientes elementos probatorios como para iniciar los procedimientos penales correspondientes a muchos de esos crímenes.

85. Desde la perspectiva de numerosos representantes de la sociedad civil, el dato estadístico clave consiste en que un solo perpetrador, Abdel Latif Sharif Sharif, fue condenado en relación con uno de los asesinatos múltiples o “seriales”. Aunque los “Rebeldes” están detenidos desde 1996, y los “Ruterros” a partir de 1999, los asesinatos no cesaron, y esos supuestos perpetradores aún no han sido condenados. Dichos observadores expresaron continua preocupación por la utilización de la tortura para lograr confesiones en algunos de esos casos, por ejemplo en los de Gustavo González Meza y Víctor Javier García Uribe. En resumen, muchos expresaron dudas acerca de que hubieran sido detenidos los verdaderos perpetradores de los crímenes, y todos manifestaron desaliento por el hecho de que no se había llegado a un procesamiento y castigo definitivos.

²⁶ Los criterios de clasificación y “resolución” han planteado dudas en otros sectores. Por ejemplo, si bien las autoridades de Ciudad Juárez han clasificado a algunos de los asesinatos como vinculados con el narcotráfico, la Procuraduría General de la República indicó que carecía de suficientes elementos probatorios o datos que permitieran vincular esos crímenes con el narcotráfico, por lo cual no podía intervenir en su investigación. Véase la carta de José Luis Santiago Vasconcelos, Unidad Especializada para el Crimen Organizado de la PGR, dirigida a Sergio Antonio Martínez Garza, Secretario General de Gobierno de Chihuahua, del 7 de marzo de 2002.

86. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado mexicano precisó que:

si bien es cierto que en las primeras investigaciones hubo varias dilaciones e irregularidades, debe reconocerse que han sido entregados a la justicia, noventa y tres de los autores de los homicidios y desapariciones de mujeres incluidos cómplices y colaboradores. Por ello, no es de considerarse que en Ciudad Juárez impere un fenómeno de impunidad, en tanto que dicho concepto implica la inactividad del gobierno para sancionar a los responsables.

Al respecto, la Relatora y la Comisión desean reconocer que los esfuerzos a través de los cuales se logró la entrega de estas personas a la justicia muestran que, aplicando las acciones necesarias, es posible realizar avances en la investigación y el procesamiento de estos delitos. Sin embargo, no escapa a la atención de quienes conocen la situación en Ciudad Juárez que en los años cubiertos por el presente informe han sido asesinadas aproximadamente 300 niñas y mujeres, y casi 300 permanecen en la lista de personas desaparecidas. En este sentido, en un alto porcentaje no se manifiestan resultados efectivos en la investigación ni se evidencia la solución de los casos.

87. Al examinar el papel de la justicia federal, en especial la asistencia proveniente de la PGR, la Relatora Especial, durante su visita, recibió información según la cual, además de proporcionar cierta capacitación y asistencia en cuanto a sistemas de información, la Fiscalía Especial había solicitado a la PGR que proporcionara asistencia técnica en relación con el hallazgo de los ocho cadáveres ocurrido en noviembre de 2001. La PGR informó que había enviado personal técnico especializado para que colaborara en esa investigación, y que su principal aporte consistía en realizar las pruebas de ADN de algunos de los restos encontrados. Aunque la Comisión Interamericana ha recibido información en el sentido de que las autoridades de Chihuahua han solicitado asistencia de la PGR en términos generales, y que la PGR la ha ofrecido, también en términos generales, al parecer cada uno de esos ámbitos de autoridad invoca el alcance de su jurisdicción para rechazar una participación conjunta adicional o más profunda en la investigación de esos crímenes.

2. Esfuerzos de otros sectores y colaboración institucional tendiente a buscar soluciones

88. Además del sector de la justicia, es evidente que se requiere, como respuesta a esos asesinatos y otros crímenes, la reacción de una amplia gama de protagonistas estatales y no estatales. En cuanto a la labor de otros sectores, esas modalidades de violencia contra la mujer requieren respuesta por tratarse de un problema de seguridad pública, en cuanto a la prevención de ese tipo de delitos, y por tratarse de una cuestión de salud pública en cuanto a la necesidad de medidas de prevención y prestación de servicios a las víctimas, y una cuestión social en cuanto a los efectos que recaen sobre las familias y sobre el tejido social en Ciudad Juárez.

89. A este respecto, durante su visita la Relatora Especial recibió información referente a iniciativas encaminadas a atender las dimensiones de seguridad pública del problema. Por ejemplo, el Presidente de la Municipalidad e integrantes de su equipo dieron cuenta de iniciativas promisorias tendientes a establecer una línea telefónica de emergencia para recibir llamadas de ese género de mujeres que corrieran riesgo de sufrir violencia doméstica, acoso en la vía pública, etc.; implementar un programa de controles más estrictos de contratación de conductores en el servicio de transporte público; instalar sistemas de alumbrado adicionales; poner en marcha un nuevo programa de denuncias anónimas denominado “Juntos contra la Delincuencia”; y trabajar con algunas maquilas para establecer sistemas que aseguren que ninguna mujer quede sola en los buses que las llevan hacia y desde el trabajo. Además de los esfuerzos realizados en el ámbito

municipal, la PGJE ha informado también sobre la labor de extensión y educación de la Fiscalía Especial, encaminada a dar a conocer información a las mujeres sobre autoprotección y defensa personal, especialmente en colegios y maquilas, así como programas de concientización sobre la violencia.

90. Al examinar la labor tendiente a hacer participar a protagonistas no estatales, la Relatora Especial recibió también información muy general sobre los esfuerzos realizados por las empresas de maquila en torno a cuestiones referentes a la situación y al tratamiento de sus trabajadores y a cuestiones de seguridad pública. Con respecto a estas últimas, por ejemplo, la situación que se está estudiando plantea preguntas sobre seguridad en los parques industriales y sus alrededores, en que están ubicadas las maquilas, y preocupaciones sobre las muchas trabajadoras que recorren considerables distancias a altas horas de la noche para cumplir sus turnos de trabajo. A este respecto, el Estado mexicano es responsable de garantizar que las maquilas cumplan sus obligaciones legales frente a sus trabajadores, y también tiene un rol especial de alentar a que las maquilas inviertan en mecanismos de respaldo para los trabajadores y comunidades que los sirven, y para ayudarlos a canalizar esas inversiones en pro del bien público.

91. En cuanto a la participación del sector del Gobierno federal, durante su visita la Relatora Especial recibió información detallada sobre las valiosas actividades de las Comisiones Parlamentarias de Equidad y Género y de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados creada para realizar el seguimiento de los casos de asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez. Dicha Comisión Especial ha mantenido reuniones con parientes de las víctimas, organizaciones no gubernamentales que trabajan en ese ámbito, autoridades del Estado y representantes de las maquilas, a fin de hacer el seguimiento de las investigaciones; promover una colaboración genuina entre el Gobierno, en los tres niveles, y la sociedad civil; y ofrecer recomendaciones concretas sobre la manera de prevenir tales crímenes.

92. La Relatora Especial recibió además información sobre el firme apoyo otorgado al Instituto Nacional de las Mujeres, en estrecha relación de trabajo con el Gobernador de Chihuahua, a los efectos de crear dos Mesas Institucionales de Diálogo con la participación de representantes de diferentes organismos del Estado de Chihuahua y de la sociedad civil. Según el informe proporcionado por la PGJE en octubre de 2002, la primera fue establecida recientemente para proporcionar aportes y respaldo interinstitucionales a los efectos de la elaboración de una política pública referente al crimen y a la violencia, incluida la violencia contra la mujer, y procura incluir una amplia participación. Con respecto a la participación del sector de la salud, que se procura lograr, la PGJE mencionó expresamente la creación del Centro de Atención a Mujeres en Situación de Violencia como una iniciativa importante tendiente a dispensar servicios a las víctimas de la violencia. Se están estableciendo otros vínculos con los sectores de la educación, las empresas, las entidades académicas y la sociedad civil. La CIDH y su Relatora Especial reconocen la importancia de esos esfuerzos para crear nuevos espacios de diálogo y acción con la participación de la sociedad civil y están deseosas de recibir información actualizada sobre planes de acción con objetivos, cronogramas y componentes de evaluación específicos.

93. La CIDH y su Relatora Especial recibieron además información acerca del establecimiento, en octubre de 2002, de una Mesa Técnico-Jurídica que incluye la participación de diversos representantes estatales y no estatales; a saber, el Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo del Gobierno de Chihuahua, el Presidente Municipal de Ciudad Juárez, organizaciones de la sociedad civil, familiares de víctimas e INMUJERES. Si bien la Mesa está en el proceso de definir sus métodos de trabajo, según informes iniciales sus objetivos serán, entre otros, informar a los familiares de las víctimas sobre el avance en la investigación, definir líneas de investigación

ulteriores y analizar situaciones que requieran medidas de protección. Entre los aspectos positivos que ya se han incluido en el reglamento de funcionamiento del órgano figura la emisión de un boletín para informar al público los resultados de cada reunión.²⁷ Con respecto a los restantes aspectos de la definición del plan de trabajo, fuentes no gubernamentales han expresado su preocupación por el hecho de que, si bien la revisión de los expedientes de los casos había figurado entre los objetivos iniciales, la PGJE ha planteado objeciones al acceso a esos expedientes. La CIDH y su Relatora Especial están muy interesadas en recibir información actualizada sobre la definición de un plan de trabajo de esta Mesa, con objetivos, cronogramas y mecanismos de evaluación concretos. La Comisión Interamericana y su Relatora Especial consideran que el establecimiento de esta Mesa, con la inclusión de diversos representantes del sector estatal, así como representantes de la sociedad civil y familiares de las víctimas, constituye una iniciativa muy valiosa, que encierra enormes posibilidades.

94. Los informes indican que el Estado de Chihuahua ha solicitado asistencia técnica a otros países. Sin embargo, salvo los cursos de capacitación de la FBI arriba referidos, y la colaboración en determinadas actividades de investigación del narcotráfico, la CIDH no ha recibido información sobre una ulterior colaboración de instituciones extranjeras.

95. Es muy necesario que se hagan los esfuerzos tendientes a adoptar un enfoque integral frente a la situación de violencia imperante en Ciudad Juárez. La Comisión Interamericana y su Relatora Especial valoran la apertura de nuevos espacios de diálogo y colaboración en la búsqueda de soluciones a estos problemas. Si se utilizan adecuadamente, esos espacios contribuirán al logro de adelantos concretos. Hasta la fecha, sin embargo, los esfuerzos encaminados a una colaboración multisectorial se han visto obstaculizados por barreras fundamentales. Primero, los términos de referencia de esos esfuerzos aún no han sido expresados con suficiente claridad. En otras palabras, si bien muchos de los propios participantes han invertido en esa labor a los efectos de integrar la perspectiva de género y adoptar enfoques integrales, otros funcionarios persisten en concebir a esos delitos como casos aislados. Vale la pena señalar que muchas autoridades de Chihuahua --desde el Procurador de Justicia del estado hasta los funcionarios de rango inferior-- tienden a aludir a los delitos denominados “seriales” como el problema grave que hay que enfrentar, indicando expresa o implícitamente que los demás delitos han sido suficientemente tratados.

96. Segundo, es necesario que en el marco de la reacción frente a esos delitos se procure con mayor afán hacer participar a mujeres y hombres e incluir la perspectiva de género en todos los aspectos de la labor. A este respecto, durante su visita la Relatora Especial percibió cierta división de funciones basada en el género. Se reunió con hombres en relación con los enfoques oficiales frente a la seguridad pública y la administración de justicia (con la excepción de la Fiscal Especial a la que se encomendó la investigación de los asesinatos de mujeres). Con algunas excepciones notables, la Relatora Especial se reunió, en general, con mujeres, en relación con el enfoque de la sociedad civil frente a los asesinatos y la búsqueda de justicia, así como la prestación de servicios a las víctimas. Además, los familiares que han presionado en procura de justicia en la mayoría de los casos han sido madres, hermanas y otras familiares. Si bien tanto hombres como mujeres han efectuado importantes contribuciones a los esfuerzos tendientes a combatir esos crímenes, esos aportes resultarían más eficaces si se procurara incorporar a la labor la perspectiva de género.

²⁷ Véase, "Reglamento de funcionamiento de la Mesa de Diálogo, para el seguimiento técnico-jurídico de las investigaciones de los casos de homicidio de mujeres en Ciudad Juárez, Chih.", del 8 de octubre de 2002.

97. Tercero, las respuestas frente a la situación de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez se caracterizan por una extrema politización. La influencia de las cuestiones de política partidaria se hizo evidente, en alguna medida, en casi todas las reuniones que mantuvo la Relatora Especial durante su visita. Dicho problema reduce considerablemente la posibilidad de que esas iniciativas alcancen su objetivo.

98. Cuarto, la labor tendiente a ampliar la respuesta frente a la situación e incorporar la participación de otros sectores aún no ha incluido suficientes mecanismos de control, evaluación y seguimiento que permitan alcanzar resultados eficaces; en primer lugar, y principalmente, que las mujeres vivan con más seguridad en Ciudad Juárez.

III. LA LEY Y LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN APLICABLES A LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN CIUDAD JUÁREZ

A. Derecho internacional

99. Lograr que la mujer pueda ejercer libre y plenamente sus derechos humanos es una prioridad en las Américas. Las obligaciones fundamentales de igualdad y no discriminación constituyen el eje central del sistema regional de derechos humanos, y la Convención de Belém do Pará expresa el compromiso de los Estados partes de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, que en sí es una manifestación de la discriminación basada en el género. La prioridad dada por la CIDH y su Relatoría Especial a la protección de los derechos de la mujer refleja también la importancia que dan a esta esfera los propios Estados miembros.

100. Los principios de la no discriminación y la igual protección de la ley son pilares en todo sistema democrático y constituyen bases fundamentales del sistema de la OEA. El artículo 3(l) de la Carta de la OEA establece el principio básico de que “Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo”.

101. México es un Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos desde su adhesión, el 2 de marzo de 1981. El artículo 1 de la Convención Americana estipula las obligaciones de los Estados partes de respetar y garantizar todos los derechos y libertades reconocidos, sin discriminación basada, *inter alia*, en el sexo.²⁸ Más específicamente, en cuanto al principio de la no discriminación, el artículo 24 reconoce el derecho a la igual protección de y ante la ley, y el artículo 17 establece que el Estado debe garantizar el igual reconocimiento de los derechos y “la adecuada equivalencia de responsabilidades” de los esposos en el matrimonio. Al reconocer los derechos fundamentales de todas las personas, sin distinción, la Convención protege derechos básicos como los de la vida, la libertad y la integridad personal (artículos 4, 5 y 7). El tráfico de mujeres está expresamente prohibido en el artículo 6. Los derechos de los niños son objeto de medidas especiales de protección en el artículo 19.

102. Los objetivos principales del sistema regional de derechos humanos y el principio de eficacia requieren que esas garantías se lleven a la práctica. En consecuencia, cuando el ejercicio de cualquiera de esos derechos aún no está garantizado jurídica y prácticamente, los Estados

²⁸ El artículo 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), del que México es parte desde 1996, establece una obligación similar con respecto al ejercicio de los derechos reconocidos en esa Convención.

partes, conforme al artículo 2 de la Convención Americana, se comprometen a adoptar las medidas legislativas y de otro tipo necesarias para llevarlos a la práctica. Además, la Convención Americana dispone que el sistema nacional debe establecer y hacer efectivos recursos judiciales para las personas que aducen la violación de sus derechos, en cuanto éstos gocen de protección en la legislación nacional o en la Convención. Cuando se carece de acceso a esos recursos internos o los mismos resultan ineficaces, los interesados pueden acudir, conforme a lo dispuesto por el sistema interamericano, al sistema de peticiones individuales.

103. A efectos del presente informe, revisten especial importancia los derechos y obligaciones estipulados en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”), ratificada por México el 12 de diciembre de 1998.²⁹ Como reflejo del consenso hemisférico sobre la necesidad de reconocer la gravedad del problema de la violencia contra la mujer y adoptar medidas concretas para erradicarla, la Convención:

- Define la violencia como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”,³⁰
- Reconoce expresamente la relación que existe entre violencia de género y discriminación, indicando que tal violencia es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, y que el derecho de la mujer a una vida libre de violencia incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación y a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados;³¹
- Reconoce que esa violencia afecta a las mujeres por múltiples vías, impidiéndoles el ejercicio de otros derechos fundamentales, civiles y políticos, *así como* derechos económicos, sociales y culturales;³² y
- Dispone que los Estados partes actúen con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, *en caso de que ocurra* dentro del hogar o la comunidad y perpetrada por personas individuales, o en la esfera pública y perpetrada por agentes estatales.³³

104. En consecuencia, el Estado es directamente responsable por la violencia contra la mujer perpetrada por sus agentes. Además, bien puede surgir responsabilidad del Estado cuando el mismo no actúa con la debida diligencia para prevenir esa violencia cuando sea perpetrada por personas, y para responder a la misma.

105. Además los Estados partes deben disponer lo necesario para que esas obligaciones se hagan efectivas en el sistema jurídico interno, y para que las mujeres en situación de riesgo de sufrir violencia, u objeto de la misma, tengan acceso a protección y garantías judiciales eficaces.³⁴ Los mecanismos de supervisión del cumplimiento de esas normas comprenden la tramitación de las

²⁹ Además de la Convención Americana, el Protocolo de San Salvador y la Convención de Belém do Pará, debe señalarse también que México es parte de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad.

³⁰ Véase artículos 1, 2 y 3.

³¹ Véase preámbulo, artículos 4, 6.

³² Véase preámbulo, artículos 4, 5.

³³ Véase artículos 7, 2.

³⁴ Véase artículo 7; véanse también los artículos 8 y 9.

denuncias individuales en que se aducen violaciones de las principales obligaciones a través del sistema de peticiones ya establecido en el contexto de la Comisión Interamericana.³⁵

106. El Estado mexicano es parte en varios otros instrumentos internacionales que prevén importantes mecanismos de protección de los derechos de la mujer. En términos amplios, los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y los artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocen el derecho a la igualdad y la prohibición de la discriminación. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de la que México es parte desde 1981, refuerza las disposiciones sobre igualdad y no discriminación de la Carta Internacional de Derechos al definir la discriminación contra la mujer y disponer que los Estados partes deben adoptar medidas específicas para combatirla.³⁶ El Estado mexicano ratificó el Protocolo Facultativo de esa Convención el 15 de marzo de 2002. También en cuanto al examen de la interrelación entre la violencia y la discriminación basadas en el género es importante señalar que la definición de discriminación establecida en la Convención de las Naciones Unidas se aplica a la violencia basada en el género.³⁷ La discriminación comprende: Actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente de la violencia.³⁸

107. También debe hacerse referencia a la Declaración sobre Violencia contra la Mujer, que complementa esas normas, y comparte muchos principios básicos con la Convención de Belém do Pará. El Estado mexicano es también parte en la Convención sobre los Derechos del Niño, y en 2002 ratificó sus dos protocolos facultativos relativos a la participación de niños en conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, respectivamente.

108. También debe señalarse que la situación en Ciudad Juárez ha llamado la atención y ha despertado la preocupación de diferentes entidades dentro de las Naciones Unidas. Tras su visita de 1999, destinada a analizar la situación del derecho a la vida en México, la Relatora Especial de las Naciones Unidas para Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias expresó:

Que el Gobierno, al descuidar deliberadamente la protección de las vidas de los ciudadanos por razón de su sexo, había provocado una sensación de inseguridad en muchas de las mujeres de Ciudad Juárez. Al mismo tiempo, había logrado indirectamente que los autores de esos delitos

³⁵ Véanse los artículos 10-12. Estos mecanismos incluyen también la presentación de informes, por los Estados parte, a la Comisión Interamericana de Mujeres (“CIM”) de la OEA.

³⁶ El artículo 1 define esa discriminación en los términos siguientes:

Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

La definición comprende toda diferencia de tratamiento basada en el sexo que intencionalmente o por inadvertencia establezca desventajas para la mujer, impida el pleno reconocimiento por parte de la sociedad en las esferas pública y privada, o impida a la mujer ejercer los derechos humanos de los que es titular.

³⁷ Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General No. 19 (11º período de sesiones, 1992) “La violencia contra la mujer”, párrafo 6.

³⁸ *Ídem.*

quedaran impunes. Por lo tanto, los sucesos de Ciudad Juárez son el típico ejemplo de delito sexista favorecido por la impunidad.³⁹

En su informe de enero de 2002, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados expresó que la falta de una respuesta judicial eficaz contra los asesinatos ha “dañado gravemente el imperio de la ley en Ciudad Juárez”.⁴⁰ Antes de su última misión a México, la Alta Comisionada Mary Robinson expresó renovada preocupación por la persistencia de la impunidad en México, inclusive en relación con los asesinatos no aclarados de mujeres.⁴¹ En agosto de 2002, en el contexto de la consideración del informe presentado por el Estado mexicano bajo la CEDAW, el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer expresó suma preocupación con respecto a los asesinatos y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez y a la falta de una investigación concluyente, así como del procesamiento y castigo de los responsables.⁴² Más recientemente, la Directora de UNIFEM expresó preocupación por los asesinatos y la impunidad, y destacó la necesidad de procurar con mayor diligencia satisfacer las necesidades de los familiares sobrevivientes.⁴³

B. Legislación nacional

109. Las disposiciones legales aplicables a nivel federal y estatal fueron reformadas recientemente de modo de incluir adelantos positivos. A través de reformas adoptadas el 14 de agosto de 2001, se enmendó el artículo 1 de la Constitución de la República de modo de prohibir todas las formas de discriminación, inclusive sobre la base del sexo. En el artículo 4 se establece que los hombres y las mujeres son iguales ante la ley, y que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. La Constitución reconoce también que los hombres y las mujeres tienen iguales derechos con respecto a empleo, educación, nacionalidad, remuneración y participación en la vida política. Con respecto al Distrito Federal, puede señalarse que la violencia familiar ha sido tipificada como delito en el Código Penal, al igual que la violación marital, y que la violencia ha sido introducida como causal de divorcio en el Código Civil.

110. Las leyes del Estado de Chihuahua que se aplican a los casos de violencia contra la mujer han sido objeto de reformas recientes. Tras un intenso debate parlamentario, en cuyas etapas finales se incluyeron algunas consultas con la sociedad civil, la violencia familiar está contemplada en el artículo 190 del Código Penal. Dicho artículo dispone que la violencia entre familiares o entre quienes hayan compartido algún otro tipo de relación emocional será castigada con pena de prisión de seis meses a tres años. Si bien esta disposición es de amplio alcance, ya que comprende la violencia física, verbal, emocional o sexual, el alcance de su aplicación se limita a actos y omisiones recurrentes. Es esencial que esa violencia sea castigada por el Derecho. En consecuencia, este artículo establece una importante forma de protección. No obstante, la limitación de que la violencia en cuestión debe ser de carácter recurrente ha sido criticada y eliminada de disposiciones legales similares de otras jurisdicciones.

³⁹ Informe de la Relatora Especial Asma Jahangir, E/CN.4/2000/3/Add.3, 25 de noviembre de 1999, párrafo 89.

⁴⁰ Informe del Relator Especial Dato'Param Kumaraswamy, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, párrafo 161.

⁴¹ Véase, por ejemplo, Kyra Nuñez, “Mary Robinson expresa preocupación por la persistencia de la impunidad en México”, La Jornada, edición de Internet del 28 de junio de 2002, www.jornada.unam.mx.

⁴² “Consideración de los informes de los Estados partes”, CEDAW/C/2002/EXC/CRP.3/Rev.1, 23 de agosto de 2002 [borrador de avance], párrafo 24.

⁴³ Véase, Rosa Elvira Vargas, “Se suma la titular del Unifem al clamor de justicia por las muertes de Juárez”, La Jornada, 4 de diciembre de 2002, www.jornada.unam.mx.

111. Los delitos sexuales están establecidos en el Título Decimocuarto del Código Penal de Chihuahua. En relación con las reformas mencionadas, la violación es sancionada actualmente como delito cuando se comete contra la esposa o la concubina del perpetrador. Con respecto al estupro, la norma indicando que este crimen no se aplicaría en el caso de una joven no considerada “honesta” fue eliminada. También se aclaró la definición de acoso sexual.

112. Las revisiones del Código Civil de Chihuahua adoptadas en 2001 agregaron dos disposiciones referentes a la violencia familiar. La primera establece que todos y cada uno de los miembros de la familia o unidad doméstica tiene derecho a que los demás miembros respeten su integridad física, psicológica y sexual, y a estos efectos pueden contar con el respaldo y la protección de las instituciones públicas conforme a la ley. La otra define la violencia familiar en términos amplios e indica que los miembros de esos grupos están obligados a abstenerse de conductas que generen esa violencia.

113. En resumen, la CIDH y su Relatora Especial han tomado debida nota del debate generado por un conjunto de reformas del Código Penal, aprobado con anterioridad a las que están vigentes en este momento; aquellas reformas anteriores fueron rechazadas por muchos como incompatibles con los principios de la no discriminación y la protección de los derechos de la mujer.⁴⁴ La Comisión Interamericana y su Relatora Especial valoran la iniciativa del Gobierno de Chihuahua de abrir un espacio de diálogo con cierta participación de la sociedad civil para llegar a las reformas actualmente vigentes. Las reformas actualmente en vigor representan un avance del proceso de hacer compatible la legislación con las obligaciones de igualdad y no discriminación. Además la Comisión Interamericana y su Relatora Especial han tomado nota de la recomendación de la Comisión Parlamentaria Especial establecida para realizar el seguimiento de los asesinatos, a los efectos de que el Código Civil, el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal sean objeto de reformas adicionales destinadas a mejorar la respuesta frente a la violencia imperante contra la mujer.⁴⁵ Tal como el propio Gobierno de Chihuahua lo reconoció en su exposición de marzo de 2002 ante la CIDH, la legislación puede ser perfeccionada y no es suficiente de por sí. Es importante que prosigan los esfuerzos tendientes a lograr que la legislación sea congruente con los principios de la igualdad y la no discriminación.

C. El papel de las entidades nacionales

114. En el contexto del Poder Ejecutivo Federal, en 2001 se creó el Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES, para promover la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de tratamiento entre los géneros, y la posibilidad de que las mujeres ejerzan plenamente sus derechos y participen en la vida política, cultural, económica y social de la nación. El programa sexenal de trabajo de INMUJERES, denominado Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2001-2006 (PROEQUIDAD) se aplica a todos los sectores de la Administración federal y establece objetivos, proyectos y programas específicos destinados a lograr esos fines. Entre los ámbitos prioritarios de PROEQUIDAD figura la lucha para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. A la época de la visita de la Relatora Especial se diseñó un programa nacional sobre violencia familiar y violencia contra la mujer. El Instituto promovió también la creación de la Mesa Interinstitucional de coordinación de actividades

⁴⁴ Véase, por ejemplo, el anuncio pago publicado por INMUJERES en que se expresa grave preocupación con respecto a las reformas anteriores, que restringían la aplicabilidad de determinados tipos delictuales y reducían el castigo de otros, como un serio retroceso para la protección de los derechos de la mujer y de las víctimas.

⁴⁵ Véase, Informe de la Comisión Especial para Esclarecer los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, 15 de diciembre de 2001, propuesta 7.

referentes a la violencia en la familia y a la violencia contra la mujer, en que participan representantes de los diferentes poderes de Gobierno federal y representantes de la sociedad civil.

115. La mayor parte de los Estados de México, incluido Chihuahua, crearon recientemente Institutos de la Mujer. Los institutos de nivel estatal e INMUJERES han de colaborar como iguales a los efectos de institucionalizar la perspectiva de género en todo el país.

116. La Relatora Especial se reunió con la Presidenta de INMUJERES durante su visita, para analizar las medidas que se están adoptando para hacer frente a la situación imperante en Ciudad Juárez. La Presidenta de INMUJERES, Patricia Espinosa, indicó que la situación motiva especial preocupación en el Gobierno, y que INMUJERES ha venido trabajando en estrecha relación con autoridades de Chihuahua para poner en marcha mecanismos de diálogo y colaboración interinstitucional. Hizo referencia a la Mesa Interinstitucional establecida en Ciudad Juárez para coordinar iniciativas de lucha contra la violencia dentro de la familia y de violencia contra la mujer dentro de los lineamientos del modelo nacional arriba mencionado. Con respecto a la situación específica de los asesinatos, hizo referencia a las medidas que se estaban tomando para establecer otra mesa (que ulteriormente, en octubre, inició su labor) en procura de soluciones adicionales.

117. En el contexto del Poder Legislativo se han establecido Comisiones de Género y Equidad en la Cámara de Diputados y en el Senado del Congreso de la Unión. La Relatora Especial se reunió con miembros de las Comisiones de Género y Equidad durante su visita, y recibió información útil sobre el problema de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez. La Relatora Especial se reunió también con miembros de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados establecida para realizar el seguimiento de esos crímenes. Miembros de la Comisión Especial visitaron Ciudad Juárez a fines de 2001 para entrevistar a familiares de las víctimas, representantes de la sociedad civil y diversos representantes del Estado y recoger otra información. La labor y las reflexiones iniciales de esa Comisión Especial han brindado valiosos aportes para comprender la situación. Representantes de la sociedad civil han señalado que a su juicio sería beneficioso que la Comisión Especial diera cuenta públicamente de los resultados de su labor.

118. La CNDH y la Comisión Estatal de Derechos Humanos también tienen un rol en cuanto a la salvaguarda de los derechos y libertades fundamentales. La valiosa labor cumplida por la CNDH al emitir la Recomendación 44/98 sobre los asesinatos de mujeres cometidos en Ciudad Juárez, así como la insuficiente respuesta oficial, son analizadas en detalle en la Sección II.E.1.a *supra*. No obstante, como se señaló, no se ha informado de un seguimiento institucional por parte de la CNDH que garantice la aplicación de las importantes recomendaciones contenidas en aquel documento. Por otra parte, a la fecha de la visita de la Relatora Especial, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua no había tenido una intervención sustancial en esta situación.

119. En resumen, se han adoptado importantes medidas a nivel nacional y estatal a fin de que la legislación sea compatible con las obligaciones de igualdad y no discriminación, y a fin de crear mecanismos encargados de incorporar la perspectiva de género en el diseño y la aplicación de la política pública. Estas medidas tendientes a mejorar el marco de garantías aplicables deben complementarse ahora con medidas concretas tendientes a hacer efectivas tales garantías.

IV. EL DERECHO DE LA MUJER DE NO SER OBJETO DE VIOLENCIA Y LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO MEXICANO DE RESPETAR Y GARANTIZAR ESE DERECHO

A. Consideraciones generales

120. La violencia contra la mujer constituye la violación de múltiples derechos humanos. El derecho a estar exento de violencia en la esfera pública y en la esfera privada, estipulado en el artículo 3 de la Convención de Belém do Pará incluye, en consecuencia, el derecho a la protección de otros derechos básicos, *inter alia*, a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a no ser sometida a tortura, a la igual protección ante y de la ley y a un acceso efectivo a la justicia, estipulados en el artículo 4. El artículo 5 establece que “Los Estados partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de tales derechos”. El artículo 6 establece además que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia comprende el derecho a ser libre de toda forma de discriminación y a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento. En consecuencia existe una conexión integral entre las garantías establecidas en la Convención de Belém do Pará y los derechos y libertades básicos estipulados en la Convención Americana, que se aplica al tratar la violencia contra la mujer como violación de los derechos humanos.

121. Con respecto a la situación imperante en Ciudad Juárez, debe tenerse en cuenta también que un considerable número de las víctimas respectivas eran niñas de menos de 18 años de edad. Conforme a la Convención Americana (artículo 19) y a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, los niños tienen derecho a medidas especiales de protección.

122. La violencia contra la mujer representa, en primer lugar y primordialmente, un problema de derechos humanos. En la región se le ha acordado prioridad como tal, en la convicción de que su erradicación es esencial a fin de que las mujeres puedan participar plenamente y en condiciones de igualdad en la vida nacional en todas sus esferas. La violencia contra la mujer es un problema que afecta a hombres, mujeres y niños; distorsiona la vida familiar y el tejido social, suscitando consecuencias intergeneracionales. En determinados estudios se ha documentado que haber estado expuesto a la violencia dentro de la familia durante la niñez es un factor de riesgo de perpetración de actos de violencia de ese género al llegar a la edad adulta. Se trata de un problema de seguridad humana, un problema social y un problema de salud pública.

123. A este respecto, entre los problemas clave que ha confirmado la Relatora Especial con respecto a la situación imperante en Ciudad Juárez figuran los siguientes: primero, falta de suficiente conciencia de que los derechos de la mujer son derechos humanos, y que el derecho de la mujer a no ser objeto de violencia es en sí un derecho humano que obliga al Estado mexicano a adoptar medidas de prevención y respuesta. Así lo pone de manifiesto, por ejemplo, la tendencia de muchas personas, tanto en el sector del Estado como en el no estatal, a limitar la atención a los asesinatos caracterizados como “seriales” como fuente de preocupación legítima, dada su brutalidad. En este sentido, no se comprende suficientemente que esas muertes igualmente infringen el derecho a no ser objeto de violencia, y manifiestan en la misma medida que la víctima es considerada como un objeto o deshumanizada en función del género, sin importar a tal efecto si las hubieran perpetrado desconocidos con relación a crímenes sexuales, o si están relacionadas con violencia doméstica perpetrada por compañeros íntimos. El hecho de que los asesinatos denominados “seriales” sean presentados en los medios de difusión, y considerados por muchos como chocantes, en tanto que los asesinatos que se producen en relación con la violencia doméstica reciben menos atención, demuestra la existencia del problema.

124. A este respecto, para enfrentar los fenómenos de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez es preciso considerar no sólo los asesinatos, sino también los delitos sexuales y la violencia doméstica. Esta última es, especialmente en ciertos aspectos, emblemática. Tal como lo expuso la Relatora Especial sobre Violencia contra la Mujer de las Naciones Unidas:

En su aspecto más complejo, la violencia en el hogar es un poderoso instrumento de opresión. La violencia contra la mujer en general, y la violencia en el hogar en particular, son componentes esenciales de las sociedades que oprimen a la mujer, ya que la violencia contra ella no sólo se deriva de los estereotipos sexuales dominantes, sino que también los sostiene y, además, se la utiliza para controlar a la mujer en el único espacio que ella tradicionalmente domina: el hogar.⁴⁶

125. Segundo, subsiste una importante tendencia de parte de algunas autoridades a culpar a la víctima por colocarse en una situación de peligro, o a buscar soluciones en que se hace hincapié en que la víctima debe defender sus propios derechos. A este respecto, si bien el discurso oficial, en Ciudad Juárez, ha mejorado un tanto desde que la Comisión Nacional de Derechos Humanos mencionó la práctica notoria por parte de las autoridades de desacreditar a las víctimas -- aludiendo a que usan minifaldas o que son "fáciles" o prostitutas-- subsiste una marcada tendencia a examinar en primer término la conducta de la víctima o de la familia en procura de explicaciones. Además, la Relatora Especial tomó nota que cuando las autoridades se ocupan de las iniciativas de seguridad pública, muchas tienden a pensar en términos de cursos de autodefensa para mujeres. Aunque esos cursos pueden ser útiles, de nada sirven para hacer frente a las causas raigales del problema.

126. Tercero, en la limitada medida en que las dimensiones de género de esos delitos se tengan en cuenta a nivel oficial, tienden a tratarse como cuestiones de género de la mujer o problemas de la mujer, en lugar de ser enfrentados a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño y aplicación de políticas públicas de Ciudad Juárez. (Como ya se señaló en la Sección E.2, durante su visita la Relatora Especial percibió cierta división basada en el género en cuanto a las funciones cumplidas por mujeres y hombres en relación con los asesinatos).

127. Cuarto, lo que quizás es más importante, si bien existe consenso por parte del sector del Estado y de la sociedad civil en que la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez es un problema de graves proporciones, el análisis de la Relatora Especial confirma que no se le ha hecho frente con medidas que correspondan a esa gravedad. El hecho de que la gran mayoría de esos delitos contra la mujer se mantengan impunes requiere una urgente respuesta.

128. La violencia que se describe en la reseña que antecede tiene sus raíces en conceptos referentes a la inferioridad y subordinación de las mujeres. Cuando los perpetradores no son responsabilizados --como en general ha ocurrido en Ciudad Juárez-- la impunidad confirma que esa violencia y discriminación es aceptable, lo cual fomenta su perpetuación. Tal como lo destacó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con las violaciones de los derechos humanos en general, el Estado tiene la obligación de combatir situaciones de impunidad por todos los medios legales disponibles, ya que la impunidad "propicia la repetición crónica" de las violaciones de derechos humanos "y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares".⁴⁷

⁴⁶ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Radhika Coomaraswamy, presentado de conformidad con la Resolución 1995/85 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1996/53, 6 de febrero de 1996, párrafo 27.

⁴⁷ Corte IDH, Caso Paniagua Morales y otros. Sentencia del 8 de marzo de 1998 (Fondo), párrafo 173.

129. Al examinar esta obligación en relación con la violencia doméstica en especial, la Comisión Interamericana ha hecho hincapié en que la omisión de procesar y castigar eficazmente a los responsables en la práctica implica la aquiescencia del Estado a ese respecto. En los casos en que esa inacción y tolerancia forman parte de una modalidad, “[e]s una tolerancia de todo el sistema, que no hace sino perpetuar las raíces y factores psicológicos, sociales e históricos que mantienen y alimentan la violencia contra la mujer”.⁴⁸ Ello crea el ambiente “que facilita la violencia doméstica” porque la sociedad no percibe que el Estado esté dispuesto a adoptar medidas efectivas contra ella.⁴⁹

130. Si bien las autoridades de los Gobiernos Federal y de Chihuahua han expresado su compromiso de combatir esa impunidad, ese compromiso no se ha traducido aún en medidas y resultados eficaces en cuanto a la experiencia vivida por las mujeres en Ciudad Juárez.

B. La obligación del Estado mexicano de actuar con debida diligencia para responder a esa violencia, cuando se produce, de modo de hacer efectiva la investigación y el procesamiento y castigo de los responsables

131. Precisamente en virtud del carácter pernicioso de la violencia basada en el género, y de los efectos de la impunidad en que generalmente queda inmersa esa violación de derechos, la obligación clave de los Estados parte en la Convención de Belém do Pará consiste en actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar esa violencia, independientemente de que la misma tenga lugar en el hogar, la comunidad o la esfera pública. Este principio de debida diligencia está también estrechamente conectado con las normas de la Convención Americana, especialmente las que obligan a los Estados parte --como México-- a respetar y garantizar cada uno de los derechos protegidos, y a dispensar protección y garantías judiciales eficaces.

132. En términos generales, la protección y garantías judiciales eficaces representan el derecho de una persona de recurrir a un tribunal de justicia cuando ha sido violado alguno de sus derechos (protegido por la Convención, por la Constitución o por las leyes internas del Estado de que se trate), a fin de lograr una investigación judicial a cargo de un tribunal competente, imparcial e independiente que determine si se ha producido o no alguna violación. A este respecto, cuando una violación de derechos humanos es el resultado de un acto clasificado como criminal, la víctima tiene derecho a que el Estado lleve a cabo una investigación judicial realizada “seriamente con los medios a su alcance” a fin de procesar y castigar a los responsables.⁵⁰

133. Tal como lo ha afirmado la jurisprudencia regional a lo largo de muchos años, no es la existencia formal de esos recursos lo que pone de manifiesto la debida diligencia sino el hecho de que estén a disposición de los interesados y sean eficaces. En este sentido “[S]i el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar”⁵¹ los derechos de las personas sujetas a su jurisdicción. “Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares... actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención”.⁵² La debida diligencia requiere que el Estado, por su

⁴⁸ CIDH, Caso 12.051, María da Penha Maia Fernandes, Brasil, 16 de abril de 2001, párrafo 55.

⁴⁹ Ídem, párrafo 56.

⁵⁰ Informe N° 5/96, Raquel Martín de Mejía, Perú, Caso 10.970, 1° de marzo de 1996, págs. 190-91.

⁵¹ Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988 (Fondo), párrafo 176.

⁵² Ídem.

propia iniciativa, “busque efectivamente la verdad”.⁵³ La investigación debe ser pronta, completa, imparcial y conforme a las normas internacionales vigentes en esa esfera.⁵⁴

134. Con respecto a la situación de violencia contra la mujer imperante en Ciudad Juárez, la Relatora Especial ha hecho especial hincapié en la cuestión de la debida diligencia en la investigación, por dos razones. Primera, porque una investigación adecuada aclara los hechos y sienta las bases necesarias para cumplir la obligación de procesar y castigar a los perpetradores. Segunda, porque la gran mayoría de los delitos de que actualmente se trata aún no han llegado a la etapa de la condena y el castigo.

135. Con respecto a la obligación de actuar con debida diligencia a los efectos de investigar, la Relatora Especial ha identificado una serie de preocupaciones prioritarias. En primer lugar y primordialmente, la impunidad de los actos de violencia contra mujeres sigue siendo la práctica general, y no la excepción. De los aproximadamente 285 homicidios objeto de estudio, cometidos a partir de 1993, sólo el 20% han llegado a la etapa de la condena. Con respecto a los denominados homicidios “seriales” que forman parte de ese grupo, sólo una persona ha sido condenada con relación a un homicidio.

136. Las investigaciones de los asesinatos y otros delitos han estado y siguen estando plagadas de irregularidades. En la medida en que los familiares y los abogados que los asisten han logrado obtener acceso a los expedientes del caso, los mismos, según algunos informes, siguen siendo incompletos. En algunos casos no se diligenciaron determinadas pruebas para identificar a las víctimas, en otros los resultados no se incorporaron a los respectivos expedientes. Las investigaciones siguen caracterizándose por su lentitud. Los familiares de las personas cuyos cadáveres pueden haber sido los hallados en noviembre de 2001 aún no han recibido una confirmación concluyente de que esos restos correspondan a sus seres queridos. Además, parecen ser escasos los esfuerzos que se realizan para el seguimiento de los casos más antiguos. Si bien se mantienen privados de libertad, los presuntos autores de homicidios “seriales” desde 1996 y 1999 no han sido juzgados aún. Esa demora representa problemas desde el punto de vista probatorio, ya que las pruebas testimoniales y materiales tienden a deteriorarse a lo largo del tiempo, o resulta más difícil presentarlas. Además es sumamente doloroso para los familiares de las víctimas, que no logran poner fin a su duelo ni adquieren la sensación de mayor seguridad que les daría saber que los perpetradores de los crímenes han sido juzgados y encarcelados.

137. No se puede sobreestimar la importancia de una debida investigación, ya que las fallas a ese respecto suelen impedir u obstaculizar ulteriores esfuerzos tendientes a identificar, procesar y castigar a los responsables. Según los artículos 1 y 2 del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de las Naciones Unidas, que guardan estrecha relación con el principio de la diligencia debida, esas autoridades deben cumplir los deberes que les impone la ley “sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales”. En el desempeño de sus deberes, los funcionarios “respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas”. Esas normas en muchos casos no se cumplen en Ciudad Juárez. En general, los fiscales tampoco se apegan a la norma del párrafo 12 de las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función que les es propia, que dispone que los fiscales, “de conformidad con la ley, deberán cumplir sus funciones con imparcialidad, firmeza y prontitud, respetar y proteger la dignidad humana y defender los

⁵³ *idem*, párrafo 177.

⁵⁴ Véase, por ejemplo, Informe N° 53/01, Ana, Beatriz y Celia González Pérez, México, Caso 11.565, 4 de abril de 2001, párrafos 84-88.

derechos humanos, contribuyendo de esa manera a asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal”.

138. En sus observaciones al proyecto de informe, específicamente en relación al tema de impunidad, el Estado señaló que:

De acuerdo con las aseveraciones de la Relatora Especial, el gobierno de México está convencido que la denuncia de las violaciones de los derechos humanos en contra de las mujeres en Ciudad Juárez, la obtención de justicia para las víctimas, y la restitución de su dignidad mediante el reconocimiento de sus padecimientos, constituirán una referencia para las sociedades futuras.

Con esa convicción, se ha fortalecido la Fiscalía Especial a fin de que investigue de manera pronta y efectiva las denuncias relacionadas con los homicidios y las desapariciones de mujeres en esa ciudad, al dotarla de mayores recursos materiales y humanos.

139. En relación con las deficiencias que han sido mencionadas arriba, aunque el Estado acepta que en las primeras etapas de la situación “hubo varias dilaciones e irregularidades”, afirma que “debe reconocerse que han sido entregados a la justicia, noventa y tres de los autores de los homicidios y desapariciones de mujeres, incluidos cómplices y colaboradores”. Por ello, el Estado sostiene que “no es de considerarse que en Ciudad Juárez impere un fenómeno de impunidad, en tanto que dicho concepto implica la inactividad del gobierno para sancionar a los responsables”. Al respecto, la Comisión y su Relatora Especial valoran los esfuerzos del Estado orientados hacia la superación de las serias deficiencias en la investigación y sanción de los responsables. Desean reiterar, sin embargo, que la individualización de menos de 100 supuestos autores, incluidos cómplices y colaboradores, en los aproximadamente 300 asesinatos y casi 300 desapariciones no es un resultado satisfactorio, ya que deja sin respuesta la vasta mayoría de los casos.

140. Se requiere la plena y urgente participación de todos los sectores --los gobiernos federal, estatales y municipales, en colaboración con la sociedad civil-- para hacer efectiva la responsabilidad por esos homicidios y remediarlos. Si bien puede suceder que la jurisdicción penal sea cuestión de derecho interno del Estado de Chihuahua en muchos de esos delitos, el Gobierno Federal es responsable conforme al Derecho Internacional de garantizar directamente y a través de las autoridades locales correspondientes, que los derechos de los habitantes de la República gocen de protección y estén garantizados. El Gobierno Federal dispone de recursos y capacidades especializados que deben hacerse efectivos. Además de asistencia y respaldo técnicos, dicho Gobierno puede dar atención prioritaria a esta situación asignando recursos materiales adicionales y haciendo efectiva con energía la determinación política de insistir en que se produzcan resultados.

141. En relación con el tema de coordinación entre las autoridades gubernamentales, en sus observaciones al proyecto de informe el Estado mexicano informó que con base en la gravedad del problema, diversas dependencias de carácter federal habían celebrado reuniones para “estudiar la forma más adecuada de colaborar conjuntamente con las autoridades estatales, a fin de impulsar las investigaciones sobre desapariciones y homicidios cometidos en contra de mujeres en Ciudad Juárez”, así como para establecer políticas para prevenir la violencia contra la mujer. El Estado señaló que cada una de las dependencias del gobierno federal que participen en este proceso “actuará de acuerdo con sus facultades”. Más específicamente, señaló:

Es un hecho real que la competencia primaria corresponde al Gobierno del estado de Chihuahua. Por esa razón, el gobierno de México considera que la solución no es subrogar obligaciones, sino adoptar conjuntamente medidas que permitan trabajar a ambos gobiernos, para que cumplan con los deberes que les corresponden.

En este sentido, la Procuraduría General de la República seguirá colaborando con la Procuraduría General de Justicia de Chihuahua en la investigación y persecución de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, por ejemplo, brindando apoyo pericial en materia de criminología, fotografía forense, genética forense, asistencia técnico-jurídica, así como con las gestiones necesarias para solicitar la colaboración de corporaciones policiales extranjeras.

La Comisión y su Relatora Especial valoran plenamente los aportes técnico-jurídicos brindados por parte del Gobierno Federal, como una contribución crucial al fortalecimiento de los aspectos prácticos de la respuesta oficial frente a los delitos en cuestión. Al mismo tiempo, desean resaltar que en vista de la responsabilidad que tiene el Gobierno Federal en materia de los derechos humanos, así como la gravedad de la situación en Ciudad Juárez, es fundamental que de atención prioritaria a esta situación, asignando recursos materiales adicionales y aplicando la determinación política para insistir en que se produzcan resultados.

142. Actualmente reina la impunidad con relación a los asesinatos y con la negligencia y las irregularidades de la respuesta oficial a los mismos. Pese a las conclusiones a que se llega en la Recomendación 44/98 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el sentido de que las investigaciones evaluadas presentaron groseras fallas, y que debe hacerse efectiva la responsabilidad de las autoridades competentes por incumplimiento de sus cometidos conforme a la ley, la información recibida no indica que se estén realizando esfuerzos para responsabilizar administrativa, disciplinaria o penalmente a funcionario alguno de Ciudad Juárez. La vigencia de normas o procedimientos que garanticen respuestas oficiales eficaces a esos delitos es tan sólo una parte de la ecuación; la otra consiste en que se llame a cuentas a quienes omiten el cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley.

143. Una de las quejas repetidamente formuladas a la Relatora Especial consiste en que no se proporciona a los familiares de las víctimas información adecuada sobre el proceso legal y sus derechos en el marco del mismo proceso. Los familiares de las víctimas y los representantes de la sociedad civil que los asisten han señalado que la Fiscalía Especial no da suficiente respuesta a ese respecto. En particular, si bien uno de los objetivos estipulados en la Mesa Interinstitucional establecida para hacer frente a esos delitos consiste en el examen de los expedientes de los casos, según informes recientes de fuentes no gubernamentales, la PGJE se niega a brindar acceso a ellos. Además, muchos de los que se ocupan del problema señalaron que es frecuente que los familiares de las víctimas necesiten una asistencia jurídica eficaz para proteger y reivindicar los derechos de sus seres queridos y sus propios derechos en el sistema legal, pero carezcan de los recursos necesarios para contratar los servicios de abogados.

144. Subsiste una intensa y muy contraproducente tensión entre muchas de las autoridades pertinentes, los familiares de las víctimas y los representantes de la sociedad civil que procuran que se haga justicia en los casos de que se trata. La Relatora Especial ha seguido recibiendo quejas según las cuales los familiares de las víctimas que procuran obtener información sobre el estado de las investigaciones han recibido respuestas en algunos casos ineficaces, en otros

arrogantes, y en otros de abierta hostilidad.⁵⁵ En unos pocos casos, los familiares manifestaron que se les dijo que dejaran de realizar averiguaciones o llevar a cabo otras actividades en procura de justicia.

145. En relación con la cuestión de cómo enfrentar la impunidad, en sus observaciones al proyecto de informe, el Estado informó que:

Con la plena conciencia de que la impunidad afecta a todas las esferas de la sociedad, se han establecido diversos mecanismos a fin de informar a las víctimas y a sus familiares de manera transparente, para que, de acuerdo con las recomendaciones formuladas por la Relatora, se difundan las medidas necesarias que permitan conjuntamente, a la sociedad civil y al gobierno, promover y fortalecer una cultura de la denuncia, y se impida que los actos violentos suscitados en contra de la mujer se repitan. Ejemplo de estos mecanismos son las mesas de diálogo con la sociedad civil.

La Comisión y su Relatora Especial valoran este reconocimiento de la importancia del derecho a invocar la protección y las garantías judiciales para las víctimas y sus familiares, así como la importancia de que reciban la información necesaria para ejercer este derecho eficazmente. También coinciden con el Gobierno en la estimación de que las mesas de diálogo pueden brindar un aporte importante al respecto, como se señala en otras secciones del presente informe. Es imprescindible, sin embargo, que el Estado mexicano asegure que este reconocimiento de los derechos de las víctimas y sus familiares, tanto a la protección y las garantías judiciales como a la información relacionada, sean respetados por todos los funcionarios competentes y que se pongan en práctica las medidas administrativas, disciplinarias o penales necesarias para asegurar que sea sancionado cualquier incumplimiento de su parte.

146. Como ya se señaló, los familiares tienen derecho a exigir la debida investigación, y el Estado mexicano está obligado a brindar protección y garantías judiciales eficaces, respetando debidamente la dignidad de las víctimas y de sus familiares. Estos últimos tienen derecho a obtener información y a ser oídos en esos procesos, conforme al derecho internacional y nacional. Si bien el artículo 20 de la Constitución prevé el derecho de las víctimas a designar un abogado que ayude al fiscal en las etapas de investigación y juicio (coadyuvancia), tal derecho no puede ejercerse si se carece de acceso a información pertinente y a la asistencia de abogados.

147. Los informes provenientes de la sociedad civil indican que los esfuerzos realizados por los familiares y por organizaciones no gubernamentales tendientes a obtener justicia en esos casos, y los realizados por la prensa para informar sobre los mismos, han suscitado en algunos casos amenazas o ataques, pero esa intimidación no ha suscitado suficiente atención o condenas oficiales. Algunas de las personas afectadas señalaron que ni siquiera habían acudido a las autoridades para denunciar la situación, por falta de confianza o temor de ulteriores represalias. Es preciso prestar mayor atención al papel que cumplen los defensores de derechos humanos en procura de justicia en los casos de que se trata, y a los riesgos que pueden enfrentar. Cuando sea necesario, debe darse prioridad a esos riesgos a través de medidas de protección y la debida investigación. Además de emanar de la obligación de proteger a las personas afectadas, esa atención constituiría un importante mecanismo de creación de confianza en el proceso de establecimiento de una eficaz colaboración multisectorial.

⁵⁵ La Comisión Especial establecida por el Congreso Nacional recibió quejas similares durante las reuniones que realizó en la zona en noviembre de 2001. Véase, en general, Informe de la Comisión Especial para Esclarecer los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, *supra*.

148. El entorno en Ciudad Juárez sigue caracterizándose por niveles extremadamente agudos de falta de confianza, suspicacia y politización. Tanto el sector estatal como el no estatal mencionaron, en especial, una pronunciada falta de confianza de la población en la Policía. Además, las relaciones entre la Fiscalía Especial que se ocupa de los delitos en cuestión y los representantes de la sociedad civil se han caracterizado en muchos casos por suspicacias y tensiones. Como ya se señaló, los esfuerzos tendientes a hacer frente a estos delitos han tropezado también con un nivel extremadamente alto de politización. A este respecto, la CIDH valora el establecimiento de mesas institucionales de diálogo como mecanismo promisorio de fomento de la confianza y creación de espacios de colaboración entre distintos sectores del Estado y entre el Estado y la sociedad civil. Los esfuerzos iniciales realizados para activar esas mesas muestran que es necesario adoptar medidas adicionales para lograr modificaciones importantes en esta dinámica.

149. En sus observaciones al proyecto de informe, el Estado mexicano enfatizó el rol de las mesas de diálogo como mecanismos que han permitido que la sociedad civil participe en la planeación de políticas de prevención de la violencia contra la mujer, así como en el seguimiento de las investigaciones llevadas a cabo por la Fiscalía Especial. Al respecto, destacó que:

Para el estado mexicano resulta de gran relevancia la participación de la sociedad civil, al ser ésta quien puso de manifiesto la problemática por la que atraviesa Ciudad Juárez, así como por las propuestas de solución que para el caso ha señalado. Por esas razones, se pretende garantizar la eficacia de los mecanismos vigentes de participación, con acciones concretas que reflejen las observaciones propuestas.

150. Además, en relación con la cuestión de la prestación de servicios a las personas afectadas por esos delitos, se mencionó repetidamente a la Relatora Especial que los familiares de las personas asesinadas no habían logrado obtener acceso a servicios psicológicos y sociales adecuados. Los informes indican que los servicios médicos, psicológicos y sociales creados para servir a las víctimas de la violencia doméstica están lejos de ser suficientes para satisfacer las necesidades. A este respecto, la Relatora Especial recibió información referente a la adopción, en 2001, de una norma oficial, en el contexto del sistema nacional de salud mexicano, destinada a mejorar la atención en los casos de violencia familiar dentro de ese sector. Se afirma que esa norma está destinada a contribuir a la prestación de asistencia de calidad adecuada por parte de los dispensadores de servicios sanitarios a los efectos de prevenir, detectar y denunciar situaciones de violencia contra mujeres. Evidentemente, el reto consiste en llevar a la práctica esas normas.

151. Los programas tendientes a ayudar a las mujeres que han sido objeto de violencia deben tener en cuenta el problema de la subordinación económica al diseñar medidas que permitan a las mujeres sustraerse a situaciones de abuso. Por ello es esencial que las víctimas dispongan de refugios, servicios de asesoramiento y de rehabilitación, y otros recursos conexos. Además, los informes elaborados indican que las mujeres que han sido objeto de violencia doméstica en Ciudad Juárez pueden tropezar con graves obstáculos en cuanto a la protección de los intereses de sus hijos y la definición de la tenencia de sus progenitores, y requerir asistencia jurídica asequible y eficaz para salvaguardar sus derechos y los de sus hijos.

152. Además de los servicios de rehabilitación, las víctimas de la violencia o sus familiares tienen derecho a un acceso efectivo a medidas de restitución e indemnización. La impunidad que caracteriza a la mayor parte de los crímenes de violencia contra las mujeres tiene el efecto adicional de impedir a las víctimas o a sus familiares obtener reparaciones civiles u otras formas de indemnización a cargo del perpetrador del crimen. En el caso de las mujeres y niñas asesinadas

en Ciudad Juárez, es importante señalar que muchas ayudaban a mantener a sus familias; en esos casos, a las consecuencias emocionales se agrega la pérdida de ese aporte financiero, todo lo cual afecta gravemente la vida de la familia.

C. La obligación del Estado mexicano de actuar con debida diligencia para impedir esa violencia

153. La debida investigación de los actos de violencia contra la mujer y el procesamiento y castigo de sus autores no sólo constituyen la respuesta obligatoria frente a esos actos, sino que se trata de medidas clave para prevenir futuros actos de violencia. No obstante, aún no se ha dado suficiente prioridad al derecho de las mujeres de no ser objeto de violencia, como lo demuestra la ausencia de medidas de seguimiento institucional de una iniciativa clave como la Recomendación 44/98 de la CNDH, que cuestiona la respuesta del Estado mexicano frente a los asesinatos cometidos en Ciudad Juárez; en especial, lo demuestra el hecho de que ninguna persona haya sido sancionada por las graves fallas identificadas en dicha recomendación. Esto refuerza las nociones estereotipadas de que los delitos de violencia contra las mujeres tienen menos importancia, y que la violencia en el hogar o la comunidad es asunto privado. Si bien pueden haberse producido algunos adelantos legislativos dignos de mención, los mismos aún no se han llevado a la práctica.⁵⁶

154. A este respecto, uno de los graves problemas que identificó la Relatora Especial consiste en que la atención se dirige preferentemente a los denominados asesinatos “seriales”, en contraposición con el problema más amplio y grave de la violencia contra la mujer, que es el factor subyacente de muchos de esos homicidios. A este respecto, en la exposición formulada por la PGJE en la audiencia de octubre de 2002 ante la CIDH se examinaron exclusivamente estadísticas referentes a los asesinatos “seriales”, haciéndose la salvedad de que, si bien todo homicidio llama la atención de la sociedad:

Lo que verdaderamente preocupa son aquellos hechos calificados como multihomicidios debido a la peligrosidad por la indeterminación de la víctima, siendo estos eventos los que motivaron la creación de la Fiscalía Especial para la Investigación de los Homicidios de Mujeres y constituye el principal reto de las autoridades por abatir, ello con independencia de las medidas que todos adopten para prevenir la violencia contra la mujer.

Uno de los aspectos cardinales del presente informe consiste en hacer hincapié en que es esencial que las autoridades de todo nivel comprendan que los asesinatos constituyen, en gran medida, la manifestación de un problema de violencia contra la mujer cuyas causas raigales deben recibir atención. Una debida diligencia tendiente a *prevenir* futuros homicidios y reaccionar frente a los ya cometidos exige un enfoque más integral de los problemas en cuestión. A este respecto, es esencial que las autoridades de todo nivel comprendan que esa violencia se origina en la discriminación, para comprender la manera de modificar la respuesta del Estado de modo de tener en cuenta la perspectiva de género.

155. En algunos casos la obligación de actuar con debida diligencia para prevenir la violación de un derecho exige una respuesta urgente; por ejemplo en el caso de la mujer que requiere mecanismos de protección frente a riesgos de violencia inminente, o como respuesta frente a denuncias de desaparición. A este respecto, si bien el Estado ha dado cuenta de esfuerzos

⁵⁶ Véase Patricia Olamendi, “El Cuerpo del Delito: Los Derechos Humanos de las Mujeres en la Justicia Penal” (UNIFEM, PGR y CONMUJER 2000), pág. 27.

tendientes a reaccionar más rápidamente frente a las denuncias de desapariciones, la información recibida por la Comisión Interamericana en casos que datan de 2001 indica que las primeras medidas de investigación fueron adoptadas, en algunos casos, al cabo de varios días. La información inicial recibida en relación con las medidas de protección en casos de violencia doméstica o familiar suscita dudas en cuanto a la efectiva disponibilidad y aplicación de las mismas.

156. La capacitación, especialmente para las personas encargadas de responder ante los delitos de violencia contra la mujer, representa un mecanismo importante para crear capacidad técnica y para comprender las dimensiones de género del problema. Si bien el Estado ha adoptado algunas medidas a este respecto y ha dado a conocer algunas iniciativas de ese género, resulta evidente la necesidad esencial de una mayor capacitación para los investigadores comunes, consideración que también se aplica a los funcionarios que tratan con el público en cuanto a la manera de relacionarse con las víctimas y sus familiares, respetando plenamente su dignidad. La capacitación, a su vez, debe ser acompañada por medidas de supervisión y evaluación de los resultados, y de aplicación de sanciones cuando los agentes no cumplen con sus cometidos conforme a la ley. La capacitación es una cara de la moneda y la responsabilidad es la otra.

157. El aspecto de seguridad pública de esos asesinatos ha comenzado a ser tenido más en cuenta por las autoridades municipales y estatales. Las medidas tendientes a mejorar y ampliar el alumbrado público, pavimentar más caminos, incrementar la seguridad en las zonas de alto riesgo y mejorar la selección y supervisión de los conductores de autobuses que transportan trabajadores a toda hora del día y de la noche, combinadas con programas de control más estricto del consumo de alcohol y drogas y de los delitos relacionados con los mismos, son factores importantes para mejorar la seguridad de las mujeres en Ciudad Juárez. Aunque queda mucho por hacer, es alentador comprobar que se están adoptando nuevas medidas tendientes a lograr una más amplia colaboración y participación en la planificación de tales iniciativas, inclusive por parte de la sociedad civil. También reviste mucha importancia que en esos esfuerzos, desde su iniciación, se incorpore la perspectiva de género.

158. Una de las preocupaciones de la Relatora Especial con respecto a las medidas de prevención adoptadas hasta la fecha consiste en que se han concentrado en la necesidad de que las potenciales víctimas defiendan sus propios derechos. A este respecto se han realizado algunos esfuerzos, muy modestos, para impartir capacitación en autodefensa y orientar las mujeres sobre la manera de estar alertas frente a problemas de seguridad. Esas iniciativas pueden cumplir un papel importante, especialmente para el gran número de mujeres jóvenes que llegan a Ciudad Juárez de zonas rurales o pequeños pueblos de todas partes de México y carecen de experiencia sobre los riesgos que representa vivir en una sociedad urbana industrializada. Al mismo tiempo, la aplicación de sistemas de debida diligencia exige que las medidas de prevención sean concebidas de modo de prestar una atención más integral a todas las personas afectadas por la violencia contra la mujer: hombres, mujeres y niños. A este respecto, es necesario que el Estado mexicano trabaje con la sociedad civil a los efectos de lograr que los derechos de las mujeres a no ser objeto de violencia y discriminación sean concebidos como tales, a través de programas de educación, extensión comunitaria, la elaboración de planes de estudio sensibles a las cuestiones de género, y una labor realizada con los medios de difusión en torno a campañas de prevención de la violencia. La violencia es un comportamiento aprendido;⁵⁷ por lo cual la obligación del Estado de actuar con debida diligencia para prevenir los delitos de ese tipo consiste en parte en trabajar con la sociedad civil a los efectos de cambiar ese comportamiento y erradicar esa violencia.

⁵⁷ Véase Mayra Buvinic y Andrew Morrison, “Causas de la Violencia”, Nota Técnica N° 3, en *Notas Técnicas sobre Prevención de la Violencia* (Banco Interamericano de Desarrollo 2000).

159. A este respecto es esencial que se amplíe la participación de los hombres en el proceso de movilización de nociones estereotipadas sobre el género. Durante su visita, la Relatora Especial percibió la tendencia hacia una división de roles basada en el género. Además debe señalarse que la gran mayoría de los familiares de las víctimas que siguen exigiendo la aclaración de los casos y la responsabilización de sus autores son mujeres. A este respecto, las mesas interinstitucionales a nivel nacional y local brindan una promisorio oportunidad de integrar la plena participación de hombres y mujeres en la formulación de la política pública; es importante que en esa participación se incorpore la perspectiva de género en todos los ámbitos.

160. La capacidad de diseñar estrategias eficaces de prevención se ve afectada por falta de datos empíricos sobre la amplitud y profundidad del problema de la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez. Factores tales como la impunidad, que suele acompañar a los delitos de violencia; los obstáculos al acceso a los recursos judiciales; y los estigmas de que pueden ser objeto las víctimas, hacen que muchos de los delitos de esta naturaleza no se denuncien. Además, siguen siendo escasos los estudios generales sobre este tipo de violencia y sus consecuencias.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

161. La CIDH y su Relatora Especial han prestado detenida atención a la situación de la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, a fin de ofrecer este análisis y las recomendaciones que siguen. Ambas formulan su agradecimiento al Gobierno federal y estatal, por su buena disposición y favorable acogida al debate sobre la situación y sobre los adelantos que pueden procurarse y lograrse. Además de los problemas y desafíos destacados en el presente informe, se han tenido debidamente en cuenta los esfuerzos realizados por el Estado mexicano para superarlos, tanto en el ámbito nacional como en el local. A este respecto, corresponde hacer especial mención a los esfuerzos tendientes a avanzar en el mejoramiento del marco normativo de garantía del derecho a estar exento de violencia y discriminación. El Estado mexicano ha demostrado una determinación muy genuina de avanzar en estas esferas, como lo demuestran la ratificación de la Convención de Belém do Pará y la sanción de la legislación reglamentaria en el ámbito interno --por ejemplo, la penalización de la violencia familiar en el Código Penal de Chihuahua--, y el establecimiento de nuevos mecanismos de colaboración interinstitucional para la incorporación de la perspectiva de género en la política pública.

162. El reconocimiento formal de la igualdad de género y de que la violencia contra la mujer constituye la violación de derechos humanos abren las puertas a nuevos enfoques de erradicación de la violencia basada en el género. La Comisión Interamericana y su Relatora Especial reconocen debidamente esos valiosos adelantos. El desafío pendiente consiste en hacer efectivas en la práctica esas garantías para establecer un puente que cierre la brecha existente entre lo que la ley dice y la experiencia vivida por las mujeres en Ciudad Juárez.

163. Una cuestión decisiva consiste en establecer si los derechos de las mujeres en Ciudad Juárez son ahora más efectivos que antes. Los esfuerzos tendientes a enfrentar la violencia y los asesinatos hasta la fecha no han alcanzado ese objetivo. Existe urgente necesidad de dar prioridad a la atención a esta situación, asignando recursos humanos y materiales adicionales con el respaldo de la autoridad jurídica y la voluntad política necesaria para lograr resultados efectivos.

164. Se requiere urgente atención para garantizar que las mujeres en Ciudad Juárez puedan ejercer plenamente y con igualdad sus derechos fundamentales, especialmente el de estar exentas de violencia, no sólo frente a esos asesinatos, sino a las diversas modalidades de violencia basada

en el género que violan los derechos de la mujer. Los asesinatos y desapariciones ocurridos en Ciudad Juárez son manifestaciones especialmente dramáticas de modalidades de violencia basada en el género y discriminación que incluyen otras formas de violencia sexual y violencia dentro de la familia. La violencia tiene sus causas raigales en conceptos de subordinación y discriminación, y la impunidad (y la discriminación inherente a la falta de reacción eficaz) promueven su persistencia.

165. Para encontrar métodos efectivos de combatir los asesinatos se requieren métodos eficaces de enfrentar la violencia contra la mujer, que es ante todo un problema de derechos humanos. Aplicar debida diligencia para prevenir esa violencia, como lo requieren el derecho internacional y nacional, obliga a prestar atención a las dimensiones de género del problema, así como a las dimensiones de seguridad humana, seguridad pública y situación social. Cuando los asesinatos, abusos sexuales o ataques a golpes experimentados por las mujeres se mantienen impunes y el Estado en la práctica los tolera, ello representa un claro mensaje para hombres, mujeres y niños. La violencia constituye un comportamiento aprendido,⁵⁸ que no puede modificarse y erradicarse si en la práctica se mantienen modalidades de desigualdad y discriminación.

166. La omisión de investigar esos asesinatos, crímenes sexuales y violencia doméstica contra la mujer en Ciudad Juárez y procesar y castigar a sus perpetradores contribuye a crear un clima de impunidad que perpetúa esa violencia. Es indispensable investigar las causas de la violencia basadas en el género y llevar a la justicia a los responsables.

167. La violencia basada en el género es inaceptable, sea que se manifieste a través de asesinatos o violencia sexual o doméstica. La consecuencia de la impunidad consiste en reducir la visibilidad de esas violaciones de derechos al punto en que la violencia doméstica, por ejemplo, es en la práctica un crimen invisible. Esto es lo contrario de lo que ha procurado alcanzar el Estado mexicano a través de la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos como la Convención de Belém do Pará y la adopción de leyes conexas, como las reformas del Código Penal de Chihuahua, en que se define la violencia familiar como un delito que da lugar a penas de prisión. Los niños que crecen en un contexto de impunidad frente a esos crímenes, crecen con la percepción de que las mujeres no tienen derecho a igual reconocimiento y protección conforme a la ley.

168. La violencia contra la mujer impone un costo terrible a las víctimas, a sus familias y a la sociedad en conjunto, y tiene efectos intergeneracionales. Es esencial que todos los sectores, tanto público como privado, sean convocados al proceso tendiente a enfrentar este problema. El método no puede consistir en culpar a las víctimas, sino en modificar las modalidades y prácticas que les permiten estar sujetas a esas violaciones de derechos humanos. Para ello es preciso asegurar una mayor participación de las mujeres en la formulación de la política pública y una mayor participación de los hombres a los efectos de cambiar modalidades y prácticas tradicionales basadas en estereotipos. La responsabilidad del Estado mexicano tendiente a hacer frente a esa violencia y poner fin a la impunidad consiste en diseñar y aplicar medidas eficaces de prevención y respuesta que implican la participación sustancial del Gobierno federal y del Gobierno de Chihuahua y de la Municipalidad de Ciudad Juárez, así como de la sociedad civil.

169. En reiteradas oportunidades el Estado mexicano ha enfatizado ante la CIDH y su Relatora Especial su compromiso institucional de combatir la impunidad en relación con estos asesinatos. El Gobierno de Chihuahua ha expresado su compromiso de aplicar los más eficaces recursos disponibles para garantizar el absoluto respeto a los derechos de la mujer, a través de una política

⁵⁸ Véase ídem.

de apertura y coordinación con las instituciones públicas y privadas que están en condiciones de efectuar un aporte a este respecto. El Gobierno Federal, por su parte, ha indicado su determinación de colaborar en la resolución de los delitos del pasado y prevenir futuros delitos. Es a la luz de los compromisos expresados que la Comisión Interamericana y su Relatora Especial ofrecen las recomendaciones siguientes como medio de ayudar al Estado a llevar a la práctica ese compromiso.

Recomendaciones generales tendientes a hacer efectivo en Ciudad Juárez el derecho de las mujeres a estar exentas de violencia:

1. Priorizar la plena inclusión, participación y colaboración de todos los niveles de gobierno -- federal, estatal y municipal-- en la respuesta estatal frente a los asesinatos y otras modalidades de violencia basada en el género que afectan a la mujer en Ciudad Juárez, con la aplicación de objetivos, cronogramas, mecanismos de supervisión y evaluación específicos tendientes a garantizar la eficacia de los mecanismos de participación interinstitucional.
2. Al buscar soluciones al asesinato de mujeres y niñas en Ciudad Juárez, dedicar mayor atención a la elaboración de una comprensión integrada sobre la manera en que las distintas formas de violencia contra la mujer se relacionan y refuerzan recíprocamente; y a la aplicación de estrategias integradas para combatir esa violencia.
3. Deben reforzarse los esfuerzos iniciados para incorporar la perspectiva de género en el diseño y la aplicación de la política pública, prestándose especial atención a hacer efectivos esos esfuerzos en la práctica a los niveles del Estado de Chihuahua y de la Municipalidad de Ciudad Juárez, a fin de prestar debida atención al cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación.
4. Ampliar la participación de las mujeres en el diseño y la aplicación de la política pública y la adopción de decisiones en todo nivel y en todos los sectores de gobierno.

Recomendaciones para mejorar la aplicación de debida diligencia en la investigación, procesamiento y castigo de los responsables de la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, con miras a superar la impunidad:

1. Reforzar la capacidad institucional y los procedimientos tendientes a responder a los delitos de violencia contra la mujer, inclusive asignando recursos humanos y materiales adicionales a la Fiscalía Especial y a los demás órganos encargados de enfrentar y reprimir esas violaciones de derechos.
2. Establecer procedimientos tendientes a intensificar la supervisión independiente, inclusive mediante informes periódicos, para las investigaciones realizadas bajo la dirección de la Fiscalía Especial, para hacer efectiva una evaluación periódica de las medidas adoptadas y oportunos avances en cada caso.
3. Lograr que las investigaciones de los asesinatos de mujeres se desarrollen, desde su iniciación, sobre la base de planes de investigación en que se tenga en cuenta la prevalencia de la violencia contra la mujer y posibles vínculos mutuos entre determinados casos.
4. Elaborar y aplicar un plan de acción referente a las denuncias pendientes sobre desaparición de mujeres, para asegurar que se estén examinando todas las posibilidades razonables de investigación, y para cruzar los datos relacionados a desapariciones con los referentes a homicidios, a fin de identificar posibles conexiones o modalidades.

5. Elaborar y aplicar un plan de acción con respecto a los casos “fríos”, diseñado de modo de identificar y corregir todas y cada una de las fallas existentes en esos archivos (como las identificadas por la CNDH en su examen) y reactivar las investigaciones.
6. Ampliar la asistencia que ha proporcionado la PGR a la PGJE en casos aislados y concretar las contribuciones que puede y debe efectuar para fortalecer la capacidad local en ámbitos tales como asistencia técnica, en materia de investigación, criminológica, de medicina forense, de sicología forense y otras modalidades de asistencia científica.
7. Mejorar los procedimientos y prácticas tendientes a lograr que los informes de personas desaparecidas sean objeto de una investigación rápida, cabal e imparcial, inclusive a través de protocolos o directrices tendientes a garantizar el cumplimiento de normas básicas en todos los casos, y a la elaboración de nuevas iniciativas, como la publicación de boletines en los medios de difusión.
8. Garantizar un pronto acceso a medidas especiales de protección de la integridad física y psicológica de las mujeres objeto de amenazas de violencia; y garantizar la eficacia de tales medidas.
9. Intensificar los esfuerzos tendientes a capacitar a todas las autoridades pertinentes --incluidos policías, fiscales, médicos forenses y otros especialistas, jueces y personal judicial-- en cuanto a las causas y consecuencias de la violencia basada en el género, en cuanto a los aspectos técnicos pertinentes para la investigación, el procesamiento y el castigo, así como a la necesidad de aplicar los conocimientos en su interrelación con las víctimas o sus familias.
10. Aplicar reformas destinadas a proteger los derechos de las víctimas o sus familiares, de modo de promover la protección y las garantías judiciales, principalmente mejorando los mecanismos que garanticen que las partes afectadas tengan acceso a información sobre la evolución de la investigación y sobre sus derechos en los procesos judiciales, así como desarrollar las posibilidades de obtener asistencia jurídica cuando sea necesario para llevar adelante tales procedimientos.
11. Garantizar una adecuada supervisión de los funcionarios encargados de adoptar medidas de reacción e investigación frente a delitos de violencia contra la mujer, y garantizar la efectiva aplicación de los mecanismos establecidos para llamarlos a responsabilidad en las esferas administrativa, disciplinaria o penal, según el caso, cuando estén omisos en el cumplimiento de sus cometidos conforme a la ley.
12. Proporcionar a quienes tratan de obtener asistencia de esos funcionarios un procedimiento asequible y eficaz de presentación de denuncias en caso de incumplimiento de sus obligaciones conforme a la ley, e información sobre la manera de invocar dicho procedimiento.
13. Reorientar las relaciones de trabajo con las personas y entidades que presten servicios de coadyuvancia (asesoramiento letrado en defensa de los intereses de la víctima en investigaciones y procesos penales) para hacer efectivo un intercambio de información fluido y utilizar plenamente el mecanismo de la coadyuvancia, tal como fue concebido en su origen ese auxiliar de la justicia.
14. En vista del clima de temor y amenazas relacionado con algunos de estos asesinatos y los potenciales vínculos de algunos con el crimen organizado, considerar la posibilidad de hacer participar a funcionarios policiales de otras regiones en los equipos de investigación, como medio

de lograr que los funcionarios que viven en la comunidad no sean objeto de amenazas o presiones, y de incrementar la confianza ciudadana.

15. También con respecto al problema del temor y las amenazas, prestar atención prioritaria a fin de garantizar medidas de seguridad para las mujeres víctimas de actos o amenazas de violencia, familiares, defensores de derechos humanos, testigos o periodistas en situaciones de riesgo; para brindar protección a esas personas en su derecho a la seguridad personal; para que quienes se presentan a exigir aclaración de esos delitos o a proporcionar información no sean intimidados y puedan continuar tales esfuerzos.

16. Someter todas las amenazas o actos de hostilidad denunciados en relación con esos asesinatos a investigaciones prontas, cabales e imparciales, dotadas de mecanismos de debida diligencia, y el Estado debe realizar consultas adicionales con las organizaciones de la sociedad civil que ayuden a las víctimas y a sus familias, para elaborar y aplicar soluciones.

17. Se deben reforzar los servicios públicos destinados a las mujeres que hayan sido objeto de violencia, procurando especialmente ampliar el acceso al tratamiento médico y psicológico, establecer servicios sociales más integrales destinados a atender el problema de la subordinación económica que suele impedir a la mujer apartarse por sí misma de una situación abusiva, y proporcionar información y asistencia que garanticen un acceso efectivo a los recursos legales de protección contra esta violación de derechos y problemas jurídicos conexos, como la guarda de los hijos.

Recomendaciones para mejorar la aplicación de la debida diligencia para prevenir la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez e incrementar su seguridad

1. Hacer renovado hincapié en la capacitación de funcionarios del sector público, especialmente policías, fiscales, especialistas forenses, jueces y personal judicial, en cuanto a las causas y consecuencias de la violencia basada en el género.

2. Seguir creando espacios de diálogo y colaboración institucionales con fines de intercambio de información y estrategias, garantizar la existencia de enfoques coherentes, mejorar servicios y promover prácticas óptimas; es esencial que esos esfuerzos incluyan mecanismos de control, evaluación y seguimiento para evaluar las actividades y los obstáculos persistentes.

3. Coordinar y ampliar los esfuerzos en el ámbito federal, estatal y municipal, con el fin de mejorar servicios básicos como los de alumbrado en espacios y zonas marginales que hayan estado vinculados con riesgos de seguridad; seguridad con respecto al transporte; pavimentación de caminos en zonas marginales; y asignar los fondos necesarios para la prestación de esos servicios.

4. Mejorar la detección, el registro y la elaboración de informes sobre la violencia contra la mujer a través de servicios de salud; y proporcionar información sobre prevención de la violencia, tratamiento y servicios para los usuarios de esos servicios, especialmente servicios de salud reproductiva.

5. Elaborar sistemas de recopilación de datos para documentar e informar sobre el alcance y las consecuencias de la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, a fin de mejorar el diseño y la aplicación de las medidas para enfrentarla; y evaluar la eficacia de esas medidas.

6. Trabajar con la sociedad civil procurando diseñar y llevar a la práctica campañas de derechos y educación de amplia base; primero, para informar a las mujeres de Ciudad Juárez sobre su derecho a estar exentas de violencia y sobre la manera de buscar protección para ese derecho; y segundo, para asegurar que hombres, mujeres y niños comprendan el que la violencia basada en el género es una violación de derechos humanos, en el marco del derecho internacional y como delito punible conforme a la legislación de Chihuahua.
7. Adoptar medidas tendientes a involucrar a más hombres en iniciativas encaminadas a modificar actitudes y prácticas basadas en estereotipos, y lograr que las campañas públicas sean diseñadas de modo que correspondan a las necesidades de hombres y mujeres y de las familias.
8. Trabajar con los medios de difusión en la promoción de conciencia pública sobre el derecho a estar exento de violencia; informar al público sobre el costo y las consecuencias de tal violencia; difundir información sobre servicios de apoyo jurídico y social para quienes corren riesgos; e informar a víctimas, victimarios y potenciales victimarios sobre el castigo de esa violencia.
9. Trabajar con entidades de los niveles del Gobierno Federal y de los gobiernos del Estado de Chihuahua y de la Municipalidad de Ciudad Juárez responsables de la protección de los derechos de la niñez, a fin de garantizar la disponibilidad de mecanismos especiales de protección para niños amenazados de violencia basada en el género, y lograr que en la respuesta a la violencia de ese tipo contra las niñas se tenga en cuenta su especial vulnerabilidad.