

Amnistía Internacional

MÉXICO

Poner fin al ciclo brutal de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua

8 de marzo de 2004

Resumen

AI índice: AMR 41/011/2004/s

<http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR410112004>

Han pasado ya casi 11 años desde que comenzó el ciclo brutal de secuestros y asesinatos de mujeres jóvenes en Ciudad Juárez, en el norte de México. En el último año ha habido una intensa presión nacional e internacional para que cesen los crímenes violentos contra las mujeres y se ponga fin a la impunidad con que se han cometido muchos de esos crímenes incluyendo la publicación en agosto de 2003 del informe de Amnistía Internacional *Muertes Intolerables: Diez años de desapariciones y asesinatos de mujer en Ciudad Juárez y Chihuahua (AMR 41/026/2003)*. En 2003, el gobierno federal comenzó a aplicar finalmente un programa de medidas para prevenir y perseguir actos de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez.

A pesar de los pasos positivos que se han dado, Amnistía Internacional siente preocupación en relación con varias cuestiones fundamentales. Preocupan especialmente la no incorporación de los casos de la ciudad de Chihuahua al programa de medidas; la ausencia de revisiones judiciales de abusos, como la tortura, que tienen como consecuencia aparentes errores judiciales e impunidad; y que no se ponga fin a las campañas de difamación y hostigamiento de los familiares de las víctimas y de las organizaciones que trabajan en su favor.

Continúa la preocupación por el hecho que las autoridades investigativas y judiciales, especialmente en el ámbito estatal, consideren el asesinato de mujeres y niñas como actos delictivos individuales y no como parte de un patrón de violencia contra la mujer. Al no tomarse en cuenta una y otra vez las cuestiones de género, el trasfondo social y la naturaleza plena de la violencia que sufren las víctimas, la respuesta del estado es limitada.

Muchos familiares de las víctimas y las organizaciones de derechos humanos consideran que la inadecuada respuesta de las autoridades estatales es consecuencia de la discriminación hacia las víctimas y sus familias, que por lo general son mujeres con pocos recursos y posición social modesta. El trato hostil que reciben muchas familias y la ausencia de acciones oficiales eficaces para resolver muchos de los casos parecen indicar que las autoridades estatales siguen decididas a resistirse a un análisis más inquisitivo de su falta de prevención y castigo de los crímenes y de poner fin a la discriminación.

Este texto resume el documento *México—Poner fin al ciclo brutal de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua (AMR 41/011/2004)* publicado por Amnistía Internacional en marzo del 2004.

<http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR410112004?open&of=ESL-MEX>

En el informe, Amnistía Internacional examina las novedades que han tenido lugar durante el último año en la lucha para poner fin a la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua y hace varias recomendaciones a las autoridades en relación con cuestiones que siguen sin resolverse y requieren una atención urgente.

Si desean más información o emprender acciones sobre este asunto, consulten el documento principal. Pueden encontrar una amplia selección de materiales de Amnistía Internacional sobre éste y otros temas en <http://www.amnesty.org>, y nuestros comunicados de prensa se pueden recibir por correo electrónico <http://web.amnesty.org/ai.nsf/news>. Para los documentos traducidos al español consulten la sección "centro de documentación" de las páginas web de EDAI en <http://www.edai.org/centro>.

SECRETARIADO INTERNACIONAL, 1 EASTON STREET, LONDRES WC1X 0DW, REINO UNIDO

TRADUCCIÓN DE EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL (EDAI), ESPAÑA

Amnistía Internacional

MÉXICO



Poner fin al ciclo brutal de
violencia contra las mujeres
en Ciudad Juárez y la
ciudad de Chihuahua
México

Poner fin al ciclo brutal de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua

Han pasado ya casi 11 años desde que comenzó el ciclo brutal de secuestros y asesinatos de mujeres jóvenes en Ciudad Juárez, en el norte de México. En el último año ha habido una intensa presión nacional e internacional para que cesen los crímenes violentos contra las mujeres y se ponga fin a la impunidad con que se han cometido muchos de esos crímenes. En 2003, el gobierno federal(1) comenzó a aplicar finalmente un programa de medidas para prevenir y perseguir actos de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez.

A pesar de los pasos positivos que se han dado, Amnistía Internacional siente preocupación en relación con varias cuestiones fundamentales. Preocupan especialmente la no incorporación de los casos de la ciudad de Chihuahua al programa de medidas; la ausencia de revisiones judiciales de abusos, como la tortura, que tienen como consecuencia aparentes errores judiciales e impunidad; la insuficiente acción para integrar la perspectiva de género en todas las medidas de prevención y de investigación para combatir la violencia contra las mujeres; y que no se ponga fin a las campañas de difamación y hostigamiento de los familiares de las víctimas y de las organizaciones que trabajan en su favor.

En este informe, Amnistía Internacional examina las novedades que han tenido lugar durante el último año en la lucha para poner fin a la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua y hace varias recomendaciones a las autoridades en relación con cuestiones que siguen sin resolverse y requieren una atención urgente.

Muertes intolerables

En agosto de 2003, Amnistía Internacional publicó un informe centrado en el ciclo de 10 años de secuestros y asesinatos de niñas y mujeres en las ciudades de Ciudad Juárez y Chihuahua, en el norte de México: *Muertes intolerables: Diez años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua*(2). El informe documentaba más de 370 casos de mujeres asesinadas en Ciudad Juárez y en la ciudad de Chihuahua. De esos casos, las investigaciones llevadas a cabo por Amnistía Internacional indicaron que al menos 137 de las víctimas sufrieron alguna forma de violencia sexual y al menos 70 del número total de mujeres asesinadas seguían sin identificar. Al menos otras 70 mujeres o niñas seguían sin ser localizadas después de haber sido dadas oficialmente por desaparecidas.

En agosto de 2003, Amnistía Internacional hizo tres recomendaciones fundamentales al presidente Vicente Fox y a otros representantes de la federación y del estado de Chihuahua:

□□Intervención inmediata y decisiva de las autoridades federales para garantizar la justicia en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua y para que las autoridades estatales y municipales cooperen plenamente con estas medidas;

□□Revisión judicial independiente de los casos investigados hasta ese momento por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua (PGJE) o presentados ante los tribunales a fin de corregir errores judiciales, investigar y castigar a cualquier funcionario responsable de abusos y poner en marcha una reforma sustancial del sistema de administración y procuración de justicia en el estado de Chihuahua;

□□Respeto a la dignidad de los familiares y de las organizaciones que trabajan por los derechos de la mujer; prevención, investigación y castigo de la intimidación y el hostigamiento contra ellos; y reconocimiento público de la legitimidad de su lucha.

En los casos en que se han observado avances importantes respecto a la investigación federal, las tres recomendaciones y otras incluidas en el informe principal siguen sin ser aplicadas plenamente.

2003

Las organizaciones de derechos humanos han recogido información sobre el asesinato de al menos 43 mujeres en 2003 en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua. La Procuraduría General de Justicia del Estado reconoció oficialmente que hubo nueve «asesinatos sexuales» durante el año en Ciudad Juárez, y Amnistía Internacional ha

recibido información sobre al menos tres casos de secuestro, violación y asesinato mujeres jóvenes en la ciudad de Chihuahua en el mismo periodo.

En noviembre, pruebas de ADN realizadas por la Procuraduría General de la República (PGR) confirmaron la identidad de un cuerpo hallado el 15 de julio de 2003 como el de **Neyra Azucena Cervantes**, que desapareció en la ciudad de Chihuahua el 13 de mayo de 2003. El primo de la víctima, **Miguel David Meza**, continúa bajo custodia acusado de su secuestro, violación y asesinato. El acusado alega que fue detenido arbitrariamente y torturado para que confesara la muerte de Neyra. Amnistía Internacional no tiene conocimiento de que se haya efectuado investigación alguna de las denuncias de tortura ni de iniciativas para seguir otras vías de investigación. Patricia Cervantes, madre de Neyra Azucena Cervantes. © Amnistía Internacional, diciembre de 2003

En el segundo semestre de 2003 hubo aparentemente menos informes de casos de secuestro y asesinato de mujeres jóvenes en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua. Sin embargo, no es posible concluir que las medidas introducidas por las autoridades para poner fin a los crímenes hayan tenido éxito ya que en los últimos diez años se han observado fluctuaciones semejantes en el número de crímenes, lo que en muchos casos llevó a las autoridades a afirmar que los autores habían sido capturados y que los asesinatos habían terminado, para descubrir después los cuerpos de nuevas víctimas.

Intervención del gobierno federal

Como consecuencia de la intensa presión internacional y nacional –incluida la presentación del informe de Amnistía Internacional por la secretaria general de la organización en México en agosto de 2003–, el gobierno federal mexicano reconoció finalmente su responsabilidad de intervenir en Ciudad Juárez. Se anunciaron y comenzó a aplicarse un programa de 40 acciones para mejorar la administración de justicia, la seguridad pública y programas para potenciar los derechos de las mujeres en Ciudad Juárez. Aunque es demasiado pronto para hacer una evaluación completa de la eficacia de muchas de estas medidas, el nuevo compromiso federal ha sido positivo.

En junio de 2003, el gobierno federal creó la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Sancionar la Violencia Contra las Mujeres en Ciudad Juárez, en la Secretaría de Gobernación (SEGOB), para coordinar las iniciativas políticas. Organismos del gobierno federal y representantes de la sociedad civil participan en el foro. Sin embargo, hasta la fecha la subcomisión sólo se ha convocado una vez en Ciudad Juárez, lo que limita la participación de los familiares de las víctimas y de las organizaciones locales, que no pueden costearse los gastos del viaje a Ciudad de México. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) han expresado también preocupación porque la subcomisión no está cumpliendo con eficacia su papel de coordinación ya que los organismos oficiales han tomado decisiones importantes en relación con la aplicación del programa de acciones sin consultar ni informar a la subcomisión. La no participación en las reuniones de funcionarios claves implicados en el diseño y la aplicación de medidas específicas está socavando también la autoridad y la eficacia de la subcomisión.

En julio de 2003, la SEGOB dio a conocer el programa de 40 acciones. Entre las medidas se contaban el traslado de numerosos efectivos de la Policía Preventiva Federal (PPF) a Ciudad Juárez, para reforzar la seguridad pública y reducir los niveles generales de delincuencia, y la creación de la Fiscalía Mixta para la Investigación de los Homicidios de Mujeres. El nuevo organismo reunía a agentes del Ministerio Público estatales y federales y a la policía judicial en un acuerdo formal de cooperación.

En México los delitos están sometidos a la jurisdicción estatal, federal o militar. Delitos como el asesinato, la violación y el secuestro son normalmente de competencia estatal. La jurisdicción federal se ha limitado tradicionalmente a las áreas en que existen evidencias de implicación del crimen organizado en tales delitos y/o cuando están implicados agentes federales. No existen disposiciones claras sobre la intervención o la supervisión federales cuando las autoridades estatales son incapaces de perseguir con eficacia delitos que corresponden a su jurisdicción o no están dispuestas a ello, lo que como en el caso de Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua facilita la impunidad. La intervención de la Procuraduría General de la República (PGR) en Ciudad Juárez es un primer paso importante para romper este ciclo de impunidad.

Sin embargo, informes recibidos por Amnistía Internacional indican que en la práctica la intervención federal en las investigaciones conjuntas de la Fiscalía Mixta puede limitarse al periodo previo a la determinación de la jurisdicción estatal. También se han recibido informes según los cuales los agentes del Ministerio Público estatales y la policía judicial no han permitido el acceso sin restricciones de agentes federales para examinar pruebas o expedientes de casos. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha subrayado asimismo la falta de cooperación transparente por parte de la PGJE.

Además, la PGJE considera que los casos están «resueltos» cuando los sospechosos han sido consignados ante un juez y no cuando han sido juzgados y condenados. Muchos de estos casos «resueltos» contienen graves denuncias de tortura y posibles errores judiciales. No están claras las facultades de la PGR para intervenir o para revisar las pruebas ya que una vez que un individuo ha sido consignado, son los jueces y los tribunales estatales los responsables de los procedimientos judiciales, a menos que el caso sea reclamado directamente por la jurisdicción federal, algo que la PGR se ha mostrado reacia a hacer salvo en un reducido número de casos.

La PGR sólo investiga actualmente los casos de seis mujeres asesinadas en virtud de la jurisdicción federal sobre el crimen organizado. También lleva a cabo oficialmente la revisión de los casos de las ocho mujeres jóvenes cuyos cuerpos se descubrieron en el antiguo campo algodonero de Ciudad Juárez en noviembre de 2001. En el segundo grupo de casos, existen evidencias claras de tortura de los sospechosos y otros graves defectos en la identificación de las víctimas y muchos otros elementos del expediente de la Procuraduría General de Justicia del Estado. Pero incluso con la intervención federal parcial de estos casos, las autoridades estatales siguen considerando el caso como «resuelto» ya que los acusados han sido consignados formalmente y están en espera de juicio. En la mayoría de los demás casos, los agentes de la PGR se limitan a colaborar con las autoridades estatales locales, sin tener facultades jurisdiccionales claras. En este clima, las organizaciones de derechos humanos han expresado preocupación por el limitado papel de la PGR a la hora de corregir las investigaciones de la PGJE.

Dada la falta de investigación imparcial y eficaz por parte de las instituciones estatales durante más de un decenio de tantos actos de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua, las familias de las víctimas y las organizaciones de derechos humanos siguen siendo escépticas en cuanto al grado de mejora en las investigaciones que permitirán los acuerdos de cooperación. Además, a finales de 2003 y principios de 2004 se plantearon preocupaciones relativas a la probidad de la procuración de justicia y la policía estatales cuando tuvo lugar una serie de homicidios y secuestros de hombres relacionados con las luchas por el poder dentro de organizaciones de narcotraficantes. En enero de 2004 se hallaron al menos 11 cuerpos en una casa de Ciudad Juárez, lo que hizo que varios miembros de la policía judicial estatal, incluido un comandante, fueran detenidos y acusados de participación directa en los secuestros y asesinatos.

En diciembre de 2003, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y Justicia para Nuestras Hijas, dos organizaciones de derechos humanos que representan a las familias de mujeres desaparecidas y asesinadas en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua, presentaron denuncias judiciales por secuestro ante la PGR en siete casos de mujeres o niñas que habían desaparecido en los últimos años en Ciudad Juárez y la ciudad de Chi huahua. En todos los casos, las autoridades estatales no efectuaron investigaciones completas, pese a la existencia de evidencias que potencialmente identificaban a quienes estaban detrás de los secuestros.

Como consecuencia de esta acción legal, los agentes del Ministerio Público federales han asumido, según informes, la responsabilidad de la investigación del caso de **Silvia Arce**, que fue secuestrada en Ciudad Juárez en 1998 y continúa desaparecida. Ha habido una respuesta semejante en el caso de la **bebé de Cecilia Covarrubias**, que fue secuestrada junto con su madre en Ciudad Juárez en 1995, pero cuyo paradero nunca se determinó

después de descubrirse el cuerpo brutalmente maltratado de su madre. En ambos casos, investigadores federales recién designados se han entrevistado con familiares de las víctimas, a los que han informado de nuevos pasos en la investigación. Según los informes, los agentes del Ministerio Público federales se han hecho cargo también de la investigación de los casos de cinco mujeres jóvenes que desaparecieron en Chihuahua en 2000 y 2001 y a las que no se ha vuelto a ver: **Erika Noemí Carrillo, Julieta Marlene González Valenzuela, Miriam Gallegos Venegas, Minerva Torres Alveldaño y Rosalba Pizarro Ortega.**

En relación con los casos de las mujeres cuya desaparición o secuestro se han denunciado, sigue sin haber claridad en relación con la responsabilidad de agentes de la PGR en estas investigaciones y en las acciones de búsqueda emprendidas para localizar a las mujeres. La falta de investigaciones penales y la inexistencia de listas fiables de las personas desaparecidas en el último decenio por parte de la procuraduría y la administración de justicia estatales en muchos de estos casos demuestra la urgente necesidad de que las autoridades federales asuman claramente la responsabilidad de establecer el paradero de las mujeres y niñas desaparecidas. Declaraciones recientes de funcionarios de la PGR(3) indican que las autoridades federales pueden acometer ahora directamente el trabajo urgente de establecer una lista completa de las mujeres y niñas desaparecidas, pero también es importante que se permita a la sociedad civil desempeñar un papel central en este proceso para asegurar la credibilidad y transparencia de los resultados.

Según la PGR, un número creciente de casos de mujeres asesinadas y desaparecidas en el último decenio se ha incorporado a una base de datos especializada para mejorar la documentación y el cruce de referencias de los datos de los casos. Continúa pendiente, sin embargo, la evaluación de los resultados de este proceso.

La Oficina Federal de Investigación de Estados Unidos (FBI) viene impartiendo cursos de formación con la participación de fiscales y policías estatales y federales. También han tenido lugar acuerdos para mejorar el acceso y asegurar la fiabilidad de las pruebas de ADN, con cierto grado de participación del FBI. A pesar de que supone un paso adelante el anuncio de planes para establecer una base de datos de ADN de víctimas, familiares, personas desaparecidas y sospechosos para mejorar las investigaciones y la identificación, no hay indicios claros todavía de que esa base de datos esté funcionando ni sobre qué modelo de procedimiento va a ser establecida.

Según información recibida por Amnistía Internacional, los fiscales e investigadores federales han introducido una nueva competencia profesional y técnica que antes faltaba. Sin embargo, la organización considera que la falta de claridad en lo que se refiere a la jurisdicción estatal y federal deja un margen excesivo de ambigüedad en las responsabilidades y los deberes de las autoridades estatales y federales que puede entorpecer la eficacia del programa de medidas judiciales.

En septiembre de 2003, el presidente Fox anunció la creación de un Comisionado o Comisionada Especial con la responsabilidad de *«construir un proceso dinámico de articulación social, a favor de la vigencia auténtica y efectiva de los derechos humanos de todos los habitantes de Ciudad Juárez, pero especialmente las mujeres»*(4). En octubre, Guadalupe Morfín fue designada comisionada. Las ONG de derechos humanos y los familiares recibieron con satisfacción la decisión, considerando positivo su trabajo anterior en relación con los derechos humanos y los derechos de la mujer. Es alentador que Guadalupe Morfín haya indicado su determinación de asegurar que las familias de las víctimas desempeñen un papel importante en todos los elementos de su trabajo y que haya reconocido la necesidad de ampliar las medidas a la ciudad de Chihuahua. Sin embargo, no está claro todavía si el mandato y las facultades de la comisionada son lo bastante fuertes para asegurar que la Oficina puede desempeñar un papel eficaz en el desarrollo de medidas y en la evaluación de los avances. Los motivos de preocupación con respecto a estas cuestiones se han intensificado recientemente tras los informes según los cuales no se han puesto a disposición de la Oficina de la Comisionada recursos del gobierno federal, lo que limita su capacidad para hacer rápidos progresos. En diciembre de 2003, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) publicó un nuevo informe(5) y recomendaciones sobre los casos de Ciudad Juárez. El informe examinaba los expedientes de 263 asesinatos y llegaba a la conclusión de que *«servidores públicos del Estado mexicano cometieron actos y omisiones que propiciaron la violación directa de innumerables disposiciones de los órdenes jurídicos nacional e internacional.»* [...] *«Supone el desconocimiento o desprecio del deber del Estado de actuar con debida diligencia.»*(6) Una recomendación principal de la CNDH era la creación de una Fiscalía Especial federal.

En enero, respondiendo a la recomendación, la PGR anunció la creación de una Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, de competencia federal, dirigida por María López Urbina, para coordinar la intervención federal en la Fiscalía Mixta en Ciudad Juárez y hacerse cargo de los casos ya sometidos a la jurisdicción federal (la ciudad de Chihuahua no se ha incluido en su mandato). La nueva fiscal recibió también los 263 expedientes de la CNDH para su análisis y adquirió el compromiso de que su Oficina aplicará «una perspectiva de género, dirigida a eliminar la discriminación»(7).

Aunque la creación de la nueva Fiscalía Especial puede resultar un paso importante, es necesario resolver con urgencia muchas cuestiones en términos de mandato y jurisdicción de la oficina, sobre todo la violencia de género en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua y el desarrollo de relaciones constructivas con la Comisionada Especial y las familias de las víctimas. Una recomendación clave de todas las organizaciones nacionales e internacionales ha sido la necesidad de un enfoque integrado para prevenir e investigar todas las formas de violencia de género en el estado de Chihuahua. La investigación de los informes de desaparición, secuestro o asesinato de mujeres en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua debería realizarse junto con la de otras formas de violencia contra las mujeres, como la violación, el acoso y la violencia doméstica. La Fiscalía Especial federal debería desempeñar un papel protagonista para conseguirlo.

La tortura y la necesidad de una revisión judicial independiente

Nunca se han investigado adecuadamente las constantes denuncias de tortura formuladas por sospechosos detenidos e interrogados por la policía judicial estatal, lo que menoscaba la credibilidad de las investigaciones y viola los derechos fundamentales de los sospechosos y de las familias de las víctimas. A pesar del riesgo de graves errores judiciales, no ha habido avances en la investigación y castigo de la tortura ni en la revisión judicial independiente de los procedimientos penales gravemente viciados, lo que incumple las normas básicas sobre juicios justos.

En marzo de 2003, **Marcela Viviana Rayas** fue secuestrada. Su cuerpo con señales de violencia fue descubierto el 28 de mayo, aunque las autoridades no utilizaron pruebas de ADN para confirmar la identidad del cadáver. **Ulises Perzábal** y **Cynthia Kicker**, ciudadana estadounidense, fueron detenidos y, según los informes, torturados por la policía judicial estatal para obligarlos a confesar el crimen. La policía judicial estatal también torturó, según informes, a testigos para obligarlos a implicar a los acusados. Los acusados y los testigos se retractaron posteriormente de sus declaraciones originales y presentaron denuncias legales por tortura. Amnistía Internacional no tiene conocimiento de que se haya abierto investigación independiente alguna para establecer el trato recibido por los sospechosos o los testigos y la manera en que se prestó su testimonio a fin de determinar la admisibilidad de sus pruebas o sancionar a los responsables.

En septiembre de 2003, el gobierno federal invitó a una delegación especial de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) a visitar Ciudad Juárez para analizar los procedimientos de investigación y judiciales en los casos en que las mujeres fueron secuestradas y asesinadas con violencia sexual. El informe resultante(8) subraya las deficiencias fundamentales en los procedimientos judiciales que han menoscabado investigaciones eficaces, destruido la credibilidad del sistema judicial y producido regularmente violaciones de los derechos fundamentales de los familiares de las víctimas y los presuntos delincuentes; la falta casi total de investigación seria de las denuncias de tortura para obtener confesiones y el uso de tales confesiones como pruebas. El informe de la ONU pide la revisión judicial de los casos en que haya denuncias de violaciones de los derechos fundamentales de las víctimas, la aplicación de la Convención de la ONU contra la Tortura y la adopción del Protocolo de Estambul (Manual sobre la investigación y documentación eficaces de los casos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes). El informe insta asimismo a la reforma radical en prácticamente todas las áreas de los procedimientos de investigación y persecución y subraya la necesidad de reforzar la supervisión del sistema de justicia estatal por organismos externos. Según los datos de que dispone Amnistía Internacional, las autoridades estatales no se han comprometido a aplicar las recomendaciones del informe.

La integración de los derechos de la mujer en los procedimientos de investigación y el fin de la discriminación por motivos de género

Continúa la preocupación por el hecho que las autoridades investigativas y judiciales, especialmente en el ámbito estatal, consideren el asesinato de mujeres y niñas como actos delictivos individuales y no como parte de un patrón de violencia contra la mujer. Al no tomarse en cuenta una y otra vez las cuestiones de género, el trasfondo social y la naturaleza plena de la violencia que sufren las víctimas, la respuesta del estado es limitada. El informe(9) de la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito, aun reconociendo algunas mejoras en los últimos años, subraya la permanente falta de consideración por los fiscales de todas las dimensiones de los crímenes, como el secuestro, la violación y la crueldad física sufridas por las víctimas. Esto ha tenido como resultado la ausencia de acciones oportunas y eficaces para reforzar los procedimientos de investigación o reformar los códigos penales de conformidad con las normas modernas sobre los derechos de la mujer para permitir la detención, el procesamiento y el castigo(10).

Se ha establecido un moderno laboratorio científico forense bajo el control de la PGJE de Chihuahua, pero tal como señalaba el informe de la ONU, sin una formación adecuada del personal que asegure el cumplimiento de las normas internacionales en materia de buenas prácticas, existe grave peligro de que este importante paso se desperdicie. Amnistía Internacional considera que los servicios forenses deberían ser también administrativamente independientes de las procuradurías federales y estatales a fin de asegurar la imparcialidad y la transparencia.

Muchos familiares de las víctimas y las organizaciones de derechos humanos consideran que la inadecuada respuesta de las autoridades estatales es consecuencia de la discriminación hacia las víctimas y sus familias, que por lo general son mujeres con pocos recursos y posición social modesta. Aunque las autoridades estatales reconocen que en los primeros años de los crímenes hubo una respuesta ineficaz –que con frecuencia quedó ilustrada en las sugerencias de las autoridades de que la culpa era de las propias víctimas–, afirman que no es ese el caso en los últimos años con la actual administración. Sin embargo, el trato hostil que reciben muchas familias y la ausencia de acciones oficiales eficaces para resolver muchos de los casos parecen indicar que las autoridades estatales siguen decididas a resistirse a un análisis más inquisitivo de su falta de prevención y castigo de los crímenes y de poner fin a la discriminación.

Un indicio claro a este respecto es que las autoridades estatales siguen percibiendo aparentemente la preocupación nacional e internacional por los casos como el resultado casi exclusivo de los intentos de oponentes políticos de dañar la imagen pública del gobierno estatal, y no como la preocupación legítima por la falta de reconocimiento de un grave patrón de violencia contra las mujeres y porque no se haya puesto fin a éste. Las elecciones estatales para la gobernaduría en 2004 amenazan con exacerbar esta tendencia.

Amnistía Internacional participó en 2003, junto con la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos y otros miembros de la coalición de ONG Alto a la Impunidad, en una vista ante la Comisión Interamericana de Derechos humanos (CIDH) sobre la situación en Ciudad Juárez. En 2004, Amnistía Internacional, junto con otras ONG, presentó información adicional ante la CIDH, en la que se analizaba la limitada manera en que las autoridades estatales documentan los casos de violencia contra las mujeres.

En la documentación presentada ante la CIDH, Amnistía Internacional subrayaba el uso constante del término «crimen pasional» por las autoridades estatales para calificar los casos de mujeres asesinadas por su cónyuge o compañero. Los mecanismos internacionales de derechos humanos han criticado el uso de esta definición por ser discriminatoria contra las mujeres, al legitimar implícitamente la violencia contra las mujeres sobre la base del honor masculino como respuesta a lo que el autor de los hechos o la sociedad consideran conducta femenina inapropiada. El hecho de que sean mujeres las principales víctimas de esa violencia constituye otro elemento de la discriminación.

Informes recientes remitidos a la CIDH por el gobierno estatal indican que el intenso escrutinio nacional e internacional ha obligado finalmente a las autoridades estatales a tomarse en serio la recopilación y el análisis de información relacionada con los casos de violencia contra las mujeres. Sin embargo, sigue habiendo incongruencias inexplicables y reclasificaciones de casos de mujeres asesinadas o desaparecidas. Una consecuencia

inevitable de esto parece ser que prácticamente todas las instituciones que han intentado determinar con exactitud el número de casos –incluidos los asesinatos y las desapariciones de mujeres y otras formas de violencia de género– llegan a conclusiones diferentes.

Aunque las autoridades estatales han realizado avances en la documentación y el análisis de los casos, mientras no haya una aceptación más amplia de las raíces comunes de las diferentes formas de violencia contra las mujeres, es difícil entender cómo asegurarán las autoridades estatales mejoras sustanciales y duraderas en su enfoque y sus procedimientos para combatir esa violencia y discriminación.

Norma Ledesma, madre de Paloma Escobar Ledesma, con cientos de cartas recibidas de miembros de Amnistía Internacional. El cuerpo de Paloma Escobar se encontró el 29 de marzo de 2002 cerca de la ciudad de Chihuahua. El caso ha sido presentado a la CIDH por ONG de derechos humanos. Según información recibida por Amnistía Internacional, la investigación oficial sobre el secuestro y asesinato de Paloma no ha progresado.
© Amnistía Internacional, diciembre de 2003

La lucha de las familias

«Por lo que hablamos, lo que sale en los periódicos y por pedir justicia somos reprimidas, somos seguidas, somos amenazadas. Porque pedir justicia es delito para ellos.»(11)

Las autoridades han adquirido varios compromisos importantes para ayudar a las familias de las víctimas de los crímenes con ayuda económica y tratamiento psicológico a hacer frente a las repercusiones permanentes del brutal asesinato de sus seres queridos, que a menudo eran también el sustento económico de la familia.

En noviembre de 2003, el presidente Fox se reunió personalmente con las madres de algunas de las víctimas y comprometió a su gobierno a poner fin a los crímenes. No obstante, la legítima participación de las familias y sus representantes legales como *coadyuvantes* en las investigaciones judiciales sigue sin ser plenamente efectiva.

Las autoridades estatales siguen siendo sumamente reacias a permitir el acceso pleno de las familias y sus representantes a los expedientes y se vuelven hostiles cuando las familias cuestionan la eficacia de las investigaciones oficiales. En 2002 y 2003 se establecieron en la ciudad de Chihuahua y en Ciudad Juárez grupos de trabajo (*mesas técnico-jurídicas*) supuestamente para reunir a las familias y sus representantes con diversas autoridades estatales a fin de revisar los progresos de los casos. Sin embargo, estos grupos de trabajo han fracasado en gran medida, según los informes, porque los representantes gubernamentales se han mostrado hostiles a muchas de las organizaciones participantes y cuestionan el derecho moral y la integridad de las ONG que participan en el proceso. Funcionarios estatales han calificado con frecuencia a varias organizaciones de inmorales, han afirmado que se aprovechan del dolor de las madres y las familias de las víctimas y han denunciado fraude. Estas denuncias públicas para desacreditar a las organizaciones no están respaldadas por evidencias ni por investigaciones sustanciales, pero se les presta una atención importante en los medios de comunicación para socavar la confianza de la opinión pública en las organizaciones y los activistas.

En abril de 2003 se difundió en medios de comunicación la siguiente declaración de la PGJE: *«El organismo Nuestras Hijas de Regreso a Casa es una agrupación perversa, al estar lucrando con el dolor de las madres de mujeres asesinadas»*, *Cimacnoticias*, 14 de abril de 2003). Organizaciones como Justicia para Nuestras Hijas, Mujeres de Negro y Casa Amiga también han sido objeto de estas campañas de difamación. Al tratar de dividir a las madres y las familias y enfrentar a unos grupos con otros, las autoridades estatales parecen seguir una estrategia que en varias ocasiones durante el último decenio ha tenido éxito a la hora de desviar la atención pública de la falta de solución de los casos por las autoridades y de la falta de garantía de seguridad para las mujeres en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua.

En 2003, Amnistía Internacional recibió también informes de varios incidentes de intimidación, hostigamiento y amenazas contra las familias de algunas víctimas y representantes de las organizaciones de mujeres que trabajan con los familiares(12). Según las personas que denunciaron estos y otros incidentes, el gobierno federal ha dispuesto algunas medidas de protección, pero las investigaciones sobre quiénes están detrás de la intimidación y las amenazas no ha producido resultados.

Según informes recientes, los días 3 y 4 de febrero de 2004 la madre y la hermana de Lilia Alejandra García, **Norma Andrade** y su hija **María Luisa**, ambas integrantes de Nuestras Hijas de Regreso a Casa (NHRC), fueron vigiladas por dos hombres desconocidos mientras estaban con otros miembros de NHRC en un restaurante y después las siguieron hasta su domicilio en un automóvil blanco.

En los últimos meses, desde que fiscales e investigadores federales se ocupan de varios casos, las familias han informado de una actitud más positiva hacia el papel de los *coadyuvantes*. Amnistía Internacional considera que es fundamental que las autoridades federales mantengan y desarrollen una relación constructiva con las familias de las víctimas y las organizaciones de derechos humanos y los abogados que trabajan en su favor.

Marcha por el fin a la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua el 14 de febrero de 2004, organizada por Día "V" y Amnistía Internacional. © Amnistía Internacional

Recomendaciones

Aunque ha habido importantes avances en el último año en la respuesta federal a la situación en Ciudad Juárez, Amnistía Internacional considera que sigue sin aplicarse en gran parte de forma efectiva el conjunto de recomendaciones formuladas por organizaciones de derechos humanos internacionales y nacionales. Las autoridades federales, estatales y municipales deberían coordinar sus acciones para asegurar que éstas se aplican plenamente y se evalúan adecuadamente con calendarios y parámetros acordados. Amnistía Internacional cree que deben llevarse a cabo de inmediato varias acciones para garantizar el derecho fundamental de las mujeres a vivir su vida libres de violencia y discriminación.

Violencia contra las mujeres en la ciudad de Chihuahua

□□El programa de medidas adoptada por las autoridades federales, estatales y municipales para hacer frente a la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez debe extenderse en su integridad a la ciudad de Chihuahua.

Fiscalía Especial federal

□□Las facultades de la Fiscalía Especial sobre todos los casos de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua deben definirse claramente para evitar cualquier duplicación o ambigüedad de funciones y responsabilidades.

□□Los casos de mujeres asesinadas o desaparecidas en la ciudad de Chihuahua deben formar parte del mandato de la Fiscalía Especial.

□□La relación entre la Fiscalía Especial y la Comisionada Especial debe definirse claramente a fin de promover medidas efectivas para combatir la violencia contra las mujeres y la discriminación de género y para evaluar su repercusión.

Oficina de la Comisionada Especial

□□La Oficina de la Comisionada Especial federal debe tener asegurados suficientes recursos y facultades para permitir el diagnóstico y la supervisión de la situación en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua y para evaluar la repercusión de las medidas adoptadas para combatir la violencia contra las mujeres y la discriminación, incluida la búsqueda de las mujeres y niñas desaparecidas o secuestradas.

□□La Comisionada Especial debe hacer públicos periódicamente el progreso y las conclusiones del trabajo de la Oficina, y tener facultades para asegurar la aplicación de las recomendaciones a las autoridades federales y estatales.

Las mujeres desaparecidas

□□Las autoridades federales deben ser responsables principalmente del establecimiento de la suerte y el paradero de las mujeres y niñas cuya desaparición se ha denunciado en el último decenio en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua.

□□Debe establecerse claramente el número y la identidad de las mujeres y niñas desaparecidas en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua. Debe permitirse a la sociedad civil desempeñar un papel en el establecimiento de estos hechos. Debe ponerse en marcha la base de datos para ayudar en la identificación de todas las víctimas. Debe publicarse un informe detallando los casos de mujeres y que continúan desaparecidas. Debe establecerse la situación jurídica de las víctimas.

Perspectiva de género

□□La perspectiva de género debe incorporarse al análisis y tratamiento de la violencia contra las mujeres en las actuaciones policiales y en la práctica judicial así como en todas las instituciones federales y estatales creadas para proteger y vigilar los derechos de las mujeres.

□□Los procedimientos para abarcar todas las fases de las investigaciones criminales sobre los delitos violentos contra mujeres, especialmente las áreas de investigación relacionadas con evidencias científicas, debe redactarse de conformidad con las normas internacionales, aplicarse y vigilarse.

□□Debe promoverse legislación federal y estatal que incorpore al marco legal los principios de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, «Convención de Belém do Pará»;

Revisión judicial

□□Los casos investigados por la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) en el último decenio en los que se ha procesado o condenado a sospechosos por delitos de violencia contra las mujeres debe ser objeto de una revisión judicial independiente cuando existan evidencias de que se ha violado el derecho fundamental a un juicio justo, por ejemplo cuando los acusados hayan sido sometidos a tortura. Los funcionarios a los que se encuentre responsables de la comisión de violaciones de derechos humanos como tortura deben ser puestos a disposición judicial.

□□Debe llevarse a cabo una investigación independiente e imparcial sobre la negligencia, inacción, complicidad o tolerancia de funcionarios públicos en los secuestros y asesinatos de mujeres en el estado de Chihuahua.

Respeto de los derechos de las víctimas, sus familias y las organizaciones de derechos humanos

□□Las autoridades federales, estatales y municipales deben garantizar el respeto hacia el papel de los familiares de las víctimas y las organizaciones de derechos humanos en sus legítimas demandas de justicia.

□□Debe garantizarse y respetarse en todo momento el derecho a la participación activa (*coadyuvancia*) de las familias y de las organizaciones de derechos humanos que las representan, tanto ante la PGR como ante la PGJE.

□□Deben publicarse y hacerse cumplir órdenes oficiales en el ámbito estatal y federal para impedir que los funcionarios hagan declaraciones públicas infundadas que ataquen la credibilidad de las familias y de las organizaciones que trabajan para poner fin a la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua.

□□Deben investigarse la intimidación, la amenaza y el hostigamiento de los familiares de las víctimas o de miembros de organizaciones de derechos humanos y ponerse a disposición judicial a los responsables.

(1) Los Estados Unidos Mexicanos está formado por 31 estados y el Distrito Federal de la Ciudad de México, unidos en una federación. La Constitución establece los poderes de la federación: ejecutivo, legislativo y judicial. Cada uno de los 31 estados y el Distrito Federal tienen su propia constitución y su propio sistema ejecutivo, legislativo y judicial, con sus respectivos códigos penales. Los estados están divididos en municipios.

(2) Índice AI: AMR 41/026/2003

(3) Mario Álvarez Ledesma, subprocurador de Derechos Humanos, PGR, entrevista en La Jornada, 15 de febrero de 2004

(4) Programa de Acciones de Colaboración del Gobierno Federal para Prevenir y Combatir la Violencia contra Mujeres en Ciudad Juárez, Segundo Informe de Evaluación, septiembre-octubre de 2003, SEGOB.

(5) En 1998, la CNDH emitió la Recomendación 44/98, que detallaba muchos aspectos de la negligencia y omisión de las autoridades estatales. El gobierno estatal nunca aplicó las recomendaciones.

(6) Informe Especial sobre los Casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, noviembre de 2003. Comisión Nacional de Derechos Humanos.

(7) Cimacnoticias, 9 de febrero de 2004 (<http://www.cimacnoticias.com/noticias/>).

(8) Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México (<http://www.sre.gob.mx/eventos/substg.htm>)

(9) Ibid.

(10) En 2003 se introdujeron algunas modificaciones en el Código Penal de Chihuahua para mejorar algunas de estas áreas.

(11) Evangelina Arce, entrevista con Amnistía Internacional, 2003.

(12) Acción Urgente 322/03, 10 de noviembre de 2003.