

Indice

Capítulo 1: A las mujeres de Ciudad Juárez y Chihuahua, ¿quién las protege?.....	1
Capítulo 2: Las dimensiones del problema.....	10
Cronología de diez años de desapariciones y homicidios de mujeres	11
Ciudad Juárez: Puerta hacia el norte.....	16
Violencia generalizada y violencia de género.....	19
Características del patrón de secuestros y asesinatos con violencia sexual.....	21
Capítulo 3: La actuación de las autoridades cuestionada.....	28
Pistas ignoradas y demoras en investigar denuncias.....	29
Demoras en iniciar investigaciones penales.....	32
La incapacidad para proteger las pruebas y exámenes forenses negligentes.....	38
Desviación de las investigaciones y falsificación de pruebas.....	43
Investigaciones paralizadas.....	49
Desprestigio y hostigamiento hacia familiares y defensora/es de derechos humanos	54
Capítulo 4: La responsabilidad internacional del Estado.....	57
Capítulo 5: Conclusiones y Recomendaciones.....	65

México

Muertes Intolerables

10 años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua

Capítulo 1: A las mujeres de Ciudad Juárez y Chihuahua, ¿quién las protege?

Noche del 19 de febrero de 2001. A las 22:15 vecinos de un terreno baldío cerca de una maquila en Ciudad Juárez marcaron el 060 de los servicios de emergencia de la policía municipal para alertarles de que una mujer joven, aparentemente desnuda, estaba siendo golpeada y violada por dos hombres en un coche.

A la primera llamada no fue enviada ninguna patrulla. Después de una segunda llamada, acudió una unidad policial pero no llegó hasta las 23:25, demasiado tarde para intervenir. El coche ya se había ido.

Cuatro días antes, la madre de Lilia Alejandra García había reportado como desaparecida a su hija, de 17 años de edad, a la Unidad de Atención a Víctimas de Delitos Sexuales y Contra de la Familia. Lilia Alejandra, madre de un bebé y de un niño de tres años de edad, trabajaba en la maquiladora Servicios Plásticos y Ensamblados. A las 19:30 de la noche anterior, sus colegas la habían visto caminar hacia un lote baldío sin iluminación, cerca de la fábrica. Lilia Alejandra cruzaba todos los días ese lote para tomar el camión rumbo a su casa. Pero esa noche no llegó a su destino.

El 21 de febrero fue hallado el cuerpo de una mujer joven en el terreno baldío cerca de donde se hizo la llamada de emergencia. Estaba envuelto en una cobija y presentaba señales de violencia física y sexual. La causa de muerte se determinó como asfixia por medio de estrangulación. El cuerpo de la mujer joven fue reconocido por los padres como el de Lilia Alejandra. El informe forense concluyó que llevaba muerta un día y medio y que permaneció en cautiverio al menos cinco días antes de su muerte.

Un informe de la Policía Municipal tomado a las 23:05 del 19 de febrero dice simplemente “reporte sin novedad”. La identidad de la mujer que fue atacada ese día nunca se estableció ni se hizo un intento por investigar si existe una conexión entre ese incidente y la desaparición de Lilia Alejandra o cualquier otro caso. Las autoridades nunca investigaron la falta de reacción de la Central 060 de Emergencias de Ciudad Juárez. El lote baldío cerca de la empresa maquiladora continúa sin iluminación. Una pequeña cruz recuerda el lugar donde fue encontrado su cuerpo.

Más de 370 mujeres asesinadas, de las cuales al menos 137 presentan violencia sexual, reflejan una cruda realidad de la violencia que, según la información recibida por Amnistía Internacional, sufren las mujeres y las adolescentes en el Estado de Chihuahua desde 1993. A estas cifras hay que añadir alrededor de 70 jóvenes todavía desaparecidas, según las autoridades, y más de 400 según organizaciones no gubernamentales mexicanas. La respuesta de las autoridades durante los 10 años ha sido tratar los diferentes crímenes como violencia común del ámbito privado, sin reconocer la existencia de un patrón persistente de violencia contra la mujer que tiene raíces más profundas basadas en la discriminación. La falta de voluntad de las autoridades, tanto del gobierno del estado de Chihuahua como de las instancias federales,¹ de asumir su plena responsabilidad de reconocer las dimensiones de este patrón e implementar políticas públicas efectivas ha dejado a la sociedad chihuahuense sin la debida protección que le corresponde y sin un remedio efectivo para las familias que han sufrido la pérdida de sus hijas, madres y hermanas.

“No merecemos este trato ni este dolor que sentimos todos los días, sólo estoy pidiendo que busquen a mi hija y que se haga justicia.”²

No hay duda de que los homicidios con violencia sexual en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua son una de las manifestaciones más preocupantes y terribles de violencia contra la mujer. En su inmensa mayoría, mujeres jóvenes y de origen humilde son raptadas, mantenidas en cautiverio y sujetas a la violencia sexual más feroz antes de ser asesinadas y dejadas en lotes abandonados junto con los escombros. En algunos casos, sus restos son hallados por transeúntes al cabo de unos días o años después. En otras ocasiones las mujeres no son encontradas y sus familiares tienen que vivir con la angustia permanente de desconocer su destino o paradero.

Todo parece indicar que estas jóvenes son seleccionadas por sus victimarios por ser mujeres sin ningún poder en la sociedad chihuahuense, caracterizada de por sí por altos niveles de criminalidad e inseguridad ciudadana debido al narcotráfico y el crimen organizado que opera en la zona. Suelen ser trabajadoras de las industrias maquiladoras de compañías multinacionales que dominan la economía de Ciudad Juárez, camareras, empleadas en la economía informal o estudiantes. Muchas viven en circunstancias precarias, a veces con hijas e hijos que mantener. Son mujeres que se ven obligadas a viajar solas recorriendo en autobús largas rutas que van desde las colonias pobres que rodean Ciudad Juárez hasta sus lugares de trabajo, estudio u ocio.

¹ Los Estados Unidos de México está formado por 31 estados —libres y soberanos— 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 Testimonio de Evangelina Arce, madre de Silvia Arce, desaparecida el 11 de marzo de 1998 en Ciudad Juárez.

Los crímenes horrendos de mujeres y jóvenes secuestradas, posteriormente encontradas muertas con señales de violencia sexual, son quizás la cara más dramática y más publicitada de la violencia contra la mujer en el Estado de Chihuahua, que también incluye la violencia doméstica o el acoso sexual en la comunidad y en el ámbito laboral. Sin embargo, la violencia doméstica, aun existiendo un elevado número de casos, no fue tipificada como delito en la legislación estatal hasta hace tres años, y según informes, hasta la fecha, nadie ha sido sentenciado por este delito penal, indicando una reacción tardía y limitada de las autoridades ante las distintas manifestaciones de violencia contra la mujer.



Desde 1993 los familiares de las jóvenes desaparecidas y asesinadas se han organizado en diversas asociaciones civiles. Su intensa presión para que se haga justicia y se ponga fin al patrón de desapariciones y homicidios de mujeres en el Estado de Chihuahua ha captado la atención nacional e internacional.

En diciembre de 2001, después del hallazgo de ocho cuerpos de mujeres en un antiguo campo algodonero de Ciudad Juárez, más de 300 organizaciones civiles de todo el país lanzaron la campaña “**Alto a la Impunidad: Ni una muerta más**” para ejercer más presión sobre las autoridades estatales y federales e incrementar la atención mundial. La fotografía muestra un homenaje a las mujeres asesinadas, víctimas de violencia sexual en la ciudad de Chihuahua, realizado por representantes de la campaña “Alto a la Impunidad. Ni una muerta más”. Para más información véase el sitio web www.altoalimpunidad.org

© AI

El dolor de las familias que desconocen el paradero de las jóvenes y de las otras familias cuyas hijas luego son encontradas asesinadas de la forma más cruel no ha recibido la respuesta debida por parte del estado de prevenir, investigar y sancionar los crímenes. Ante esta actitud, han sido las mismas familias y las organizaciones no gubernamentales que las

representan quienes han denunciado la actuación del estado y luchan para que se haga justicia. Han conseguido que el mundo conozca los casos de Ciudad Juárez y Chihuahua y que las autoridades mexicanas tengan que rendir cuentas nacional e internacionalmente. La persistente lucha que han llevado a cabo las familias y las organizaciones de derechos humanos ha captado la atención e intervención de los diferentes mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Además han logrado que en su discurso público las autoridades hayan disminuido la abierta discriminación hacia las víctimas y sus familiares que caracterizó los primeros años de los crímenes. Sin embargo, esta presión todavía no ha derivado en la erradicación de los homicidios y las autoridades locales aún se resisten a reconocer las características comunes de los diferentes crímenes.

Con la constatación de nuevos homicidios, la presión local, nacional e internacional se ha multiplicado. Mientras tanto, a cada nuevo caso las autoridades locales anuncian el “fin del problema” con la detención de uno o varios presuntos responsables. Pero nuevos crímenes continúan llevando dolor a las familias y sembrando más temor entre la población, restando credibilidad a las acciones de las autoridades, que parecen más preocupadas por el impacto político que éstos puedan tener que por su responsabilidad de proteger a sus ciudadanas y garantizar la justicia. Además, las autoridades estatales actuales han eludido su responsabilidad para investigar y sancionar los crímenes cometidos durante la anterior administración.³

Discriminación por razones de género

*“Las mujeres que tienen vida nocturna, salen a altas horas de la noche y entran en contacto con bebedores están en riesgo. Es difícil salir a la calle y no mojarse”.*⁴

La discriminación ha sido un elemento persistente tanto en la naturaleza de los diferentes crímenes contra mujeres como en la respuesta dada por el Estado. La relatora especial sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Marta Altolaguirre, hace hincapié sobre esta cuestión en su informe publicado en marzo de 2003.⁵ Resalta que en 1993, ante el inicio de los crímenes con un determinado patrón, las autoridades reiteradamente culparon a las mismas mujeres de su desaparición o asesinato descartando la existencia de una situación excepcional. Asimismo, la relatora especial de la ONU sobre Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Asma Jahangir, en su informe sobre México de 1999 señaló que: “*La conducta arrogante de*

³ El Partido de Acción Nacional (PAN) gobernó en el Estado entre 1992 y 1998, año en que perdió las elecciones. Desde entonces el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobierna en el Estado.

⁴ Arturo González Rascón, Ex Procurador de Justicia del Estado, febrero de 1999. *El Diario de Juárez*, 24 de febrero de 1999.

⁵ *Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México*, Informe de la relatora especial sobre los Derechos de la Mujer de la CIDH, 2002.

algunos funcionarios públicos y su manifiesta indiferencia ante estos delitos permiten concluir que muchos de ellos fueron deliberadamente pasados por alto por la mera razón de que las víctimas eran «sólo» muchachas corrientes y, por lo tanto, no eran consideradas una gran pérdida.»⁶

La discriminación no sólo se refleja en la violencia que sufren las víctimas, sino que presenta otras caras. La reacción de las autoridades ante la desaparición de las jóvenes, la forma con la que se investigan los asesinatos y los insuficientes programas de protección para prevenir los homicidios también presentan un trato discriminatorio. Además, el origen humilde de la mayoría de las mujeres asesinadas o que son reportadas como desaparecidas genera una discriminación de doble impacto: de género y de clase social.

En su informe, la relatora de la CIDH afirma: “*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 encarar 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*”.⁷

Nada de esto ocurre en el estado de Chihuahua, donde las autoridades niegan la existencia de un patrón de violencia contra la mujer basada en la discriminación de género. Prueba de ello es la minimización de los asesinatos y las desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua. La política de la desinformación y la falta de acceso a los expedientes han sido una constante. No se ha mostrado interés ni por sistematizar la información de los casos reportados ni por crear un registro de datos eficaz que facilite las investigaciones, la búsqueda y la sanción de los presuntos responsables de los crímenes.

En este contexto, la desconfianza que sienten los familiares y las organizaciones que trabajan en favor de las víctimas es comprensible. Sin embargo, las personas que más han alzado sus voces en contra de la versión oficial han sido blanco de intimidaciones y hostigamientos, sin que estos incidentes hayan sido esclarecidos y los responsables identificados. Además, frecuentemente el estado ha intentado desprestigiar ante la opinión pública a personas y organizaciones que luchan por la justicia y la verdad con el objetivo de marginalizar estas voces críticas, contribuyendo aún más a un escepticismo sobre la voluntad real de las autoridades de proteger los derechos de las mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua.

En la mayoría de los casos de desapariciones de mujeres jóvenes, en particular durante las horas inmediatas a la desaparición, no hay testigos o evidencias claras de secuestro u otro delito. Sin embargo las familias, al desconocer el motivo de la desaparición y sabiendo el

⁶ Párrafo 89. Informe de la relatora especial sobre Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, E/CN.4/2000/3/Add.3, 25 de noviembre de 1999.

⁷ Informe de la relatora especial sobre los Derechos de la Mujer de la CIDH, 2002, párr 36.

patrón que existe, están angustiadas. A pesar de esto, las autoridades se niegan a abrir una investigación penal (*averiguación previa*) para determinar si se ha cometido un delito penal como la privación de la libertad o el secuestro, ignorando la pauta que debe orientar la conducta del estado desde el principio. Aunque las autoridades aseguraron a Amnistía Internacional que se investiga un reporte de desaparición con la misma urgencia que una averiguación penal, según información recibida por la organización las investigaciones iniciales son deficientes en muchos aspectos y persiste la percepción de que la experiencia de diez años de desapariciones y homicidios similares no ha servido lo suficiente para agilizar y mejorar las investigaciones.

Precisamente, debido a que los homicidios sexuales en Ciudad Juárez, y desde 2000 en la ciudad de Chihuahua, presentan un patrón claro, cuando una joven desaparece los familiares temen que algo malo le pueda haber ocurrido. Desde el primer momento buscan información sobre su posible paradero a través de las amigas, con otras familias, en su colegio o en su lugar de trabajo. A medida que avanzan las horas y la joven continúa sin aparecer, los temores crecen. Saben que a veces, tal y como sucede en otras partes del mundo, algunas jóvenes se van de casa sin avisar y luego regresan de repente o son encontradas en otro lugar vivas y sanas. Sin embargo, también son conscientes de los casos en que las jóvenes han desaparecido sin ningún tipo de explicación, nunca más han vuelto a ser vistas o han sido halladas brutalmente asesinadas. Teniendo en cuenta estos antecedentes, aun sin saber si la desaparición es voluntaria o involuntaria, Amnistía Internacional considera que es un deber de las autoridades iniciar una investigación penal inmediatamente después de que se dan a conocer los hechos. Esta investigación debe contar con los recursos necesarios y voluntad política, debe estar integrada en los demás mecanismos de investigación del Estado y debe dar a las familias la posibilidad de actuar en plena coadyuvancia.⁸



El cuerpo de **Marcela Viviana Rayas** fue encontrado el 28 de mayo de 2003 en una zona solitaria cerca de la ciudad de Chihuahua. Según informes, fue vista por última vez el 16 de marzo de este mismo año en la ciudad. Los familiares la buscaron infructuosamente desde el primer día. Presentaron un informe ante la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua (PGJE) y denunciaron el caso como un secuestro. Al parecer las autoridades no consideraron que hubiera motivos para investigarlo como tal. Los familiares se quejaron de que no se les proporcionó ningún tipo de información sobre la evolución de la investigación. Casi tres meses después fue encontrada muerta. El cadáver se hallaba en un avanzado estado de descomposición.

© privado

⁸ El artículo 20.B.II de la Constitución Política de los Estados Unidos de México otorga la facultad legal de familiares de víctimas o personas designadas por ellas para poder realizar funciones auxiliares del Ministerio Público, en la investigación y el proceso judicial.

La administración de justicia en México necesita una profunda reforma estructural para que sus procedimientos y capacidades de investigación tengan como finalidad reducir los altos índices de impunidad en todo tipo de crímenes, garantizar a las víctimas de delitos el pleno acceso a la justicia y un proceso justo al acusado que garantice sus derechos. Amnistía Internacional ha documentado durante décadas las deficiencias del sistema de justicia, en particular el papel preponderante del Ministerio Público, que le permite evitar rendir cuentas, sobre todo en la etapa de la averiguación previa.



Acto de solidaridad con las mujeres desaparecidas y asesinadas de Ciudad Juárez y Chihuahua organizado por las sociedad civil. © Guillermo Sologuren/LA JORNADA.

La organización también ha criticado este poder *cuasi* jurisdiccional que frecuentemente está al servicio del ejecutivo, dado que las Procuradurías Generales de Justicia forman parte del ejecutivo a nivel federal y estatal.⁹ Sin embargo, aunque las deficiencias estructurales de la administración de justicia son endémicas, es notorio que, en casos que conllevan un alto costo político, las autoridades han logrado investigaciones efectivas, como ocurre en algunos casos vinculados al narcotráfico.

En el caso de la violencia contra la mujer, la discriminación en la administración de justicia se convierte en un elemento más de la impunidad. La justicia imparcial sin

⁹ “México: Juicios injustos: tortura en la administración de justicia”, AMR 41/007/2003/s, marzo de 2003.

discriminación es todavía un sueño para la mayoría, tanto a nivel federal como estatal. Los casos de Ciudad Juárez y Chihuahua son una muestra clara del desafío que afrontan las autoridades mexicanas de reformar a fondo el sistema para que todos los ciudadanos y ciudadanas puedan acceder a la justicia.

El hecho de que el estado no haya logrado esclarecer ni erradicar los crímenes contra las mujeres ha fomentado una profunda desconfianza hacia el aparato de justicia y la clase política. La falta de una respuesta transparente de las autoridades ha promovido especulaciones e hipótesis sobre qué es lo que hay detrás de los crímenes. Existen rumores de que se protege a los responsables, de la supuesta participación de narcotraficantes y otros elementos del crimen organizado, de la posible intervención de personas que residen en Estados Unidos, así como teorías sobre motivaciones satánicas, pornográficas y tráfico de órganos. Mientras la justicia no funciona, tales especulaciones se extienden.

Ante la impunidad reinante en la mayoría de los casos de Ciudad Juárez y Chihuahua, los familiares y las organizaciones civiles han solicitado insistentemente que la Procuraduría General de la República (PGR) atraiga los casos y asuma responsabilidad en las investigaciones.¹⁰ Durante años la PGR negó tal posibilidad por considerar que los asesinatos no presentaban delitos federales como el crimen organizado, lo cual implicaría su atracción, sino que se trataba de delitos de secuestro u homicidio cometidos por un particular, que son normalmente de competencia estatal.

En los últimos meses se informó en los medios que la PGR había aceptado varios casos por encontrar indicios de delitos federales, como el tráfico de órganos. Aunque la intervención de la PGR no garantice una investigación eficaz —porque en parte sufre de las mismas deficiencias que las procuradurías estatales— su participación podría contribuir a corregir los errores en las investigaciones llevadas a cabo por las autoridades locales. Sobre todo, es imprescindible que se reconozcan la violencia contra la mujer y la discriminación que caracterizan el patrón y que las autoridades federales asuman su responsabilidad de asegurar que se hace justicia en todos los casos destinando todos los recursos necesarios. Por esa razón, es esencial que los mecanismos adoptados para garantizar la coordinación entre todas las instancias a nivel municipal, estatal, federal e internacional para prevenir, sancionar y erradicar las desapariciones y asesinatos de mujeres sean eficaces y cuenten con la colaboración de familiares y las organizaciones no gubernamentales que los representan.

¹⁰ El sistema de Procuradurías Generales de Justicia o Ministerio Público se basa también en la división federada de poderes del país. En el ámbito federal, el Ministerio Público de la Federación es parte de la Procuraduría General de la República (PGR), y está presidido por el Procurador General de la República. En los 31 estados y el Distrito Federal, el Ministerio Público forma parte de las 31 Procuradurías Generales de Justicia de los Estados (PGJE) y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), cada una dirigida por su respectivo Procurador General de Justicia del Estado. El Procurador General de la República y los procuradores generales de los estados pertenecen al poder ejecutivo y son propuestos o nombrados directamente por el presidente o el gobernador. Los delitos pueden estar sometidos a la jurisdicción estatal (fuero común), federal o militar.

El presidente Vicente Fox y su administración se han comprometido a promover la protección de los derechos humanos a todos los niveles, dentro y fuera del país. Amnistía Internacional acoge con satisfacción esta apertura y compromiso como un primer paso esencial para abordar seriamente muchas de las violaciones de derechos humanos en México. Los casos de mujeres asesinadas o desaparecidas de Ciudad Juárez y Chihuahua contienen muchos de los elementos que socavan la credibilidad de la administración de justicia y promueven la impunidad en el país. La división entre las autoridades municipales, estatales y federales es aprovechada por los partidos gobernantes en los diferentes niveles de la federación para sus propios intereses y para evitar la responsabilidad de abordar las violaciones de derechos humanos. Es un reto y un deber de las autoridades mexicanas superar estas deficiencias institucionales que promueven la impunidad y asegurar el cumplimiento efectivo de los principios establecidos por los instrumentos internacionales de derechos humanos de los cuales México es Estado parte.

Investigación de Amnistía Internacional

Amnistía Internacional ha detectado una deficiente base informativa oficial con referencia a los casos de desapariciones y homicidios de mujeres en el estado de Chihuahua. Por ese motivo decidió compilar la información en una propia base de datos desde la perspectiva de género y derechos humanos cruzando información de diversas fuentes: oficiales, no gubernamentales, judiciales, académicas y testimonios de familias afectadas. Las cifras que se presentan no pretenden ser definitivas sino un intento de cuantificar de la forma más precisa los datos que ponen de relieve la dimensión de la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez y más recientemente en la ciudad de Chihuahua. Mucha de la información se ha obtenido a través de las visitas realizadas por delegados de Amnistía Internacional al estado de Chihuahua y Ciudad de México en 2002 y 2003, a partir del testimonio de familiares de las víctimas, organizaciones de mujeres y de derechos humanos y entrevistas con autoridades locales y federales.

El presente documento se centra en los casos de homicidios con violencia sexual y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua por ser una de las manifestaciones más alarmantes de la violencia contra la mujer, y aborda la incapacidad de las autoridades mexicanas para tratar los casos de desapariciones y muertes de mujeres y niñas con características similares, negando a los familiares una respuesta debida y un remedio judicial efectivo. A través de casos concretos, el informe proporciona un análisis de la falta de la diligencia debida del Estado de prevenir, investigar y sancionar los crímenes. También expone las obligaciones contraídas por el Estado mexicano en virtud de las normas internacionales de derechos humanos, además de una serie de conclusiones. El informe concluye con un conjunto de recomendaciones que, en opinión de Amnistía Internacional, es necesario cumplir íntegra y eficazmente.

Capítulo 2: Las dimensiones del problema

“...Fuimos al trabajo, fuimos donde sus amigas, fuimos donde sus clientes. El lunes fui a la Fiscalía y no encontraron la hoja del reporte. Todos los días buscábamos y dijimos con otras madres y familiares de desaparecidos ¿qué vamos a hacer? [...] Fuimos a la Fiscalía, después a Atención a Víctimas y a todas esas partes [...] después cambiaron al procurador. Ibamos e íbamos. Allí se quedó el expediente. Decían que no había líneas de investigación, pasó por muchos fiscales, pero no se llevó una investigación ni la búsqueda de ella tampoco.

Fuimos con el procurador, le pregunté por qué no la habían buscado, por qué no seguían las investigaciones y dijo que no había líneas de investigación, le dije sí hay. Le dije ustedes tienen nombres de las personas, ¿por qué no las han llamado a declarar? Me contestaron que ya habían hablado a donde los mandaron. Eso me decían a mí, como si estuvieran haciendo cosas, pero no estaban haciendo nada. Fuimos a Chihuahua, pedimos copias del expediente, ahí vimos que el proceso no se movió durante cuatro años y medio, ni buscaron a Silvia [...].

Fuimos con el gobernador, le dije lo que estaba pasando, le pregunté que si porque los hombres eran de los mismos no había derecho a castigarlos, me dijo no te preocupes, los vamos a mandar traer, te vamos a hacer justicia. A la siguiente vez que volvimos, nos dijo que por qué le pedimos justicia a él, que la fuéramos al anterior gobernador, así dijo y ya...”-

Evangelina Arce, madre de Silvia Arce, desaparecida el 12 de marzo de 1998



Evangelina Arce, madre de Silvia Arce © privado.

Cronología de 10 años de desapariciones y homicidios de mujeres

1993

12 de mayo de 1993. Localizado el cuerpo de una mujer no identificada [...] en las faldas del Cerro Bola [...] en posición de decúbito dorsal y vestido con pantalón de mezclilla con el zipper abierto y dicha prenda en las rodillas [...] herida punzo penetrante en seno izquierdo, escoriaciones en brazo izquierdo, golpe contuso con hematoma a nivel maxilar y a nivel de pómulo derecho, escoriación en mentón, hemorragia bucal y nasal, escoriación lineal cerca del cuello, de tez morena clara, 1,75 cm, pelo castaño, ojos grandes color café, 24 años, brassiere blanco por encima de los senos. Causa de muerte asfixia por estrangulamiento.¹¹

Entre mayo y octubre se encuentran 10 cuerpos de jóvenes con huellas de violencia, entre ellos el de **Mireya Hernández**

Se registra un total de 25 mujeres asesinadas, la tercera parte presenta características de violencia sexual.

1994

Se conocen los casos de al menos siete mujeres violadas, varias estranguladas y una incinerada.

Se encuentra el cuerpo de una niña de 12 años, vista por última vez cuando se dirigía a una parada de transporte público en el centro de la ciudad.

Cinco hombres son señalados presuntos responsables y consignados.

1995

Se disparan las cifras de asesinatos. Las organizaciones locales registran al menos 42 casos de homicidios,¹² 18 casos presentan huellas de violencia sexual.

Entre agosto y noviembre se encuentran ocho cadáveres. Se identifica a **Elizabeth Castro**, obrera de la maquila, de 17 años, desaparecida desde el 14 de agosto anterior. Su cuerpo es hallado con las manos atadas con las cintas de sus zapatos. Fue violada y estrangulada.

¹¹ Subprocuraduría de Justicia del Estado, Zona Norte, Oficina de Averiguaciones Previas. Homicidios en perjuicio de mujeres que han causado indignación en los diferentes niveles sociales de la comunidad (1993-1998). Averiguación Previa 9883/93-0604, Ciudad Juárez, Chihuahua, febrero de 1998.

¹² Según cifras oficiales de la Policía Judicial del Estado de la Zona Norte, adscrita al departamento de Homicidios, durante 1995 fueron asesinadas 35 mujeres en total (Recomendación 44/98, CND, p. 42).

El 22 de agosto se localiza la osamenta de **Angélica Márquez Ledezma**, de 16 años. El día en que desapareció fue a buscar trabajo a una maquila con su esposo. Nunca regresó a su casa. Junto con Angélica Márquez se encuentra el cadáver de una mujer que quedó sin identificar.

Silvia Elena Rivera, de 16 años, es encontrada muerta el 1 de septiembre en Lote Bravo. Ocho días después se encuentra el cuerpo de **Olga Alicia Carrillo**, de 20 años, en Zacate Blanco. La autopsia revela mordeduras y amputaciones de la mama izquierda y amputación parcial del pezón por mordedura, posiblemente humana.

Se encuentran los cadáveres de **Adriana Torres**, de 15 años, **Ignacia Morales** y **Cecilia Covarrubia**, de 16 años. Cecilia había desaparecido con su bebé, quien continúa desaparecida.

1996

Entre marzo y abril son encontrados ocho cuerpos en Lomas de Poleo, un sector despoblado en la periferia desértica de la ciudad. Entre ellos, los cadáveres semidesnudos de **Verónica Guadalupe Castro**, de 16 años, muerta de heridas con arma blanca, quien apareció atada de manos con una cuerda de zapatos, y **Rosario García Leal**, de 17 años, estrangulada. Los otros seis cuerpos restantes no fueron identificados.

En el segundo semestre aparece el cuerpo de **Sandra Juárez**, de 17 años, originaria de Zacatecas. Había conseguido un trabajo como obrera de la maquiladora CENECO, donde debía presentarse el 8 de julio. Apareció estrangulada en una zona de Río Bravo.

El 10 de agosto se descubre el cuerpo de **Sandra Ivette Ramírez**, de 14 años, trabajadora de la maquila.

Tres meses después, el 14 de noviembre, es encontrada muerta en un barranco **Leticia García Rosales**, de 35 años. En diciembre desaparecen **Brenda Lizeth Najera**, de 15 años, y **Susana Flores**, de 13 años. Las dos son encontradas muertas con huellas de violencia sexual y de tortura.

En este año 43 mujeres son asesinadas y 19 casos presentan violencia sexual.

1997

Entre marzo y abril una mujer desaparece y 10 son asesinadas, seis de ellas con signos de violencia sexual, desnudas o semidesnudas. Se identifican los cuerpos de **Cinthia Rocío Acosta**, de 10 años, **Ana María Gardea** de 11, **Maribel Palomino** de 19, **Silvia Guadalupe** de 19 y **Myriam Aguilar** de 16.

Cinco jóvenes son halladas muertas en el último trimestre del año. Se identifica a **Marta Gutiérrez y Plancarte**.

El 13 de octubre **María Ester Afarro** es hallada muerta, semidesnuda, en los campos de fútbol de PEMEX. En noviembre se encuentra en un terreno baldío a **Erendira Buendía Gómez**, de 19 años. Presenta señales de estrangulamiento y violencia sexual. Este año, al menos 16 mujeres de un total de 37 son asesinadas con violencia sexual.

1998

Se cometen 38 homicidios contra mujeres, 17 de los cuales presentan violencia sexual. El 3 de enero se encuentra el cadáver de **Jessica Martínez Morales**, de 13 años, en el cauce de un arroyo. Había desaparecido la Navidad anterior. Según informes, murió 12 horas antes de ser encontrada.

El 11 de marzo desaparece **Silvia Arce**. No ha vuelto a ser vista desde entonces.

El 13 de marzo **Argelia Irene Salazar**, de 22 años, obrera de la maquiladora *Mallinckrodt Medical*, desapareció cuando iba a trabajar a las seis de la mañana. Su cuerpo semidesnudo es encontrado el 21 de abril bajo un puente de las vías de tren.

En julio la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emite la Recomendación 44/98 después de realizar una investigación. Concluye responsabilidad por negligencia y omisión culposa a varios niveles de las autoridades judiciales, estatales y municipales.

En septiembre se encuentra el cuerpo de **Hester van Nierop**, una joven turista holandesa que se había desplazado a Ciudad Juárez. Fue hallada muerta bajo la cama de un cuarto de un hotel. Según informes estaba semidegollada.

Se crea la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres (FEIHM).

1999

El 17 de febrero **Irma Rosales**, de 13 años, obrera de la maquila, es encontrada muerta por asfixia. Había sido violada.

El 17 de marzo, **Nancy Villalba**, de 14 años, obrera de la maquiladora *Motores Eléctricos*, sobrevive a un ataque sexual. Su captor era el chofer de un bus de transporte de la empresa maquiladora donde ella trabajaba. Después de ser asaltada, la abandonó creyéndola muerta. El individuo fue detenido días después.

De un total de 28 asesinadas, nueve presentan violencia sexual.

2000

El fenómeno de desapariciones y homicidios con violencia sexual de mujeres jóvenes se extiende de Ciudad Juárez a la capital del estado, Chihuahua. En mayo las familias denuncian la desaparición de **Myriam Cristina Gallegos**, de 17 años, y **Jacquelin Cristina Sánchez Hernández**, de 14 años. Jacquelin es encontrada al día siguiente muerta, semidesnuda, entre los matorrales de un arroyo. Myriam continúa desaparecida hasta la fecha.

El 25 de julio **Irma Márquez**, obrera de la maquiladora *Electromex*, Ciudad Juárez, salió de su trabajo pero nunca llegó a su casa. Su familia la reportó como desaparecida. Su cuerpo es hallado un día después dentro de una bolsa de plástico en un terreno baldío con huellas de violación y cuatro puñaladas. El presunto autor es consignado.

El 19 de octubre se reporta la desaparición en Ciudad Juárez de **Verónica Martínez**, de 18 años, obrera de la empresa maquiladora *Motores FASCO*.

Este año se encuentran 39 mujeres asesinadas, nueve con violencia sexual.

2001

En la ciudad de Chihuahua entre febrero y marzo **Rosalba Pizarro**, **Minerva Teresa Torres**, **Julieta Marlene González** y **Yesenia Concepción Vega**, todas entre 16 y 18 años, desaparecieron. Sus familiares no las han vuelto a ver.

Cerca de Ciudad Juárez, el 21 de febrero es hallada muerta **Lilia Alejandra García Andrade**, de 17 años, obrera de la maquila. Su cuerpo estaba envuelto en una cobija y se determina como causa de muerte asfixia por estrangulamiento.

El 10 de octubre **Claudia Ivette González Banda**, de 20 años, obrera de la maquiladora *LEAR 173*, es reportada como desaparecida después de que no la dejaran entrar al trabajo por llegar dos minutos tarde. El 29 de octubre, **Brenda Esmeralda Herrera Monreal**, de 15 años, es vista por última vez.

El 6 y el 7 de noviembre se encuentran ocho cuerpos frente a la sede de la Asociación de Maquiladoras (AMAC) en un antiguo campo algodonero que está situado a cien metros de ejes viales muy transitados. El hallazgo conmociona a la opinión pública. Cientos de personas en Ciudad Juárez realizan una protesta masiva y un acto simbólico en el lugar donde fueron encontrados los cuerpos. Ocho cruces recuerdan a las jóvenes (*véase fotografía portada*)

El 14 de diciembre más de 300 organizaciones de mujeres, sociales y de derechos humanos, incluyendo las principales ONG mexicanas y grupos de mujeres y familiares en Ciudad Juárez y Chihuahua, se unen para lanzar la campaña “Alto a la Impunidad, ni una muerta más”.

Se reportan un total de 51 casos, 22 de los cuales son homicidios sexuales.

2002

El 25 de enero unos niños encuentran el cuerpo de **Merced Ramírez Morales**, trabajadora de la maquila *Admeco* en las faldas del Cerro Bola. Murió después de ser atacada sexualmente.

El 22 de septiembre se halla una osamenta femenina con una bata azul de la maquiladora *FASCO* en la entrada del Parque Industrial Juárez. Informes preliminares señalaron que llevaba muerta alrededor de 12 meses.

En octubre se descubren en el Cerro Cristo Negro una osamenta y un cadáver semidesnudo, ambos de unos 18 a 20 años. Meses después, al parecer, se confirma que pertenecen a **Teresita López y Gloria Rivas Martínez**

En la ciudad de Chihuahua, el 2 de marzo **Paloma Angélica Escobar**, obrera de la maquila *Aerotec* y estudiante, es reportada como desaparecida. Un mes después se encuentra su cadáver con señales de violencia sexual y estrangulamiento en un arroyo en la carretera a Aldama.

En la misma ciudad, **Bianca Socorro Quezada Pérez**, de 17 años, y **Yesenia Barraza**, de 15 años, también son reportadas como desaparecidas el 1 de abril.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dicta medidas de protección para las esposas de dos detenidos, que presuntamente fueron torturados, el abogado defensor y una defensora local de derechos humanos. Habían recibido amenazas e intimidaciones. De un total de 43 asesinatos de mujeres, al menos ocho presentan violencia sexual.

2003

En marzo, la relatora especial de la CIDH sobre los Derechos de la Mujer, Marta Altolaguirre, presenta el informe “Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación”.

Esmeralda Juárez Alarcón, de 16 años, trabajadora de la maquila *Venusa*, es encontrada muerta el 17 de febrero. Había sido vista por última vez el 8 de enero. Se encuentra su cadáver junto a los de **Violeta Mabel Alvidrez**, de 18 años, y **Juana Sandoval Reyna**, de 17 años, reportadas como desaparecidas desde el 4 de febrero de 2003 y el 23 de septiembre de 2002, respectivamente.

El 28 de mayo **Marcela Viviana Rayas**, de 16 años, es encontrada muerta en un lugar solitario cerca de la ciudad de Chihuahua. Sus familiares habían denunciado su desaparición el 16 de marzo.

El 14 de julio aparecen en la ciudad de Chihuahua los restos de otra mujer. Según informes el cuerpo podría corresponder a **Neyra Azucena Cervantes**, 19 años de edad, aunque la identidad no ha sido totalmente confirmada por la familia.

Ciudad Juárez: Puerta hacia el norte

“Tengo aquí nueve años buscándoles una vida mejor a mis hijos. Mi hija había terminado su secundaria y quería seguir estudiando. Tenía dos semanas que había comenzado a trabajar. Mi hija se fue a trabajar. De ahí no sé si mi hija tomó la ruta, pero nadie supo dar razón.”¹³

Ciudad Juárez, en la frontera con Estados Unidos, es uno de los 67 municipios de Chihuahua, el estado más grande del país. La ciudad está situada en el desierto y separada del vecino del norte, Estados Unidos, y la ciudad de El Paso por el Río Bravo. Hoy es la ciudad más poblada del estado de Chihuahua con 1.220.000 habitantes. Su ubicación le ha permitido un desarrollo económico importante pero también ha atraído al crimen organizado, en particular el narcotráfico, que ha generado altos niveles de violencia.

A mediados de los años sesenta el Estado mexicano adoptó el Programa de Industrialización de la Frontera Norte, creando las condiciones necesarias para la instalación en la zona de empresas ensambladoras de productos de exportación, las llamadas *maquiladoras*. Desde entonces las relaciones económicas entre Estados Unidos y México se han estrechado. Las ventajas ofrecidas a las empresas para establecer fábricas en la zona ha supuesto que una gran cantidad de compañías transnacionales se instalen para aprovechar las condiciones favorables, incluyendo mano de obra barata, impuestos muy reducidos o inexistentes, el patrocinio político y sólo unas normas reguladoras mínimas.



Ciudad Juárez., camión de transporte de trabajadoras de la industria maquiladora © AI

El crecimiento vertiginoso de la actividad maquiladora en la zona de Ciudad Juárez se aceleró con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) con sus vecinos del norte en 1994 y se extendió al interior de México, incluyendo la ciudad de Chihuahua. Sin embargo, la recesión mundial a partir del 2000 ha tenido un impacto severo en la zona.

¹³ Madre de María de los Ángeles Acosta, cuyo cuerpo habría sido encontrado en noviembre del 2001 en un antiguo campo algodonero de Ciudad Juárez.

Como uno de los efectos de la globalización económica, también experimentado en otras regiones del mundo, la rentabilidad de la industria maquiladora de Ciudad Juárez en gran parte se sustenta sobre los bajos salarios de los empleados en comparación con los de Estados Unidos y otros países desarrollados. Sin embargo, dentro de México, la posibilidad de obtener un sueldo comparativamente superior a otros ha convertido la industria de la maquila en un fuerte imán que atrae a un gran número de personas de otras partes del país, golpeadas por la pobreza a causa de las crisis económicas y la reestructuración industrial, en busca de trabajo o como primer paso antes de intentar entrar en Estados Unidos.

Durante muchos años las mujeres han representado la mayoría de la fuerza de trabajo en las maquilas, aunque actualmente esta situación se ha reducido al 50 por ciento.¹⁴ Sobre el papel de las maquiladoras en la sociedad juarense, la relatora especial sobre los Derechos de la Mujer de la CIDH recuerda al estado mexicano que “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”.¹⁵

Amnistía Internacional pide a las empresas que adopten una política explícita de derechos humanos. Ésta debe ponerse en práctica a todos los niveles de la empresa y debe aplicarse a compañías filiales y asociadas, socios y subcontratistas. En el contexto de Ciudad Juárez, donde existe un patrón de violencia contra la mujer que afecta a muchas empleadas, la organización considera que las maquiladoras deben preocuparse por la seguridad de sus empleadas dentro y fuera de sus instalaciones. En particular, las empresas deben promover e invertir en la mejora del alumbrado público y en la seguridad para sus empleados en el servicio de transporte para ir y regresar del trabajo. Aunque las autoridades tienen la responsabilidad de mejorar el entorno social de todos los habitantes, las maquilas deben usar su influencia y colaborar con las autoridades en la mejora de la seguridad pública y el esclarecimiento de los crímenes de género. Amnistía Internacional ha sido informada de que la gerencia de algunas maquilas está promoviendo talleres para concienciar a sus empleados sobre la problemática de la violencia contra la mujer. Amnistía Internacional acoge con satisfacción estas iniciativas e insta a las compañías a extenderlas y contar con la plena participación de las organizaciones de mujeres.

¹⁴ Sobre la problemática laboral de las mujeres de las maquilas, el CEDAW manifestó su “preocupación por la baja calidad del empleo de las mujeres mexicanas, en lo referente a discriminación salarial, segregación vertical y horizontal y prestaciones sociales. Asimismo, preocupa al Comité de manera especial la problemática de las mujeres trabajadoras de la industria maquiladora cuyos derechos laborales más básicos no se respetan, en particular, preocupa al Comité la exigencia por parte de los empleadores de test negativos de embarazo [...] y la posibilidad de ser despedidas o no empleadas si así fuere”, CEDAW/C/2002/EXC/CRP.3/Rev./ Párrafo 32.

¹⁵ *Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México*, Informe de la relatora especial sobre los Derechos de la Mujer de la CIDH, 2002, párr 90

Según cifras oficiales del año 2000, el 43 por ciento de los habitantes de Ciudad Juárez llegaron allí como migrantes, generando una población flotante muy alta. Esta población ha creado su propio espacio en la ciudad, en lugares desfavorecidos en los que se refuerzan mutuamente la pobreza, el deterioro de la vivienda y los servicios urbanos, la criminalidad y la degradación ambiental. La polarización social y urbana dio como resultado una ciudad de fuertes contrastes. En un extremo se observan ciertos enclaves ricos y en el otro, zonas muy pobres y deterioradas. El paisaje urbano es una mezcla de grandes sectores industriales y centros comerciales, áreas con todos los servicios, vías pavimentadas y arboladas, con enormes lotes baldíos, caminos sin pavimentar, desierto, pequeños caseríos rodeados de basurales y calles anónimas sin ningún tipo de mobiliario urbano. La marginalización de esta parte de la población constituye un grave obstáculo para los derechos de las mujeres en Ciudad Juárez si se tiene en cuenta que las víctimas de la violencia contra la mujer pertenecen en su gran mayoría a los sectores más vulnerables.



Imagen de Anapra, una colonia marginada de Ciudad Juárez © AI

Un gran número de mujeres jóvenes llegan a Ciudad Juárez provenientes de zonas rurales o pequeños pueblos de todas partes de México. Son mujeres humildes que migran y se enfrentan a los numerosos riesgos que comporta vivir en una sociedad urbana industrializada, caracterizada por altos niveles de delincuencia común y crimen organizado.

Violencia generalizada y violencia de género

“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.”¹⁶

Desde 1993 las cifras de homicidios en general aumentaron considerablemente en Ciudad Juárez, convirtiéndose en una de las ciudades con los índices de violencia más altos de México. El gran número de asesinatos de hombres se relaciona con el impacto del narcotráfico en el estado y la crisis económica. Precisamente, la presencia del narcotráfico y otros elementos del crimen organizado en esta ciudad fronteriza creció vertiginosamente durante ese periodo, generando un clima de inseguridad y corrupción.¹⁷

Aunque los homicidios en general aumentaron a partir de 1993, los asesinatos de mujeres se cuadruplicaron mientras que los de hombres se triplicaron. En 1985, según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), por cada 10 homicidios de hombres uno era de mujeres; una década después, por cada seis asesinatos de hombres había uno de mujeres. En el mismo periodo, el Distrito Federal de la Ciudad de México se mantuvo con la misma proporción que en 1985. A partir de 1997, INEGI no ha publicado estadísticas de víctimas de homicidio separadas por género, dificultando el proceso de comparación. Sin embargo, como queda expuesto en la cronología, los niveles de asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez se han mantenido altos durante la última década y sin grandes fluctuaciones.

Aunque los homicidios de mujeres se pueden atribuir a una gran variedad de motivos y de perpetradores, muchos casos demuestran características comunes que indican que se trata de violencia de género; es decir, el género de la víctima parece haber sido un factor significativo del crimen, influyendo tanto en el motivo y el contexto del crimen como en la forma de la violencia a la que fue sometida y la respuesta de las autoridades a ella. Por tanto, a pesar de que el cuadro general de violencia en la comunidad de Ciudad Juárez y de Chihuahua afecta a hombres, mujeres y niños, el estudio de los asesinatos y las desapariciones de mujeres permite vislumbrar un patrón de violencia contra la mujer, es decir, violencia con claras dimensiones de género.

¹⁶ *Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México*, Informe de la relatora especial sobre los Derechos de la Mujer de la CIDH, 2002, párr. 28.

¹⁷ En 1999 se anunció en los medios de comunicación el descubrimiento de las Ila madas “narcofosas” en un rancho cerca de Ciudad Juárez. Se esperaba encontrar los restos de hasta 200 personas reportadas como secuestradas, en el contexto de la presencia del narcotráfico en el Estado. Al final sólo se encontraron los restos de nueve y un gran número continúan desaparecidas.

La Violencia contra la Mujer

“Debe entenderse por violencia contra la mujer 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.”

“Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica [...].
- b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.”

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”) (arts. 1 y 2)

Las normas internacionales sobre violencia contra la mujer afirman que esta violencia “tiene sus raíces en las relaciones históricamente desiguales entre los hombres y las mujeres, y es uno de los mecanismos sociales cruciales por el cual las mujeres son obligadas a permanecer en un lugar subordinado en comparación con los hombres”. La violencia contra la mujer es reconocida como una forma de discriminación contra la mujer “que impide total o parcialmente el goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”.¹⁸

La violencia contra la mujer se manifiesta de distintas formas y en distintos contextos. Los asesinatos de Ciudad Juárez y Chihuahua incluyen una proporción significativa de casos en el contexto de la violencia doméstica e intrafamiliar. La relatora especial de la CIDH destaca en su informe: “*El asesinato de mujeres está estrechamente vinculado con, y sufre la influencia de la prevalencia de, la violencia doméstica e intrafamiliar*”.¹⁹ El hecho de que el estado admitiera la violencia familiar como delito específico hace sólo tres años indica una resistencia a reconocer la gravedad de este fenómeno y su relación con los otros asesinatos de mujeres.

Actualmente, las autoridades distinguen entre homicidios “seriales” y “situacionales”. Dentro de esta segunda categoría se incluyen los que el estado califica como “crímenes pasionales”, los relacionados con el narcotráfico o con asaltos, delitos sexuales, peleas, violencia intrafamiliar, actos de venganza y homicidios culposos o por móviles desconocidos. Sin embargo, esta clasificación no permite determinar hasta qué punto el

¹⁸ CEDAW, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General 19 sobre Violencia contra la Mujer (1992).

¹⁹ *Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México*, Informe de la relatora especial sobre los Derechos de la Mujer de la CIDH, 2002.párr 57.

género de la víctima tuvo que ver en estos asesinatos. Sin determinar este elemento es difícil que el Estado pueda diseñar estrategias de investigación y mecanismos de prevención.

En el presente informe Amnistía Internacional enfoca su investigación y recomendaciones sobre los casos de secuestros y asesinatos con violencia sexual,²⁰ por ser la manifestación más extrema de la violencia contra la mujer y de la impunidad, aun reconociendo que los casos de homicidios con características distintas merecen una respuesta integral del estado, en particular una investigación pronta, exhaustiva e imparcial. El informe hace hincapié en el hecho de que la violencia contra la mujer y la falta de actuación efectiva del estado para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los crímenes son manifestaciones de la discriminación contra la mujer. Por lo tanto, para combatir este tipo de violencia se requieren políticas públicas basadas en una perspectiva de género, es decir una perspectiva sensible a las múltiples formas en las que se manifiesta la discriminación en la perpetuación de estos crímenes.

Características del patrón de secuestros y asesinatos con violencia sexual

- *La identidad de las víctimas: ser mujer, adolescente y pobre*

Uno de los elementos más preocupantes desde los primeros años de los homicidios con previa violencia sexual en Ciudad Juárez es el patrón existente sobre las características de la víctima, la manera en que han desaparecido, han sido asesinadas y sus cuerpos abandonados.

En su mayoría son mujeres y niñas de entre 13 y 22 años de edad, aunque se ha dado al menos un caso de una niña de 11 años de edad. Esto parece indicar que ser adolescente es un criterio de selección por parte de los victimarios, motivo por el que las autoridades competentes deberían diseñar estrategias específicas de prevención para mejorar la protección de este vulnerable grupo de personas.

Casi todas las víctimas son estudiantes y obreras. Son mujeres que comenzaban en la vida y que, en palabras de sus madres, hermanas, maestras o amigas, “querían salir adelante”. Por eso, muchas estudiaban de noche o los fines de semana después de ir al trabajo. A pesar de su juventud, algunas ya tenían hijos y eran cabeza de familia.

²⁰ Comprende todas las formas de violencia sexual, incluyendo no sólo la violación, sino además todos los demás actos que constituyen ataques contra la libertad sexual y contra la dignidad aunque no lleguen a la violación. Por ejemplo, el hecho de que la víctima de homicidio fuera encontrada desnuda o semidesnuda aunque no se encontraron indicios de violación se consideró por sí mismo un acto de violencia o abuso sexual. El número de homicidios en los que se registraron signos de violencia sexual incluyen los homicidios múltiples o seriales, pero también todos los demás casos que no son catalogados por las autoridades como seriales, y en los que se evidenció que la víctima sufrió ataques o abuso sexual

- **Las formas de violencia infligida**

“Cuando lo encontramos, el cuerpo de mi hija hablaba de todo lo que le habían hecho.”²¹

“(…) hallazgos: Herida con bordes irregulares en el lóbulo de la oreja izquierda por probable mordedura con seccionamiento. La zona que en el certificado de autopsia se describe como desprovista de tejido (...) corresponde ... a amputación de la mama izquierda, amputación parcial del pezón por probable mordedura, posiblemente humana.”²²

Un factor en común en muchos de estos casos es el hecho de muchas de las jóvenes fueron secuestradas y mantenidas en cautiverio así como la forma brutal de violencia sexual sufrida por la víctima antes de ser asesinada. Esta violencia incluye la violación, mordazas, golpes, cuchilladas y mutilación. La asfixia por estrangulamiento y los golpes ocupan más del 70 por ciento de la causa de muerte en estos homicidios.



De izquierda a derecha: madre de Yesenia Concepción Vega, desaparecida desde abril del 2002; Norma Ledesma, madre Paloma Escobar, encontrada muerta en marzo del 2002; y Lucha Castro, abogada y defensora de derechos humanos de la mujer © AI

El sufrimiento físico y mental de las víctimas

indica una violencia plenamente basada en su dominio y humillación como mujeres jóvenes. En la mayoría de los casos los cuerpos fueron abandonados en lotes baldíos dentro de la ciudad o en zonas despobladas en la periferia. El sufrimiento se extiende a las familias de las víctimas que tienen que vivir con la pesadilla permanente de conocer el dolor sufrido por sus seres queridos mientras estuvieron en cautiverio.

“Mi vida es acostarme a dormir un rato si es que puedo dormir, porque desde que pasó esto de mi hija es muy difícil”²³

²¹ Norma Andrade, madre de Lilia Alejandra, Foro de la Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID), 2002.

²² Certificado de Autopsia, Revisión, septiembre 1995 Caso Olga Alicia Carrillo.

²³ Entrevista de Amnistía Internacional con la madre de María de los Ángeles Acosta, cuyo cuerpo habría sido encontrado en noviembre del 2001 en un antiguo campo algodónero de Ciudad Juárez.

- **La impunidad**

“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.”²⁴

Los niveles de impunidad para los casos de homicidios de mujeres con violencia sexual y sin violencia sexual son muy difíciles de determinar con exactitud, principalmente porque la información de las autoridades es muy variable y contradictoria.²⁵ Amnistía Internacional solicitó una lista de los casos individuales con la identidad de las mujeres y los sentenciados por los delitos, pero hasta la fecha las autoridades no han suministrado tal información. Recientemente el estado ha elaborado una lista general, sin nombres e identidades, pero aun así es imposible lograr conclusiones verificables sobre estas listas.

El gobierno del Estado de Chihuahua ha reiterado que ha fortalecido las estructuras de investigación, particularmente a partir de la creación de la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios contra la Mujer (FEIHM) en 1998. A finales de 2002 informaron: *“Si bien es cierto que en las primeras investigaciones hubo varias dilaciones e irregularidades, [...] debe reconocerse que han sido entregados a la justicia 93 autores de los homicidios y desapariciones de mujeres [...]. 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”*.²⁶

Las autoridades se refieren en la casi totalidad de los casos a homicidios considerados “situacionales”, alegando que la mayoría están “resueltos”. Sin embargo, la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) tiende a calificar un caso como “resuelto” cuando en realidad el acusado sólo se ha presentado ante un juez, es decir como parte de la averiguación y antes de que las pruebas contra la persona acusada hayan sido presentadas o cuestionadas por un tribunal. Al referirse a estos casos como “resueltos” el estado ignora la responsabilidad que tiene en todo el proceso de garantizar justicia. Además, el estado intenta presentar los homicidios “seriales” y “situacionales” como dos fenómenos completamente separados para minimizar el trasfondo de una sociedad afectada por altos niveles de violencia contra la mujer. La resistencia a reconocer las raíces comunes de estos crímenes, como la discriminación y subordinación de la mujer, influye en la manera en que se investigan y documentan los casos. En general, el estado ha presentado los niveles de crímenes “situacionales” como normales

²⁴ *Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México*, Informe de la relatora especial sobre los Derechos de la Mujer de la CIDH, 2002, párr. 128.

²⁵ Una práctica común ha sido equiparar el número de casos de los expedientes con el número de víctimas, cuando en realidad, en algunas ocasiones, un expediente contiene más de una víctima.

²⁶ Respuesta del Gobierno del estado a la relatora sobre los Derechos de la Mujer, *Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México*, Informe de la relatora especial sobre los Derechos de la Mujer de la CIDH, 2002, párr 139.

dentro del país, alegando que no son excepcionales si se compararan con otros lugares, y afirmando que en los casos “situacionales” la mayoría de los autores han sido detenidos.

Las autoridades estatales consideran que la gran mayoría de homicidios “seriales” también están resueltos, arguyendo que han sido arrestadas varias personas en conexión con los crímenes. Sin embargo, sólo hay una sentencia en estos casos y la calidad de las investigaciones y las dudas que existen acerca de violaciones del debido proceso cuestionan la legitimidad de los procedimientos judiciales.

Procesados y detenidos: ¿combatir la impunidad o fomentarla?

El 30 de mayo de 2003 se informó en los medios que la PGJE de Chihuahua entregó a la PGR un documento que afirmaba que la Fiscalía Especial para Investigar Homicidios de Mujeres (FEIHM) tiene 258 casos de homicidios de mujeres desde 1993, 79 sentencias, 98 expedientes abiertos (averiguación previa), 17 órdenes de aprehensión pendientes y 10 expedientes en averiguaciones previas archivados o en proceso de archivo (*La Jornada*, 30/5/2003).

Hasta comienzos de 2003 al menos 21 hombres se encontraban detenidos, acusados de alrededor de 40 homicidios con características de crímenes seriales. Sólo uno de ellos, Abdel Shariff, detenido en 1995, recibió a comienzos de 2003 una condena de 20 años por el asesinato y la violación de Elizabeth Castro García. Ningún otro de los investigados por los crímenes seriales ha sido condenado.

En 1996, operativos e interrogatorios policiales en la zona céntrica de Ciudad Juárez resultaron en la detención de 10 integrantes de la banda *Los Rebeldes*, acusados del asesinato de varias mujeres, supuestamente pagados por Abdel Sharif desde la cárcel para desviar la investigación en su contra. Seis integrantes de la banda *Los Rebeldes* siguen detenidos esperando sentencia. Varios miembros de la banda se retractaron de las confesiones, alegando que fueron torturados..

En 1999 una joven de 14 años sobrevivió a un ataque sexual e identificó a Jesús Manuel Guardado Márquez “El Tolteca”, un chofer de autobuses, como el responsable. Cuando fue detenido señaló a otros integrantes de una supuesta banda de chóferes como los responsables del asesinato de 20 mujeres entre 1998 y 1999, otra vez supuestamente pagados por Sharif desde la cárcel. Cuatro de *Los Chóferes* continúan detenidos desde entonces. Los acusados también alegaron haber sufrido tortura durante su detención para extraerles confesiones.

En noviembre de 2001 fueron detenidos Víctor Javier García Uribe y Gustavo González Meza, chóferes de autobuses, acusados del homicidio de las ocho jóvenes cuyos cuerpos fueron encontradas en el campo algodnero. También hay alegaciones de que fueron torturados.

En abril de 2003 las autoridades detuvieron en Chihuahua a dos personas acusadas del homicidio de Marcela Viviana Rayas. Los dos arrestados, Ulises Ricardo Perzábal Ibáñez y Cinthia Louise Kicker, han denunciado que fueron torturados para que se autoinculparan.

A diferencia de los primeros años, las autoridades ya no demuestran el mismo desinterés en su discurso público. Debido a la presión nacional e internacional saben que no responder a las desapariciones y los homicidios de mujeres tiene un costo político. Sin embargo, la actuación del estado durante 10 años ha promovido un escepticismo justificado de los familiares y la sociedad. Al conocerse un nuevo homicidio, si hay presión política sobre las autoridades se producen detenciones casi inmediatas de presuntos responsables y de ese modo proclaman el fin del problema. Sin embargo, la calidad y los métodos de investigación vuelven a ser cuestionados cuando los detenidos denuncian violaciones del debido proceso y las familias se quejan de las irregularidades en las investigaciones. Cuando se repiten los crímenes y las desapariciones de mujeres jóvenes, la sociedad pone en duda la buena fe de las autoridades y su capacidad o voluntad de proteger a sus hijas.

- ***La invisibilidad de las mujeres desaparecidas***

La relatora especial de la ONU sobre Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Asma Jahangir, fue la primera autoridad de la comunidad internacional en volver sus ojos a la gravedad del problema de las mujeres de Juárez en 1998: “Desde 1993 [...] en Ciudad Juárez [...] han sido asesinadas niñas de 15 años, generalmente tras haber sido violadas y en muchos casos mutiladas. Muchas más han «desaparecido» y no figuran en las estadísticas oficiales compiladas por las autoridades.”²⁷

Según la información proporcionada por las autoridades estatales a la relatora especial de la CIDH, de las personas reportadas como desaparecidas entre 1993 y 2002 en Ciudad Juárez, no hay confirmación de su localización de un total de 257²⁸. En marzo de 2003, las autoridades proporcionaron a delegados de Amnistía Internacional, una lista de 69 casos²⁹ para ese periodo que reconocen ser “desapariciones vigentes” que formalmente siguen ser investigados. Por otra parte, organizaciones no gubernamentales en el estado denuncian que más de 400 mujeres siguen desaparecidas. La diferencia entre estos números parece reflejar la falta de rigor en los procedimientos para dejar constancia de la localización de la persona, creando una gran incertidumbre acerca de los números reales de desaparecidas. Además, Amnistía Internacional ha recopilado datos sobre un número aproximado de 75 mujeres asesinadas no identificadas, cuyas osamentas o cadáveres fueron hallados en el curso de 10 años, y sobre los que no se conoce hasta hoy el esfuerzo oficial de identificación. Esta cifra corresponde al 18 por ciento del total de mujeres asesinadas en Ciudad Juárez en 10 años.

²⁷ Asma Jahangir, Informe de la relatora especial sobre Ejecuciones Sumarias, párr. 89, Documento E/CN.4/2000/3/Add.3, 25 de noviembre de 1999, párr. 85.

²⁸ *Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México*, Informe de la relatora especial sobre los Derechos de la Mujer de la CIDH, 2002, párr. 51

²⁹ PGJE de Chihuahua. Programa de atención a víctimas. Unidad de delitos sexuales y contra la familia. Informe de expedientes de mujeres desaparecidas desde 1993 hasta el 27 de marzo de 2003, Ciudad Juárez.

Desapariciones de “alto riesgo”

La PGJE en Ciudad Juárez adoptó hace tres años el criterio de desapariciones de “alto riesgo”, basado en si la joven antes de desaparecer tenía una rutina estable y no había manifestado su voluntad de abandonar la familia. Para marzo de 2003, del total de 69 desaparecidas vigentes sólo un caso en Ciudad Juárez era considerado para las autoridades como de “alto riesgo”. Se trata de **María Isabel Mejía Sapien**, de 18 años, desaparecida desde el 10 de mayo de 2002. En Chihuahua no se ha adoptado de forma explícita este criterio. Además, en conversaciones con delegados de Amnistía Internacional, las autoridades reconocieron que para determinar el nivel de peligro distingue la conducta de las jóvenes “buenas”, discriminando a las que no tienen rutina fija o tienen relaciones difíciles con sus padres. Cuando se da esta segunda suposición, las autoridades tienden a aprovecharlo para argumentar que la desaparecida se marchó voluntariamente para escapar de su familia, desprestigiando a los padres y excluyendo la posibilidad de que se considere desaparición. Además, aun en los casos que son calificados como de “alto riesgo”, no son tratados de distinta manera legalmente. No se presume que la persona desapareció como parte de un acto delictivo y por lo tanto no se abre una investigación penal.

La desaparición de una persona genera una serie de retos para las autoridades. En el caso de Ciudad Juárez y Chihuahua, cuando una familia se da cuenta de que su hija no llega a casa, al trabajo o no está con amigas como se esperaba intentan localizarla en cualquier lugar. Si en estas primeras averiguaciones no la encuentran, acuden a las autoridades, angustiadas, temiendo lo peor, que la historia brutal de los asesinatos de mujeres en la ciudad podría incluir esta vez a su propia hija.

En los primeros años, las autoridades se negaban a actuar sobre una denuncia de desaparición hasta que no habían transcurrido varios días, argumentando que tal vez la hija se había ido con su novio sin informar a su familia, y que con toda probabilidad volvería a aparecer viva y sana. Esta demora en iniciar las investigaciones y las diligencias forma parte de la negligencia del Estado, que rehúsa asumir las implicaciones de un patrón de secuestro y asesinato de mujeres jóvenes desaparecidas y se niega a investigar sobre la presunción de que las mismas podrían ser víctimas de secuestro o rapto.

Esta negligencia ha sido denunciada reiteradamente por parte de familias y organizaciones como una de las pruebas más claras de la actitud discriminatoria de las autoridades hacia las víctimas y sus familiares, que no disponen de los recursos ni tienen influencia para asegurar el uso eficaz de los instrumentos de la justicia. En los primeros años de las desapariciones, el resultado de esta política de inacción fue que las autoridades sólo iniciaron el proceso de investigación cuando la mujer desaparecida aparecía asesinada en el desierto o en un lote baldío, perdiendo la posibilidad de encontrarla e identificar a los responsables.

Desde 1998 las autoridades han insistido en que esta circunstancia ha cambiado y que investigan inmediatamente cuando la familia denuncia la desaparición. Sin embargo, las

familias continúan denunciando la falta de rigor y la incapacidad de las investigaciones iniciales que tienden a negar la posibilidad de que la desaparición sea una privación de libertad o un secuestro y asumen de entrada que la joven volverá a aparecer con vida.

*“A lo largo de estos años sólo un pequeño número de expedientes (menos de 10) fue transferido desde 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”.*³⁰

El hecho de que un elevado número de desaparecidas sean menores de edad obliga al Estado a implementar medidas de búsqueda y protección de forma más urgente, según la Convención de la ONU de los Derechos del Niño,³¹ ratificada por México. En todos los casos, el elemento central que obliga al Estado a intervenir desde el momento en que se denuncia la desaparición es la existencia de un patrón de violencia contra las mujeres y las niñas en el Estado de Chihuahua.

³⁰ *Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México*, Informe de la relatora especial sobre los Derechos de la Mujer de la CIDH, 2002, párr 53.

³¹ Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México en 1990.

Capítulo 3: La actuación de las autoridades cuestionada

*“Al relator le sorprendió la absoluta ineficacia, incompetencia, indiferencia, insensibilidad y negligencia de la policía que había llevado hasta entonces las indagaciones”.*³²

*“En qué idioma tengo que decirles que me hagan caso, que están golpeando, violando a una muchacha ...”*³³

La falta de acción eficaz de las autoridades competentes para investigar y llevar a juicio a los responsables de los crímenes contra las mujeres y la falta de información proporcionada a las familias ha sido una constante durante 10 años. Los esfuerzos de la policía en sus investigaciones para establecer el paradero de las mujeres reportadas como desaparecidas han sido insuficientes, no se han recabado todas las pruebas necesarias, se han registrado demoras injustificables o no se da seguimiento adecuado a posibles pruebas fundamentales. A todo esto hay que añadir la aparente falta de voluntad política para afrontar la situación, la agonía de los familiares que reclaman justicia y la frecuente hostilidad de funcionarios de la administración de justicia.

Esta parte del informe se centra en la incapacidad del estado para investigar de forma efectiva los casos, prevenir y castigar estos crímenes y responder de manera abierta y dinámica a los intereses de las familias de las víctimas.

Este capítulo no considera todas las desapariciones y asesinatos con violencia sexual reportados desde 1993, sino que analiza principalmente un número de casos sobre los cuales la organización ha podido obtener testimonios y ha conseguido acceso a información contenida en los expedientes. Estudia los diferentes aspectos de la falta de diligencia debida de las autoridades y los fallos reiterados que se han registrado en las investigaciones dando como ejemplo algunos de los casos investigados por Amnistía Internacional. Muchos contienen más de uno de los elementos destacados, que han resultado en investigaciones superficiales y, en algunas ocasiones, virtualmente inexistentes. Son ilustrativos de un patrón de negligencia tan marcado que pone en tela de juicio la voluntad política de las autoridades de poner fin a estos crímenes. En los cuadros que se presentan en este capítulo se analiza el papel que han desempeñado las diferentes autoridades e instituciones estatales y federales para abordar las desapariciones y asesinatos de mujeres en el Estado de Chihuahua.

³² Informe del relator especial sobre la Independencia de Jueces y Abogados sobre la misión cumplida en México. Párrafo 161. (E/CN.4/2002/72.Add.1).

³³ Llamada telefónica a los servicios de emergencia de una testigo en el caso de Lilia Alejandra García Andrade, después de que la policía no respondiera a su llamada anterior (febrero de 2001). Tres días después Lilia Alejandra apareció muerta.

El ombudsman. La Recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

“Las autoridades estatales han incurrido en una omisión culposa al observar el crecimiento de este fenómeno social y no atenderlo, controlarlo o erradicarlo, ya que no sólo no lo previeron ni previnieron sino que tampoco extremaron sus cuidados” (Recomendación 44/98, p. 64).

En 1998, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la institución oficial encargada, entre otras tareas, de investigar quejas de violaciones de los derechos humanos por funcionarios del Estado (salvo el poder judicial) llevó a cabo una investigación sobre 81 casos de asesinatos de mujeres en el estado de Chihuahua.

Después de cinco años de falta de acción de las autoridades locales, la CNDH emitió la Recomendación 44/98 y concluyó la responsabilidad por negligencia y omisión culposa de varios niveles de las autoridades judiciales, del gobierno estatal y municipal de Chihuahua. Solicitó que se abrieran investigaciones penales y administrativas a altos funcionarios de la Procuraduría General de Justicia del Estado, inclusive el procurador, el coordinador regional y la jefa de Averiguaciones Previas, la coordinadora de la Unidad Especializada de Delitos Sexuales contra la Familia y Personas Desaparecidas de la Subprocuraduría de la Zona Norte, así como los agentes del Ministerio Público y el personal del Área de Servicios Periciales y la Policía Judicial.

La recomendación fue rechazada por las autoridades municipales y estatales, acusando a la CNDH de intentar dañar la imagen del partido gobernante de aquel entonces, el PAN, en un año electoral. Sin embargo, cuando la nueva administración del PRI ganó las elecciones tampoco implementó la recomendación, dejándola en letra muerta.

En 2003, delegados de Amnistía Internacional fueron informados por representantes del gobierno estatal de que la Recomendación 44/98 sólo se refería al gobierno anterior y que por eso no pudieron cumplirla.

En enero de 2003 la CNDH inició una nueva investigación de los asesinatos y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez e instaló una oficina en esa ciudad. El presidente de la CNDH presentó a comienzos de abril de 2003 un informe preliminar "Acciones Realizadas en el Caso de Femicidios en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua", en el cual reconoce "el escaso esclarecimiento" de los casos y propone la creación de un organismo público dependiente del gobierno federal para coordinar los esfuerzos investigativos. Además insta a la PGR y la PGJE a "hacer efectiva" la coadyuvancia de los familiares en las investigaciones.

Pistas ignoradas y demoras en investigar denuncias de desaparición

El secuestro y asesinato de **Lilia Alejandra García Andrade** en febrero de 2001, destacado en la introducción de este informe (véase capítulo 1), que dejó a una familia de luto y a dos niños sin madre, fue una tragedia que igual podría haberse evitado. Hasta la fecha, el asesino de Lilia permanece en libertad y las circunstancias de su muerte siguen sin esclarecerse. Las autoridades y la maquiladora tampoco han coordinado esfuerzos para instalar alumbrado público en el terreno baldío donde su cuerpo fue abandonado. Además las autoridades no han reconocido la responsabilidad que les corresponde por los errores cometidos a la hora de esclarecer el secuestro y el asesinato.

En el caso de Lilia Alejandra, a pesar de ocho años de crímenes de este tipo, las autoridades no fueron capaces de establecer sistemas eficaces para responder a llamadas de emergencia denunciando el aparente secuestro de mujeres. Peor todavía, el estado no evaluó los errores cometidos, negando cualquier conexión entre la llamada de emergencia y el secuestro y el asesinato de Lilia. Tampoco se informó de ninguna acción disciplinaria. De hecho, el informe registró los hechos del día como “reporte sin novedad”.

La respuesta de las autoridades competentes a la llamada de emergencia denunciando un posible secuestro y violación fue claramente inadecuada, pero el hecho es todavía más grave si se tiene en cuenta que la desaparición de Lilia Alejandra García Andrade había sido reportada poco antes. Familiares de víctimas informaron a Amnistía Internacional de las demoras en las primeras diligencias de la investigación cuando las posibilidades de encontrar a la mujer viva e identificar a los responsables eran mayores.



Norma Andrade, madre de Lilia Alejandra García Andrade, cuyo cuerpo fue encontrado en febrero del 2001 en un terreno baldío de Ciudad Juárez. Junto a la madre, la hija de Lilia
© AI

De hecho, a pesar de que la madre de Lilia Alejandra había interpuesto una denuncia por desaparición el 15 de febrero, la primera hoja del expediente judicial es el aviso del hallazgo de su cadáver, el 21 de febrero de 2001. No aparece ninguna constancia de actividad judicial de búsqueda para establecer el paradero de la joven entre el 15 y el 21.

Más tarde, al investigar el homicidio de Lilia Alejandra, las autoridades volvieron a restar importancia a información nueva. El expediente consta de datos proporcionados por el

FBI (*Federal Bureau of Investigations*) sobre la presencia de presuntos narcotraficantes en la zona donde fue encontrado su cuerpo y que podrían estar relacionados con el secuestro y el asesinato. Sin embargo, las autoridades no profundizaron en esta línea de investigación de forma debida.

El 4 de enero del 2000, cuando desapareció **María Isabel Nava Vázquez**, de 18 años, su padre fue a la Fiscal Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres exigiendo su actuación. Según él, la fiscal especial le dijo: «*Apenas es martes*», asegurando que su hija igual estaba con su novio y que ya aparecería. Él insistió en que ya habían esperado 24 horas y le preguntó con indignación: “¿*Vamos a esperar hasta que aparezca muerta?*”.³⁴ Su cuerpo fue encontrado el 27 de enero del 2000. Había sido brutalmente asesinada. La autopsia indicó que aparentemente la habían mantenido en cautiverio durante dos semanas antes de su muerte.

Silvia Elena Rivera Morales, de 17 años, estudiaba y trabajaba en una zapatería de Ciudad Juárez cuando desapareció, el 11 de julio de 1995. Su madre denunció la desaparición ante el Ministerio Público y suministró fotografías. Según la madre, cuando puso la denuncia, no la quisieron recibir hasta pasadas 72 horas. En aquel entonces, iba a haber cambio de gobierno y el funcionario que la atendió le dijo: “*No podemos hacer nada hasta que pase la votación. A lo mejor su hija se fue con el novio o estará con una amiga por ahí*”. Además, según informes, el actual gobernador de Chihuahua le preguntó una vez por qué le venía a reclamar justicia cuando en realidad tenía que dirigirse a Fernando Barrio, el gobernador del estado cuando su hija desapareció³⁵. Dicha respuesta ignora la obligación continua del Estado para investigar y llevar ante los tribunales a los que resulten responsables, a pesar del cambio de gobierno.

El cuerpo de Silvia Elena Rivera fue encontrado el 9 de septiembre de 1995 en Lote Bravo junto con el de **Olga Alicia Carrillo** y el de **Rosario García Leal**. En el caso de Olga Alicia Carrillo, la joven había desaparecido el 10 de agosto de 1995 a las 10:30 después de salir de su trabajo. Según su madre, era militante de base del Partido de Acción Nacional (PAN) y fue vista por última vez en las afueras de la sede del PAN. Denunció inmediatamente la desaparición de su hija, ya que era anormal que su hija no hubiera regresado a su casa.

En los casos descritos arriba, las autoridades a cargo de la investigación no adelantaron rastreos, ni realizaron recorridos inmediatos de búsqueda urgente después de la denuncia ni verificaron la posibilidad de que alguno de los cuerpos no identificados descubiertos mientras las jóvenes estaban desaparecidas pudiera corresponder al de ellas. Al parecer, no se intentó sistematizar los datos disponibles sobre las circunstancias de su desaparición para ayudar a su identificación.

³⁴ *Señorita Extraviada*, por Lourdes Portillo: Distribuido por *Women Make Movies*, 462 Broadway, #500, New York, NY 10013.

³⁵ Testimonio de Ramona Morales, la madre de Silvia Elena Rivera, ante delegados de Amnistía Internacional durante una entrevista mantenida en Ciudad Juárez en noviembre de 2002

La búsqueda no incluyó actividades tales como difundir la fotografía de las víctimas de forma inmediata, como mínimo en los sitios donde fueron vistas por última vez. Tampoco se usaron los medios de comunicación estatales para difundir fotografías o hacer partícipe a la comunidad en la búsqueda. En general los cuerpos han sido encontrados por personas de manera fortuita en lugar de ser hallados por los esfuerzos concertados de la policía, otra indicación de que las investigaciones, en el mejor de los casos, han sido superficiales.

En el caso de Olga Alicia Carrillo, la lentitud en perjuicio de la víctima llegó a extremos tales que, según informes, las autoridades acudieron seis días después de la desaparición al último sitio donde fue vista viva. En el caso de Silvia Rivera Morales, su madre denunció a comienzos de 2003 que en el expediente las últimas iniciativas sobre la investigación de su hija y sobre las jóvenes encontradas con ella databan de 1998.

Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres (FEIHM)

Fue un reclamo de las organizaciones locales desde 1996, dada la incapacidad de la PGJE de responder a la situación. El ex gobernador, Francisco Barrio (1992-98) se opuso a su creación expresando que el número de asesinatos “no es mayor al que existe en otras partes del estado o de la República, sino un porcentaje que puede considerarse normal” (*La Jornada*, 2/12/97).

Sin embargo, la investigación de la CNDH y la presión de la opinión pública dieron como resultado el nombramiento de una fiscal en los primeros meses de 1998 para dirigir la FEIHM, una nueva unidad adscrita a la Subprocuraduría de Justicia de la Zona Norte. Desde entonces, siete titulares han pasado por esta institución. Las expectativas creadas por parte de los familiares de mejor coordinación y sistematización de las investigaciones, así como la posibilidad de una coadyuvancia abierta, se frustraron.

Hasta abril de 1999, cuatro fiscales especiales habían renunciado sin avanzar en las pesquisas. Ese mes, la nueva fiscal especial, Suly Ponce, anunció la detención de cuatro personas pertenecientes a la banda *Los Chóferes*. Al igual que otras autoridades, Suly Ponce enfocó sus esfuerzos en Abdel Sharif y los demás acusados, presuntamente pagados por él desde la cárcel para cometer homicidios sexuales. Pero aparecieron nuevos cadáveres de mujeres después de su detención y la indignación de la comunidad creció. Aun así, la fiscal y otras autoridades insistieron en la culpabilidad de los principales acusados y rechazaron las denuncias de las organizaciones y familiares que alertaban de que la situación no estaba controlada.

Las autoridades estatales insistieron ante la relatora de la CIDH y ante los representantes de Amnistía Internacional en que la FEIHM ha jugado un rol importante en la mejora de la resolución de los casos. Algunos de los narrados en este capítulo muestran los pasos que ha tomado la Fiscalía para indagar sobre algunos secuestros y asesinatos determinados. Sin embargo, la falta de informes públicos y detallados sobre la actuación de la FEIHM hace extremadamente difícil llevar a cabo una evaluación del impacto de su trabajo.

La demora en iniciar investigaciones penales

En los casos de desaparición los formularios usados por las autoridades para recopilar las denuncias de las familias se denominan “reportes”. En éstos, las declaraciones de las familias no son recibidas en calidad de denuncia o de *notitia criminis* (*noticia del crimen*) que debe movilizar el aparato policial. El reporte de desaparición es solamente un informe administrativo. Aunque en teoría el deber del estado sería establecer si la persona desaparecida fue víctima de un delito, durante 10 años son las familias quienes tienen que demostrar que la desaparición fue involuntaria y la carga de la prueba parece haber recaído en ellas.

Las autoridades informaron de que ante un reporte de desaparición, aun sin ser tipificado como delito, las mujeres son buscadas con las mismas técnicas de investigación por agentes del Ministerio Público.

Un reporte de desaparición se inicia con el intento para localizar a la persona por parte de la Policía Judicial bajo la orientación del Ministerio Público. Esta función está asignada a la Unidad de Atención a Víctimas de Delitos Sexuales y Contra la Familia, que depende de Averiguaciones Previas y brinda asistencia social y asesoría en casos de violencia familiar y a las personas que sufren delitos sexuales, así como a las que reportan casos de desaparición de todo tipo de personas: hombres, mujeres, niñas y niños.

A través del Área de Trabajo Social de la Unidad de Atención a Víctimas de Delitos Sexuales y Contra la Familia, se elabora el reporte de desaparición, se tramita la comparecencia de la familia, se recolectan los datos físicos de la persona y se coordina su localización con el Ministerio Público. Si la persona es encontrada, su trabajo principal consiste en realizar conciliaciones para la reintegración familiar.

Del total de denuncias de desaparición, las mujeres y las niñas localizadas que huyeron de su casa constituyen el 80 por ciento de los casos atendidos por la Unidad de Delitos Sexuales y Contra la Familia. Obviamente, esta instancia juega un papel importante a la hora de ubicar a la persona desaparecida voluntariamente y reintegrarla a su familia si es posible. Sin embargo, el hecho de que la unidad esté orientada hacia los casos en que la persona se marcha voluntariamente significa que su trabajo es principalmente asistencial. La unidad no está capacitada técnicamente para recibir la denuncia e iniciar las primeras diligencias en casos en los que la familia insiste en que no se trata de una desaparición voluntaria, sino de un secuestro, rapto o alguna forma de privación de libertad que requiere una investigación penal inmediata. En los casos de menores de edad, la responsabilidad del Estado de proteger los derechos de la persona desaparecida e iniciar una investigación criminal es aún más urgente.

En la práctica, las autoridades se niegan a abrir una investigación penal para determinar si se ha cometido un delito, ignorando el patrón de homicidios con violencia sexual, y prefieren asumir que la persona se marchó voluntariamente sin avisar a su familia tal

vez porque tuvo un problema familiar. Desde un primer momento el Ministerio Público parece estar orientado a cuestionar los antecedentes familiares. De hecho, desde el inicio, las familias con frecuencia son tratadas con suspicacia. Esto hace que las investigaciones para localizar a las jóvenes sean vistas por las familias como limitadas y discriminatorias.

El Ministerio Público argumenta que no se puede abrir una averiguación penal hasta que se acredite un delito. Sin embargo, el artículo 2 del Código Penal Procesal del Estado de Chihuahua afirma que “*compete a los funcionarios del Ministerio Público practicar la averiguación previa para recoger información con el fin de determinar si se ejerce acción penal*”. El artículo 2 del Código Federal Penal Procesal establece aún más claramente que la averiguación previa se destina a “*practicar y ordenar la realización de todos los actos conducentes a la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculgado, así como a la reparación del daño*”. El hecho de que el Ministerio Público se niegue a abrir una averiguación previa demuestra una presunción por parte del estado de que la desaparición es voluntaria. Aun en los casos en que el propio estado ha definido como de “alto riesgo” (véase capítulo 2) no se abre una investigación penal.

Según las autoridades, este hecho no es relevante dado que investigan los casos del mismo modo para determinar si ha habido delito penal y para localizar a la desaparecida. Pero una averiguación penal ofrece mejores garantías en la justicia mexicana ya que los delegados del Ministerio Público que trabajan en averiguaciones previas son los que tienen más capacidad, poder, recursos y experiencia para recabar las pruebas esenciales para organizar una investigación penal.

Además, la figura de la coadyuvancia, en teoría, garantiza a los familiares el derecho a ver y a cuestionar todas las diligencias llevadas a cabo e incorporadas al expediente y hacer sugerencias de pistas para la investigación. Una averiguación previa obliga al estado a justificar su actuación. Sin una averiguación previa la persona desaparecida no tiene protección jurídica y la familia no tiene pleno derecho a la justicia, sino que depende de la buena voluntad de las autoridades asignadas al caso.

En el caso de **Marcela Viviana Rayas**, desaparecida y encontrada asesinada en Chihuahua en mayo de 2003, las autoridades no aceptaron reconocer los elementos de privación de libertad mientras estaba desaparecida, a pesar de reiteradas peticiones expresas de su familia. La decisión de iniciar una averiguación previa y acreditar el delito reside en el Ministerio Público. En los casos de las cuatro desaparecidas del 2001 en la ciudad de Chihuahua (véase pág. 52) cuando los familiares solicitaron que un caso fuera transferido a la Unidad de Averiguaciones Previas, la negación quedó en manos del Ministerio Público. La falta de un recurso de apelación independiente, expedito y eficaz implica una violación fundamental del derecho a la justicia y deja a la familia sin remedio.

El patrón de secuestro de mujeres seguido de homicidio debe promover una reforma para asegurar que el Ministerio Público y la Policía Judicial investigan penalmente sobre la base de la presunción de que la persona, en particular una menor de edad, desapareció a

consecuencia de un delito penal, hasta que su localización esté corroborada. El ejecutivo y la legislatura deben considerar mecanismos para mejorar el funcionamiento de la justicia, en particular el reglamento para definir las responsabilidades y supervisión de la averiguación previa. En particular, debe considerarse la posibilidad de reformas para garantizar que un juez supervisa la investigación penal de denuncias de desaparición y que el derecho a apelar cualquier decisión judicial o penal está reglamentado.

La Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE)

La PGJE forma parte del poder ejecutivo del Estado y está bajo control del gobernador. La Constitución le otorga poderes para investigar y procesar crímenes con la ayuda de la policía judicial bajo su mando. Los casos narrados en este capítulo ponen de manifiesto la ineffectividad de sus investigaciones hasta la fecha.

La recomendación de la CNDH en 1998 de iniciar una investigación a diferentes niveles de la PGJE para identificar a los responsables de negligencia y la omisión culposa señalados por la institución nunca se cumplió y jamás hubo una depuración sistemática de oficiales dentro de la PGJE. Además, en 1998 dos expertos del FBI recopilaban información para apoyar las investigaciones llevadas a cabo por la PGJE. Según las organizaciones locales, los expertos analizaron 25 expedientes y emitieron recomendaciones, sin embargo nunca se hicieron públicas ni se informó de los pasos tomados para cumplirlas.

A lo largo de los años, las organizaciones no gubernamentales que han señalado públicamente la inacción de las autoridades para investigar de manera eficaz las desapariciones y homicidios han sido objeto de ataques verbales y campañas de desprestigio por parte de la PGJE. En junio de 2003, después de encontrarse el cadáver de Marcela Viviana Rayas, desaparecida desde el 16 de marzo de este año y la posterior detención del presunto responsable, Ulises Ricardo Perzábal, el procurador, Jesús José Solís Silva, anunció ante los medios que las investigaciones se extenderían hasta el interior de las organizaciones de mujeres, si era necesario³⁶. En otras ocasiones funcionarios han indicado a los medios, sin presentar pruebas, que tales organizaciones se aprovechan de las familias de víctimas y están motivadas por fines de lucro.

³⁶ Declaraciones publicadas en *El Diario*, Chihuahua, el 4 de junio de 2003.

La incapacidad para proteger las pruebas y exámenes forenses negligentes

“Cuando iniciamos en la Fiscalía ni siquiera teníamos el equipo más elemental: guantes, bolsas de papel, cinta; no teníamos la cultura de preservar el área del crimen; se contaminaban esas áreas, terminamos perdiendo evidencias.”³⁷

La falta de voluntad para reunir todos los datos relevantes en el caso de **Olga Alicia Carrillo** y **Silvia Elena Rivera Morales** es sólo una de las numerosas faltas serias en la recopilación y documentación de las pruebas necesarias para realizar una investigación apropiada. Los parientes de las víctimas, sus representantes y los investigadores forenses, todos por igual, se han quejado de los fallos en los procedimientos de investigación básicos, tales como proteger la escena del crimen, recolectar sistemáticamente las pruebas y conservarlas; o relacionar y cruzar los diferentes casos según el tiempo de desaparición y muerte, el hallazgo de los cuerpos y los lugares en que son encontrados. Las tareas mencionadas sencillamente no se han llevado a cabo en muchos casos.

En efecto, la falta notoria de las autoridades para realizar búsquedas eficaces ha llevado a las familias a organizar sus propias búsquedas de los cuerpos y de pruebas físicas. Los retrasos y la inhabilidad para investigar varias pistas significa que en muchos casos pruebas materiales esenciales así como declaraciones de testigos se vuelven más débiles. Esto resulta en que cada vez es más improbable identificar y procesar a los culpables.

En marzo de 2003 las autoridades del estado informaron a delegados de Amnistía Internacional de que al tomar posesión el gobierno, en 1998, habían recibido más de 20 bolsas con restos no identificados de la administración anterior y que los expedientes de los casos fueron dañados seriamente cuando el cuarto de archivos en donde se guardaban se inundó.

Amnistía Internacional ha señalado en informes anteriores la falta de capacitación adecuada y la falta de independencia de los servicios forenses del Ministerio Público, necesarias para garantizar la imparcialidad y la transparencia de las pruebas forenses.³⁸ En los casos narrados a continuación, las autoridades han proporcionado información contradictoria e incorrecta a las familias con respecto a la identidad de sus seres queridos, causando una aflicción emocional profunda en ellas. En otros casos en que los cuerpos presentan pruebas de violencia sexual, las autoridades no han llevado a cabo exámenes que determinen la presencia de semen o han dejado sin registrar indicios que demuestran violencia sexual.

³⁷ Suly Ponce, Fiscal Especial entre 1999 y 2002, en una entrevista televisiva: *Señorita Extraviada*, por Lourdes Portillo: Distribuido por *Women Make Movies*, 462 Broadway, #500, New York, NY 10013

³⁸ *México: Juicios injustos: tortura en la administración de justicia*, AMR 41/007/2003, marzo de 2003; *México: Justicia traicionada, La tortura en el sistema judicial*, AMR 41/021/2001, julio de 2001.

- **El caso de los ocho cuerpos del campo algodonnero**

*“Dije: Ya no quiero más. Sea o no sea mi hija, yo quiero ese cuerpo”.*³⁹

En noviembre de 2001 fueron encontrados los cuerpos de ocho mujeres en un antiguo campo algodonnero frente a las instalaciones de AMAC (Asociación de Maquiladoras de Ciudad Juárez), en plena ciudad. Aunque inicialmente las autoridades revelaron el nombre de las probables víctimas, el proceso para determinar objetivamente su identidad ha tardado más de 18 meses sin lograr resultados definitivos. Los estudios antropométricos, craneométricos y de ADN han dado resultados contradictorios y han generado muchas incertidumbres. La insistencia de las autoridades locales en la validez de los resultados obtenidos de sus estudios, a pesar de que no coinciden con los de los laboratorios federales de la PGR, ha fomentado más desconfianza entre los familiares.

La no identificación de los cuerpos ha impedido a las familias vivir los ritos que acompañan la muerte y el entierro de su ser querido, alterando bruscamente su proceso de duelo. No han podido sanar las heridas, obligadas a vivir con un dolor permanente que se reaviva cada vez que las noticias anuncian el hallazgo de nuevos cadáveres. La confusión generada ante la no identificación oportuna de los cuerpos y la falta de información adecuada y oficial ha profundizado todavía más el sufrimiento de las familias afectadas, causándoles mayores daños a su salud mental y emocional.



Lugar donde se recuerda a las ocho mujeres cuyos cuerpos fueron encontrados en noviembre del 2001, Ciudad Juárez. © AI

³⁹ Entrevista de Amnistía Internacional con Benita Monarrez, la madre de Laura Berenice Monarrez, en noviembre de 2002.

Los cuerpos de las ocho víctimas fueron encontrados el 6 y el 7 de noviembre de 2001. Dos días después, las autoridades informaron de que, según estimaciones preliminares, los restos podían corresponder a:

Claudia Ivette González Banda, 20 años, operadora de maquila,
Laura Berenice Ramos Monarrez, 17 años, estudiante,
Guadalupe Luna de la Rosa, 19 años, estudiante del Instituto Técnico de Ciudad Juárez,
María de los Ángeles Acosta Ramírez, 19 años, trabajadora de maquila y estudiante,
Brenda Esmeralda Herrera Monreal, 15 años, trabajadora doméstica,
Verónica Martínez Hernández, 19 años, trabajadora de maquila y estudiante,
Bárbara Araceli Martínez Ramos, 21 años, empleada,
Mayra Juliana Reyes Solís, 17 años.

Sin embargo, hasta la fecha, todos los estudios y pruebas periciales concuerdan sólo en la identificación de una de ellas: Brenda Esmeralda Herrera.



Josefina Gonzáles, madre de Claudia Ivette González, cuyo cuerpo fue encontrado en noviembre del 2001. © AI

En noviembre de 2001 un primer estudio antropométrico de la PGJE concluyó que dos de los cuerpos encontrados el día 6 de noviembre correspondían a Brenda Esmeralda Herrera M. (osamenta número 188/01) y a Claudia Ivette González Banda (189/01).⁴⁰ Familiares de Claudia Ivette y de Brenda Esmeralda reconocieron prendas personales que las jóvenes vestían cuando desaparecieron. Los cuerpos fueron entregados a las familias de Brenda y Claudia Ivette.

En enero de 2002 las autoridades ordenaron un segundo estudio antropométrico sobre otros tres cuerpos que concluyó que correspondían a Laura Berenice Ramos Monarrez (190/01), María de los Ángeles Acosta Ramírez (192/01) y Mayra Juliana Reyes Solís (193/01).⁴¹

Mientras tanto, durante el 2002 se encargaron a los laboratorios periciales de la PGR pruebas de ADN sobre los ocho cuerpos. Los familiares esperaban una prueba rápida y definitiva. Sin embargo, pasaron varios meses antes de recibir los resultados, que finalmente les fueron comunicados de un modo informal y no por las autoridades investigadoras. Estos resultados causaron aún más confusión, ya que sólo

⁴⁰ 21 de noviembre de 2001, dra. Irma Rodríguez Galarza.

⁴¹ 8 de enero de 2002, dr. Jesús Genaro López.

confirmaron que en el caso del cuerpo identificado anteriormente como el de Brenda Esmeralda Herrera en el ADN existía “probable relación de parentesco genético con la familia Herrera Monreal”. Sobre el cuerpo de Claudia Ivette González el ADN concluyó: “La osamenta 189/01 no puede confrontarse con la familia Banda González ni con ninguna otra familia debido a la ausencia de perfil genético en dicha osamenta”.⁴² En los otros seis casos, las pruebas de ADN no confirmaron las identificaciones del estudio antropométrico: ‘Las familias Ramos Monarrez, Reyes Solís, Acosta Ramírez, Luna de la Rosa y Martínez Ramos no presentan parentesco genético con las (seis) osamentas 190/01, 191/01, 192/01, 193/01, 194/01 y 195/01’.⁴³

En el caso de la familia Martínez Hernández, las pruebas de ADN concluyeron que ésta presentaba parentesco genético con una de las osamentas (191/01). Pero estos resultados no coincidieron con los de un estudio craneométrico realizado en noviembre de 2001 que habían identificado otro cuerpo como perteneciente a Verónica Martínez. Este cuerpo había sido entregado a la familia.

La confusión y el dolor de las familias se agudizó con la realización de un tercer estudio antropométrico por parte de la PGJE sobre cinco de los restos en que las pruebas de ADN salieron negativas. Dos de los cuerpos fueron identificados otra vez como los de María de los Ángeles Acosta (192/01) y Mayra Juliana Reyes Solís (193/01). Los otros tres correspondían a Guadalupe Luna de la Rosa (191/01), Verónica Martínez Hernández (194/01) y Barbara Aracely Martínez Ramos (195/01). Aunque los resultados se contradicen con las pruebas de ADN y se confunden otra vez las identidades, como en el caso de Verónica Martínez, las autoridades de Chihuahua han insistido que estos últimos estudios son legalmente válidos para determinar la identidad de las víctimas.

El hecho de que en las pruebas de ADN la muestra de osamenta no contenía perfil genético o los contenidos no parecen corroborar las identidades de las víctimas causó controversia entre la PGR y la PGJE, las cuales se han criticado mutuamente sobre sus métodos de recolección y preservación de las muestras de ADN. El resultado es que a las familias les ha ocasionado más angustia e incertidumbre, desconfiando de todas las autoridades.

“Acudí innumerables veces a ver al anterior subprocurador sin ser recibida, y el día que me recibió me dijo «que siguiera esperando». Acudí el día 6 de marzo de 2002 ante la Subprocuraduría [...] a reconocer el cuerpo de mi hija [...], la licenciada me dijo que no es posible ver el cuerpo para reconocerlo, que lo único que se encuentran son los restos óseos que por motivo de estudios le fue retirada la piel, esto sin autorización de mi parte en el supuesto de que fuera mi hija”⁴⁴

⁴² Dictámenes ADN abril, septiembre y octubre, 2002.

⁴³ Dictámenes ADN, abril, septiembre y octubre, 2002, PGR, Área de Dictámenes Periciales.

⁴⁴ Denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la madre de Laura Berenice, CIDH/P283/02.

- **Indicios de violencia sexual ignorados**

La falta de un registro adecuado sobre las circunstancias de la muerte pone en evidencia la negativa de las autoridades a reconocer la dimensión de violencia de género de estos casos. Así lo observó un ex miembro del Servicio Forense de Ciudad Juárez con referencia a la violencia sexual y a las pruebas para determinar la presencia de semen:

*“No se han hecho exámenes de semen y eso es frustrante porque es una evidencia que se ha perdido, en algunos casos sí, pero no en el cien por cien como debiera haberse hecho y esto por negligencia”.*⁴⁵

Cecilia Covarrubias, de 16 años, desapareció en Ciudad Juárez el 14 de noviembre de 1995. Su cuerpo fue encontrado dos días después en Loma Blanca. Aunque en la autopsia las autoridades reunieron huellas claras de violencia sexual, el dictamen pericial se limitó a reseñar “muerte violenta con arma de fuego con características de homicidio”,⁴⁶ dejando a un lado las huellas de los golpes y las pruebas de violencia sexual recogidas en el lugar de los hechos, que nunca fueron analizadas dentro de la investigación.

Según informes, los familiares sólo supieron del hallazgo del cuerpo de su hija a través de la prensa, en un artículo publicado 16 días después. La agonía de la familia por la pérdida de su joven hija se agravó por la desaparición de su nieta, que también se encontraba con Cecilia y cuyo nombre todavía no había sido registrado.

Aunque en 1996 un bebé aparecía inexplicablemente en una lista oficial de muertes como “fémico no identificado”, su abuela ha insistido en reclamar y clarificar la suerte y el paradero de su nieta. Mientras tanto, las autoridades no han cumplido con su obligación de iniciar una investigación penal por la desaparición del bebé.

El caso no fue incluido dentro del expediente del homicidio de su madre, ni actualmente es considerado como de “alto riesgo” (véase capítulo 2). La hija no figura como viva, muerta ni desaparecida, su existencia e identidad están negadas. Cuatro años después se inició un caso civil como respuesta a la demanda de la abuela para establecer la identidad de una niña hallada muerta en las mismas fechas y que vivía en el mismo barrio que Cecilia Covarrubias. El juez concluyó en 2001 que la niña no era su nieta. Sin embargo, no se hicieron pruebas de ADN para establecer su identidad.

El 22 de septiembre de 2002 un hombre descubrió el cuerpo de **Erika Pérez Escobedo**, migrante, originaria de Matamoros, Coahuila, al lado de una terracería en Ciudad

⁴⁵ Entrevista de Amnistía Internacional con el ex director de Servicios Periciales de Ciudad Juárez, Óscar Maynez, en 2002.

⁴⁶ Departamento de Identificación Criminal y Medicina Legal, Procuraduría General de Justicia del Estado, noviembre de 1995.

Juárez. El cuerpo estaba semidesnudo y presentaba señales de abuso sexual. Según los informes, la policía municipal informó de que la víctima fue hallada entre arbustos con la blusa por encima de los senos y el pantalón en las rodillas. Fue encontrada con la correa de la bolsa de mano alrededor del cuello.

A pesar del modo en que fue encontrado el cadáver y del estado de su ropa, el procurador declaró que no fue atacada sexualmente, que la joven trabajaba en un bar y que murió por sobredosis⁴⁷. Así, la investigación fue excluida de la competencia de la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres. Las ONG solicitaron realizar una segunda autopsia, con la presencia de un experto externo, por desconfiar de los procedimientos de la Procuraduría. La petición fue negada y el caso se cerró.

En un lapso de cuatro semanas, entre el 23 de septiembre y el 26 de octubre de 2002, tres nuevas osamentas fueron encontradas. Según informes, en ninguno de los casos las autoridades establecieron la causa de muerte o si hubo o no ataque sexual.

Las autoridades insisten en que han incrementado sus esfuerzos para mejorar áreas como la asistencia técnica, capacitación y equipamiento. También comunicaron a Amnistía Internacional la futura apertura de un laboratorio forense moderno en el estado. Además se informó de una mayor cooperación con el FBI en cuestiones forenses. Sin embargo, la eficacia de las nuevas inversiones no se ha demostrado todavía. El hecho de que el laboratorio prometido, como los servicios periciales en general, estén bajo el control de la PGJE genera dudas sobre la credibilidad en el manejo de pruebas y la imparcialidad con que las evidencias son recopiladas y presentadas. La potencial eficacia de estas innovaciones anunciadas se podría ver seriamente socavada por la falta de independencia y autonomía de los servicios forenses y la ineficaz rendición de cuentas del Ministerio Público.

En el transcurso de 2003, la atracción de varios casos por parte de la PGR ha coincidido con el anuncio de nuevas pistas que supuestamente vincularían algunos de los crímenes con el tráfico de órganos. Tal anuncio pone en duda los resultados de las autopsias realizadas hasta el momento a las víctimas, en las que nunca se constató la ausencia de órganos.

⁴⁷ El Diario, 24 septiembre 2002

El gobierno estatal y municipal, y las políticas de seguridad pública

Según el informe de la CNDH (Recomendación 44/98), a pesar de la gravedad de los casos de desaparición y homicidio de mujeres, los presupuestos designados para la justicia y la seguridad pública entre 1994 y 1997 no fueron ejecutados y las autoridades municipales sólo rindieron un informe vago sobre su actuación. En 1998 las desapariciones y los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez y la seguridad pública ocuparon un papel central durante la campaña electoral. Sin embargo, una vez terminaron las elecciones, las madres de las víctimas encontraron que las promesas de campaña de los candidatos quedaron en el aire. Al cambiar el gobierno, las nuevas autoridades afirmaron tener las manos atadas por los fallos de las investigaciones anteriores:

“Le pido yo al pueblo de Chihuahua cómo pueden hoy reclamarnos que esclarezcamos crímenes cuando lo único que recibimos de la administración anterior fueron 21 bolsas con huesos. No sabemos cómo se llaman. No sabemos en qué circunstancias fueron aquellos hechos. Los expedientes están mal integrados. ¿Cómo investigamos estos homicidios?”⁴⁸

En 2002 las autoridades estatales informaron de que el presupuesto destinado por el gobierno federal para la seguridad pública en el municipio y el estado era muy escaso. Sin embargo, el presupuesto estatal aumentó. Se incrementaron los recursos para mejorar los servicios públicos como el alumbrado, la pavimentación de vías, más la seguridad en zonas de alto riesgo y la mejora en la selección de los conductores de autobuses de transporte de trabajadoras de la maquila. También se informó de la instalación de dos líneas telefónicas de urgencia “línea roja” ubicadas en Ciudad Juárez y en El Paso, al otro lado del Río Bravo, conjuntamente con las autoridades fronterizas de Estados Unidos.

Las organizaciones civiles han reiterado que las mujeres se encuentran todavía en un alto grado de desprotección y critican que las medidas tomadas son dispersas y con poco impacto en la reducción de crímenes. Informaron de que se registraron algunos avances con la instalación de alumbrado público en las paradas de los autobuses y en algunas zonas, pero sin cubrir la mayor parte de los barrios marginados. Lamentan que algunas iniciativas de seguridad pública se redujeran a la autoprotección, como la promoción de cursos de autodefensa, que concentraron en las propias mujeres y en la comunidad la carga de defender ellas mismas su integridad sin atacar la raíz del problema. Las organizaciones siguen pidiendo una estrategia integral de parte del gobierno estatal y municipal para la prevención de los crímenes.

⁴⁸ Gobernador de Chihuahua, Patricio Martínez (El Norte, p. 10b, 20/06/99)

Desviación de las investigaciones y falsificación de pruebas

Además de los retrasos injustificados y la falta de acción para seguir pistas de investigación o citar a declarar a posibles testigos, no han quedado registradas pruebas fundamentales. En algunos casos, como en el de **Paloma Angélica Escobar Ledesma**, se incorporaron al expediente pruebas falsas. En otras situaciones, personas detenidas en relación con los crímenes han alegado que sus confesiones fueron obtenidas bajo tortura, como en el caso de Víctor Javier García y Gustavo González Meza.

- **Falsificación de pruebas. El caso de Paloma Angélica Escobar Ledesma**

El 3 de marzo de 2002, Norma Ledesma, la madre de **Paloma Angélica Escobar Ledesma**, obrera de la maquila *Aerotec* en la ciudad de Chihuahua, de 16 años de edad, denunció la desaparición de su hija ante el departamento de Averiguaciones Previas en Chihuahua. El mismo día, se encargó a la Comandante Gloria Cobos Ximello, Jefa del Grupo Especial de Delitos Sexuales y contra la Familia de la ciudad de Chihuahua, ordenar el inicio de las investigaciones.

Paloma salió a las 15:15 de su casa el 2 de marzo y fue vista en la Escuela Ecco⁴⁹ ese mismo día 15 minutos después. La búsqueda por parte de su familia para encontrarla viva fue en vano. El 29 de marzo el cuerpo de Paloma fue descubierto entre matorrales en el kilómetro 4 de la carretera que conduce de Chihuahua a Aldama. Según la autopsia, portaba varias prendas íntimas, una de las cuales no fue reconocida por su familia. Paloma llevaba más de 20 días muerta y sólo pudo rescatarse como indicio de la identidad del autor rastros de vello púbico en las manos de la víctima.

El 30 de marzo agentes judiciales dijeron haber encontrado una fotografía del supuesto autor de los hechos en el sitio donde había aparecido el cuerpo. Ese mismo día fue detenido Vicente Cárdenas Anchondo, ex novio de Paloma, considerándose ese hallazgo como la prueba principal. Al siguiente día dos testigos declararon ante el Ministerio Público que la misma fotografía había sido entregada el día anterior a la comandante Gloria Cobos por una ex novia del



Paloma Angélica Escobar Ledesma, 16 años. Su cuerpo fue encontrado el 29 de marzo de 2002 en Chihuahua © Privado

⁴⁹ Escuela Ecco es una cadena de centros privados que da clases de computación.

detenido, a solicitud de la comandante, sin saber la testigo que iba a ser utilizada para ese fin. Según un testigo, la fotografía estaba en buenas condiciones cuando fue entregada mientras que un día después estaba sucia y doblada.

El mismo 31 de marzo la delegada del Ministerio Público, al comprobar la aparente falsedad, decidió dejar en libertad al ex novio de la víctima e iniciar una investigación interna, la cual determinó la responsabilidad de la comandante en los hechos al “sembrar” pruebas. El 4 de abril de 2002, la PGJE de Chihuahua suspendió a la comandante y abrió una investigación por los delitos de abuso de autoridad e imputaciones falsas. La comandante Cobos fue consignada inicialmente por el delito de abuso de autoridad, pero actualmente un juez administrativo sólo la procesa por el delito menor de imputaciones falsas. Después de un año de persistentes solicitudes de la familia, el 15 de enero de 2003 la comandante Cobos compareció ante el departamento de Averiguaciones Previas. Sin embargo, se negó a responder a todas las preguntas relacionadas con sus actuaciones en el caso del homicidio de Paloma Escobar.

Con referencia a las investigaciones de la muerte de Paloma, aunque la Unidad de Delitos Sexuales y Contra la Familia tuvo conocimiento de la declaración de un testigo clave sobre los posibles autores del secuestro una semana después de la desaparición, sólo a finales de mayo de 2002 se enviaron varios oficios para solicitar la localización de los presuntos implicados. De hecho, del expediente judicial se desprende que los individuos sobre los que recaían las pruebas más directas de responsabilidad, según varios testigos, dejaron de ser investigados a consecuencia de la intervención de la comandante Cobos al intentar inculpar al ex novio de Paloma. Los sujetos abandonaron la ciudad y las autoridades argumentan haberles perdido el rastro. Hasta la fecha no han sido localizados para rendir nuevas declaraciones.

El Ministerio Público no tomó medidas para corregir los errores resultantes de la desviación de la investigación por parte de la comandante Gloria Cobos y al parecer no investigó la posibilidad de que la oficial no actuara sola. No profundizó con urgencia en la responsabilidad de las personas identificadas hasta entonces. Los dejó actuar y no ordenó registros de dependencias privadas, particulares o públicas, o pruebas oportunas sobre utilización de automóviles y teléfonos. Dejó que el tiempo transcurriera, y con ello se perdieran las huellas del crimen. Otras pruebas fueron postergadas, entre ellas una inspección ocular a la Escuela Ecco, una reiterada petición de la familia que fue realizada casi un año después, a comienzos de 2003. Ante la parálisis de la investigación para dar con los autores, el 21 de junio de 2002 la familia de Paloma nombró como coadyuvantes a una abogada, una trabajadora social y a representantes de la Comisión Mexicana de Derechos Humanos y de la organización Nuestras Hijas de Regreso a Casa, dos organizaciones no gubernamentales que han promovido las reclamaciones de las familias y forman parte de la campaña “Alto a la Impunidad”.

- **Alegatos de tortura en la investigación judicial**

Durante las investigaciones sobre los secuestros y asesinatos, las familias y las organizaciones no gubernamentales han planteado dudas sobre los procedimientos utilizados y las acusaciones contra los presuntos sospechosos por parte de las autoridades. Muchos de los detenidos que están a la espera de una sentencia por los homicidios clasificados por el Estado como “seriales” han denunciado el uso de la tortura para obtener información y confesiones.

Amnistía Internacional, como otras organizaciones, ha instado reiteradamente a las autoridades a terminar con la facultad del Ministerio Público de recibir declaraciones autoinculporatorias sin la presencia de un juez y que luego tienen validez ante los tribunales. El hecho de que tales confesiones, cuando son obtenidas mediante tortura, todavía sean aceptadas como evidencia ante los tribunales de un modo frecuente significa que la tortura sigue siendo un método de investigación para la Policía Judicial y el Ministerio Público. La falta de independencia e imparcialidad del poder judicial y la poca voluntad de los jueces para poner en práctica normas internacionales de derechos humanos, particularmente a nivel estatal, hace que los tribunales no protejan de forma efectiva los derechos de los acusados a la integridad física y a las garantías del debido proceso.

El 9 de noviembre **Víctor Javier García** y **Gustavo González Meza** fueron detenidos en sus domicilios dos días después de encontrar los ocho cuerpos en el antiguo campo algodonnero. Según los testimonios, los agentes no presentaron ninguna identificación. Fueron detenidos delante de sus familias, a quienes no se les informó ni de las razones de su detención ni del sitio al que serían trasladados.

“Me vendaron los ojos, las manos y los pies, [...] me dieron un patadón en los testículos y me acosté y me empezaron a golpear; me decían que yo y El Cerillo habíamos matado a ocho muchachas y que si no nos echábamos la culpa, nos iba peor, nos iban a matar a mí y al Cerillo y a mi familia, ya que mi papá y mi esposa se fueron atrás de ellos, que también a ellos los iban a torturar. [...] Fueron tres horas mi tortura [...] nos pusieron a confesar a la fuerza... Después entró una mujer y me dijo que era de Derechos Humanos y no me quiso quitar las vendas [...] le dije que sí me estaban torturando con toques, golpes y quemaduras. Ella salió y después fue peor mi tortura ... nos hicieron que firmáramos una declaración que nunca leímos.”⁵⁰

Los detenidos declararon haber sido trasladados primero a una casa particular donde fueron sometidos a torturas y amenazas. Según las denuncias, esa situación de coacción les obligó a autoinculparse de los homicidios de las ocho jóvenes encontradas dos días antes. Esa misma noche fue grabado un vídeo de su confesión. Según los testimonios, los detenidos

⁵⁰ Queja de Gustavo González Meza a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por torturas, detención arbitraria, violaciones al debido proceso, 15 de noviembre de 2001.

tenían su propio abogado, que intentaba localizarlos desde la misma noche de la detención junto con las familias. Pero cuando acudieron a la PGJE, allí las unidades de Policía Judicial del Estado (PJE) negaron tenerlos detenidos y no les informaron acerca del lugar donde permanecieron bajo custodia. Así, los detenidos no pudieron acceder a su abogado, que sólo pudo verlos dos días más tarde tras haber sido presentados a la prensa por la PGJE como los autores de los crímenes.

Según las autoridades, los detenidos fueron trasladados a la Academia Estatal de Seguridad Pública y su declaración fue escuchada la noche del 9 de noviembre y debidamente asistida por un defensor de oficio. Los detenidos rechazaron estas afirmaciones y manifestaron que en los primeros días de su detención no fueron informados sobre ningún defensor de oficio y que en todo momento solicitaron la asistencia de su propio abogado.

El 11 de noviembre por la noche, los dos hombres fueron trasladados a la cárcel. En el expediente judicial figuran dos certificados de revisiones médicas realizadas el mismo día con seis horas de diferencia. En el primero, un poco antes de las tres de la tarde, el médico legalista de la PGJE certifica que los detenidos no presentan huellas de violencia externas. Pero en el otro certificado realizado en la cárcel a las ocho de la noche el médico certifica que los detenidos ingresan al penal con quemaduras en los genitales, golpes, hematomas y contusiones en varias partes del cuerpo.⁵¹

El 12 de noviembre, los dos hombres alegaron ante el juez torturas, malos tratos y haber sido obligados a declararse culpables. Aunque periodistas locales e internacionales tomaron fotos de las heridas aparentemente causadas por tortura, según informes, el juez 3.º no quiso dar fe de las mismas dentro de la diligencia de ampliación de declaración. El abogado relató a Amnistía Internacional que al llegar con los detenidos ante el juez 3.º de lo Penal él le pidió al juez que diera fe de las lesiones sufridas por ellos. Según cuenta el abogado, el juez le respondió que no podía dar fe porque no había suficiente iluminación. Los detenidos se quejaron ante el juez de que habían sido esposados y amarrados, que los habían golpeado y quemado los genitales. El abogado dijo que el juez les contestó que las lesiones en las muñecas habían sido causadas por los relojes. Según el letrado, el juez insistió en que no podía dar fe en el expediente de las quemaduras en el pene, el pecho y el estómago.

Las autoridades intentaron presentar las lesiones sufridas por los detenidos como autoinfligidas. Sin embargo, un escrito del director de la cárcel donde Gustavo González Meza y Víctor Javier García fueron internados después del interrogatorio indica que presentaban lesiones al llegar al centro penitenciario.

Los indicios de tortura no fueron investigados por el juez y las confesiones fueron incorporadas como pruebas dentro del expediente judicial. Cinco días después de su detención, el juez 3.º de lo Penal dictó auto formal de prisión contra Víctor Javier García y Gustavo

⁵¹ Queja de Gustavo González Meza a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por torturas, detención arbitraria, violaciones al debido proceso, 15 de noviembre de 2001

González Meza por su probable responsabilidad en los delitos de homicidio y violación agravada.

El 12 de noviembre, los familiares de los detenidos presentaron una queja por torturas y secuestro ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH). El caso también fue denunciado ante la CNDH, lo cual fue remitido a la CEDH por ser de su competencia. Los trámites duraron casi un año, hasta noviembre de 2002, cuando la CEDH determinó que no hubo mérito en la queja. Sin embargo, la CEDH no parece haber indagado de forma adecuada para establecer la credibilidad de las alegaciones. Amnistía Internacional ha documentado en varias ocasiones la falta de rigor de las investigaciones de diferentes comisiones estatales en denuncias de tortura, y este caso sólo refleja la debilidad de muchas de estas instituciones que no gozan de la suficiente autonomía del poder ejecutivo.

Amnistía Internacional no tiene conocimiento de los esfuerzos realizados por el equipo de investigación de la PGJE para establecer evidencias que vinculen a los acusados con las ocho mujeres asesinadas, como por ejemplo establecer su paradero durante los distintos días en que desaparecieron las jóvenes. Según informes, el primer elemento de las autoridades para la detención de los acusados estuvo basado en previas declaraciones de otras personas detenidas en relación con otros asesinatos de mujeres. Uno de los sospechosos había sido detenido anteriormente pero puesto en libertad cuando el juez decidió que no había suficientes evidencias en su contra. Después, la policía presuntamente lo mantuvo bajo vigilancia. La ausencia de investigaciones adecuadas para recoger evidencias vinculando sospechosos con los crímenes queda reflejada en las observaciones hechas por el ex director de los Servicios Periciales de Ciudad Juárez:

“El área de investigación debe interrogar a testigos, buscar evidencias y crear parámetros en torno a tiempos, víctimas y zonas. Lo que se hace en todo el mundo en estos casos y que aquí desafortunadamente no se ha hecho.”⁵²

Informes recibidos por Amnistía Internacional sobre el intento de alterar evidencias parecen confirmar la falta de solidez de las investigaciones de la PGJE en el caso de los dos acusados. Durante el transcurso de la investigación se denunció que dos funcionarios protestaron y se negaron a alterar pruebas y que por ello fueron despedidos o renunciaron. Entre ellos, el director de Transportes, que presentó exámenes *antidoping* realizados a los acusados donde se cuestionaban las acusaciones de que los dos hombres eran drogadictos y que habían consumido sustancias antes de secuestrar y asesinar a las mujeres. Según las denuncias, agentes judiciales intentaron, al parecer, sembrar pruebas en un automóvil de un familiar de Víctor Javier García para conectarle directamente con los crímenes, pero el entonces director general de Servicios Periciales no permitió la introducción de tales pruebas

⁵² Entrevista de Amnistía Internacional con Óscar Maynes, ex director de Servicios Periciales en Ciudad Juárez, 2002.

en el expediente. No se conocen investigaciones realizadas por delitos de abuso de autoridad para identificar a los responsables de estos actos de intento de desviar la investigación.

En febrero de 2003, Gustavo González Meza fue encontrado muerto en su celda en la Prisión de Máxima Seguridad de Chihuahua, en circunstancias no aclaradas, después de una intervención médica.

La Procuraduría General de la República (PGR)

Desde 1998 las madres, familiares y defensoras de derechos humanos reclaman al gobierno federal la atracción de los casos a la Procuraduría General de la República (PGR) y la creación de un grupo interdisciplinario especializado para atenderlos:

*Las autoridades locales han sido rebasadas por los asesinatos y desapariciones de jóvenes mujeres, por lo que se hace necesaria la atracción del caso hacia la Procuraduría General de la República. Ya no se requiere sólo buena voluntad, se requiere un grupo especializado de criminólogos, sociólogos, abogados realmente capaces que analicen las causas y las consecuencias. Mientras eso no se haga veremos los mismos resultados, las desapariciones.*⁵³

En general, la PGR ha argumentado que a pesar de la presunta falta de diligencia por parte de autoridades estatales para prevenir y sancionar violaciones de derechos humanos, no puede intervenir para determinar responsabilidades debido a su falta de competencia, hecho que ha fomentado la impunidad en diferentes estados.

En el 2002 el Procurador General de la República, el General Macedo de la Concha, declaró públicamente que aunque la PGR colaboraba con las investigaciones en los casos de Ciudad Juárez y Chihuahua, éstos son de competencia estatal. Antes de finalizar el año la PGR reiteró que los homicidios no tenían ninguna vinculación ni con el narcotráfico, ni funcionarios federales tenían responsabilidad en los delitos, y por lo tanto carecía de facultades para atraer los casos al fuero federal.

No ha sido hasta 2003 que la PGR ha declarado su posible competencia en varios casos de Ciudad Juárez. En mayo de 2003, la PGR informó que la dependencia tenía abiertas diversas líneas de investigación relacionadas con presunto tráfico de órganos, pornografía y posible participación de sectas religiosas en el caso de 14 mujeres en Ciudad Juárez⁵⁴. Además, el General Macedo de la Concha anunció en julio la creación de un grupo interinstitucional para avanzar en la investigación y persecución de los delitos. Amnistía Internacional espera que la intervención de la PGR suponga un cambio significativo para el esclarecimiento de los casos y la creación de mecanismos eficaces para erradicar la impunidad y prevenir estos crímenes.

⁵³ Comité Independiente por los Derechos Humanos de Chihuahua, *El Diario*, p. 13b, 7/05/98.

⁵⁴ La Jornada, 6 de mayo de 2003

Investigaciones paralizadas

El 12 de marzo de 1998 **Silvia Arce** y **Griselda Mares** desaparecieron después de salir de su trabajo en un bar nocturno a las 2:30 de la madrugada. Fueron vistas por última vez por compañeras de trabajo junto con tres hombres en un automóvil que fue identificado por las autoridades en el transcurso de la investigación por diferentes declaraciones testimoniales presenciales.

Una semana después de la desaparición la PGJE recibió la denuncia de **Verónica Rivera** una joven que trabajaba en el mismo bar que Silvia Arce y Griselda Mares. Verónica declaró que fue secuestrada, torturada y dejada en libertad por sus captores, después de mantenerla en cautiverio el 8 y el 9 de marzo del mismo año en Ciudad Juárez.

Según su testimonio, uno de sus captores alegó ser un agente de la policía de la Procuraduría General de la República (PGR) que presuntamente le dijo que la dejaría ir con la condición de que no hablara sobre el incidente.

El 24 de marzo el agente del Ministerio Público suscribió una constancia judicial del estado emocional y lesiones físicas de Verónica Rivera y concluyó que la joven fue privada de libertad, y sufrió tortura física y psicológica. También dejó constancia de su petición de protección y del temor expresado por la vida y la integridad de Silvia Arce y Griselda Mares.

El Ministerio Público y cuatro agentes de la Policía Judicial del Estado (PJE) fueron designados oficialmente para investigar los casos de las tres mujeres incorporados en el mismo expediente. Realizaron intensas pesquisas, recabaron diversos testimonios y evidencias que permitieron corroborar las circunstancias de modo, tiempo y lugar del secuestro de Verónica Rivera e identificaron los vehículos, las casas y la identidad de dos hombres como posibles autores de la desaparición de Silvia Arce y Griselda Mares.

Con base en las pruebas recogidas, el 30 de marzo de 1998 se estableció como presunto responsable del secuestro de Verónica Rivera al agente policial de la PGR. Los agentes judiciales del Ministerio Público asignados a la investigación comunicaron a sus superiores los resultados de las pesquisas y lo ratificaron en el expediente.

El 6 de abril de 1998 el departamento de Averiguaciones Previas giró un acuerdo de consignación, ordenando la comparecencia como presuntos responsables del secuestro de Verónica Rivera al agente de la PGR y a un ex policía.

Desde esta actuación las investigaciones quedaron bruscamente paralizadas. Entre 1998 y marzo de 2003 el expediente consta sólo de 10 hojas. Desde abril de 1998 no aparece ninguna otra diligencia de búsqueda sobre el paradero de Silvia Arce y Griselda Mares. Tampoco aparece ninguna decisión judicial sobre los presuntos autores del secuestro y tortura de Verónica Rivera, ni está documentado si se le brindó protección tal y como ella solicitó. En esos cinco años no figura ninguna constancia de archivo, ni un solo escrito que explique la

falta de movilidad de la investigación penal. La orden de comparecencia de los presuntos responsables no fue ejecutada.

En marzo de 2003 las autoridades informaron de que el expediente se había reabierto a finales de 2002 y que no habían podido localizar a los presuntos autores, entre ellos el agente de la PGR. En la investigación no figuran constancias judiciales dirigidas a establecer su paradero. En marzo de 2003 sólo consta una actuación para la búsqueda en Veracruz de un civil implicado.

En marzo de 2003 la familia de Silvia y sus abogadas presentaron un escrito a la FEIHM solicitando el cumplimiento de la comparecencia de todos los individuos señalados como presuntos autores. Al publicar este informe Amnistía Internacional no tenía conocimiento de nuevas diligencias por parte de la FEIHM.

El poder legislativo federal

En noviembre de 2001 la Cámara de Diputados a nivel federal creó una Comisión Especial para dar seguimiento a los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, integrada por doce legisladores de varios partidos políticos. Esta Comisión dividió su trabajo en varias subcomisiones para promover la atención a familiares de las víctimas, la aplicación de justicia, la colaboración con especialistas, la prevención del delito y cuestiones de seguridad pública, y propuestas legislativas. El área de Atención a Familias impulsó que la Comisión Especial donara un millón de pesos a la Fundación Fidevida, creada para ayudar económicamente a los hijos de las mujeres asesinadas.

En cuanto a los aspectos legislativos, la Comisión ha destacado que, en los últimos años, a nivel federal y estatal la legislación sobre discriminación contra la mujer y violencia intrafamiliar se ha fortalecido. Por ejemplo, en junio de 2003 se aprobó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. En su artículo 4 dice: “Se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, el sexo, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, las condiciones de salud, el embarazo, la lengua, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas”. Si se logra hacer efectiva la ley será un paso importante en la lucha contra la discriminación en México.

Rosalba Pizarro Ortega, 16 años, **Julieta Marleng González Valenzuela**, 17 años, **Yesenia Concepción Vega Márquez**, 16 años y **Minerva Torres Abeldaño**, 18 años, desaparecieron en la ciudad de Chihuahua entre febrero y marzo del 2001. No se conocían entre sí. Las unen las fechas y los hechos de la desaparición, su identidad de “quinceañeras” y el hecho de ser hijas de hogares humildes, estudiantes, obreras de la maquila y trabajadoras de la economía formal e informal. Las une también el hecho de que las investigaciones fueron dirigidas por la Comandante Gloria Cobos, Jefa del Grupo Especial de Delitos Sexuales y contra la Familia de la ciudad de Chihuahua, quien en abril de 2002 fue acusada de falsificar pruebas en el caso de desaparición y homicidio de Paloma Escobar Ledesma.

Según la información contenida los expedientes de los casos, existen muchos indicios y testimonios que parecen establecer nexos entre los cuatro casos y revelan numerosas pistas sobre la identidad de las personas que podrían conocer su paradero y tener responsabilidad en los hechos. Sin embargo, hasta la fecha, las cuatro jóvenes continúan desaparecidas y las autoridades no han realizado acciones para la captura de los probables responsables. A pesar de la presunta falsedad de la declaración de un individuo que podría estar involucrado en los secuestros, nunca se profundizaron las investigaciones sobre esta persona.



Fotografías de Yesenia, Minerva, Rosalba y Julieta publicadas en el boletín electrónico de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua (PGJE), Rosalba Pizarro desapareció el 22 de febrero de 2001, Yesenia Vega desapareció el 26 de febrero de 2001, Julieta Marleng González desapareció el 7 de marzo de 2001, Minerva Teresa Torres desapareció el 14 de marzo de 2001 © privado

En enero de 2003 la madre de Rosalba interpuso junto con las madres de Julieta y Minerva una denuncia por el delito de secuestro ante la PGJE en Chihuahua. El 23 de enero el director jurídico de la PGJE negó la solicitud y devolvió el expediente a la misma unidad que venía conociendo del caso, argumentando que *“la división que existe de los miembros del*

*Ministerio Público en diversos grupos, únicamente obedece a cuestiones administrativas y no jurídicas, competenciales o legales”.*⁵⁵

Al parecer, esta decisión cerró todas las vías legales para que una instancia penal conociera del caso, como corresponde a la naturaleza de los delitos que parecen evidenciar los testimonios. La falta de un mecanismo judicial independiente de supervisión de la averiguación previa limita plenamente la posibilidad de la familia de apelar de modo eficaz las decisiones del Ministerio Público.

El caso de las cuatro adolescentes desaparecidas en Chihuahua y el de Silvia Arce se suma a otros en las cuales se han identificado posibles sospechosos que no han sido citados a declarar, o en que los sospechosos sí han sido interrogados pero las investigaciones no han avanzado.



Consuelo Valenzuela Moreno, madre de Julieta Marleng González, desaparecida el 7 de marzo de 2001. Chihuahua © AI

Otro ejemplo en el que el Ministerio Público y el poder judicial no han asegurado justicia para la familia de la víctima y fracasaron al seguir la pista adecuada para la investigación es el de **Erika Ivón Ruiz Zabala**, de 16 años, estudiante de secundaria. Su cuerpo fue encontrado el 29 de junio de 2001 en el panteón de la ciudad de Chihuahua, seis

⁵⁵ Acuerdo, Lic. José Manuel Ortega Aceves, director jurídico de la PGJE, 23 de enero de 2003, hoja 282.

días después de haber desaparecido. Su madre dijo: “*Estaba toda su ropa regada en el panteón. El día que la encontramos ella estaba desnuda. Yo les dije a los judiciales cómo pusieron en el periódico que mi hija no había sido atacada si yo la vi sin tres dedos y su cabello andaba todo regado ahí. Los judiciales mismos hallaron la ropa. Echaron la ropa en una bolsita y no le hicieron pruebas, no sé si le sacarían alguna huella*”.

En este caso el juez denegó una solicitud de la madre para investigar y llamar a juicio a varias personas señaladas como responsables del homicidio de su hija. El juez calificó el delito sólo como inhumación clandestina, un delito menor que prescribió, y por lo tanto no hubo ninguna acción penal y el caso se cerró, negándole a la familia el acceso a la justicia.

El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y las Mesas interinstitucionales

El gobierno del presidente Vicente Fox creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) con el mandato de promover la equidad de género en la sociedad y en las instituciones del estado. A través de NМУJERES, junto con el gobierno del Estado de Chihuahua, se instaló en diciembre de 2001 una mesa Interinstitucional para establecer políticas públicas para prevenir y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer. En la mesa, las organizaciones de mujeres y de derechos humanos insistieron, entre otras cosas, en la necesidad de adoptar medidas preventivas para garantizar la seguridad de las trabajadoras de la maquila. INMUJERES informó de que estaba trabajando para llegar a acuerdos con los representantes de las maquiladoras y que se preveía instalar guarderías y servicios de atención terapéutica para familiares e hijos de víctimas en coordinación con las Secretarías de Salud, Educación y Desarrollo social para asegurar a los huérfanos educación, salud y alimentación

En relación con el caso de Juárez y Chihuahua se han instalado tres mesas: una Mesa de diálogo, una Mesa Interinstitucional Estatal para Coordinar Acciones de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y hacia las Mujeres y una Mesa Técnico-Jurídica. Esta última fue impulsada por las familias y las ONG y creada exclusivamente para tratar sobre los avances de las investigaciones, definir líneas de actuación y analizar situaciones que requieran medidas de protección. Está formada por autoridades judiciales, estatales y municipales, INMUJERES, familiares de las víctimas, abogados y coadyuvantes de las familias. Sin embargo, esta mesa tiene serias limitaciones y no parece ofrecer las soluciones que las familias buscan. Dentro de la mesa, la revisión de los expedientes y su seguimiento no ha sido posible. Además, hasta el primer trimestre de 2003 la Mesa Técnico-Jurídica no había diseñado una agenda, ni métodos de trabajo, ni objetivos, ni mecanismos de evaluación. Las mesas de diálogo no parecen haber generado mayor confianza entre denunciante y representantes del estado. Se constató que en su interior se mantenía una situación de mucha tensión entre las autoridades y la sociedad civil. Las familias afectadas denunciaron que la figura de la coadyuvancia estaba totalmente debilitada y que no estaba sirviendo para hacer prevalecer el interés de las víctimas, en la medida en que las peticiones sustanciales no eran atendidas por las autoridades con la debida diligencia y que muchas veces prevalecían discusiones superfluas y no un trabajo sistemático de seguimiento a los casos.

Desprestigio y hostigamiento hacia familiares de víctimas y defensora/es de derechos humanos

En lugar de responder a las preocupaciones de las familias y las ONG y apoyar a los abogados en la búsqueda de la verdad y la justicia, en algunas ocasiones las autoridades han intentado desacreditar su trabajo o cooptar las organizaciones afectadas. Familiares y defensores de los derechos humanos han sido también blanco de hostigamientos por parte de individuos no identificados. En ninguno de los casos reportados, los responsables han sido identificados y llevados ante la justicia. También se tienen informes de familiares que han sido directamente advertidos para que desistan de sus esfuerzos de hacer justicia.⁵⁶

En lo que parece ser una campaña de desprestigio deliberada en contra de las organizaciones civiles, en abril de 2003 la Procuraduría General del Estado de Chihuahua anunció que estaba investigando las finanzas de “Nuestras Hijas de Regreso a Casa”, una de las organizaciones creadas por las madres de las mujeres desaparecidas y asesinadas en Ciudad Juárez. Las organizaciones que forman parte de la coalición “Alto a la impunidad, ni una muerta más” han denunciado esta medida como un intento de deslegitimar el trabajo de las organizaciones y familias involucradas, declarando: “*Resulta preocupante el interés desmesurado de las autoridades por investigar los fondos de una organización de víctimas cuando hasta el momento no han tenido la suficiente voluntad y han sido negligentes en la investigación de los casos de mujeres asesinadas y desaparecidas*”. Dos meses antes, el procurador del estado de Chihuahua había acusado públicamente a las organizaciones de oportunismo político y económico, haciéndolas más vulnerables a un posible hostigamiento.

Entre las personas que han sido amenazadas se encuentra **Marisela Ortíz Rivera**, defensora de los derechos humanos que trabaja en Nuestras Hijas de Regreso a Casa. El 20 de marzo de 2003, cuando Marisela Ortíz Rivera regresaba a su domicilio en su automóvil, la siguió una camioneta que chocó contra el vehículo, empujándolo contra un semáforo. Marisela Ortíz Rivera consiguió escapar, pero al día siguiente el conductor de la camioneta



Alma González, coadyuvante defensora de los derechos de la mujer, al lado de un cartel de protesta por la Violencia Contra la Mujer en Chihuahua ©AI

⁵⁶ Amnistía Internacional ha documentado en reiteradas ocasiones que víctimas de violaciones de derechos humanos, abogados y defensores de derechos humanos han sido blanco de campañas de desprestigio en México, en particular por varias autoridades estatales. Véase, “México: Se atreven a alzar la voz”, AMR 41/040/2001/s, diciembre 2001

fue visto frente a su casa. Sus familiares proporcionaron a la policía los detalles de la camioneta y de su conductor. Hasta la fecha, no han recibido más información sobre ninguna medida tomada por las autoridades para investigar el incidente o detener al conductor de la camioneta.

Evangelina Arce, madre de Silvia Arce y miembro del Comité Independiente de Derechos Humanos de Chihuahua, fue intimidada y agredida en una calle de Ciudad Juárez el 30 de abril de 2003. Según los informes, fue atacada por tres hombres no identificados, quienes, además de robarle el bolso, le propinaron numerosas patadas. Durante la semana anterior, Evangelina Arce informó de que había observado que había un automóvil no identificado aparcado delante de su casa. Evangelina ha recibido durante 2003 varias llamadas telefónicas anónimas. Justo antes de que comenzaran los incidentes intimidatorios, había prestado declaración ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, donde había hecho hincapié en la ausencia de actividad judicial de las autoridades para localizar y capturar a los posibles autores del secuestro de su hija. Según informes, organizaciones e individuos que trabajan sobre casos en la ciudad de Chihuahua también han sido objeto de amenazas debido a su trabajo.

El trato intimidatorio a las familias ha sido denunciado por las asociaciones de familiares de las víctimas también en el caso de los padres de Paloma Escobar. En noviembre de 2002 una agente del Ministerio Público asignada al caso acusó públicamente a los padres de obstrucción a la justicia. Esta acusación quedó registrada oficialmente en el expediente judicial y fue difundida a través de declaraciones de la agente ante los medios de prensa y televisión. La madre de Paloma Escobar solicitó durante más de un año al Ministerio Público y en varias reuniones de la mesa Técnico-Jurídica que se citara a declarar ante las autoridades a la ex comandante Gloria Cobos, que incurrió en abusos de autoridad durante la investigación de la desaparición y muerte de su hija Paloma Escobar (véase *supra*). Esta exigencia provocó que en varias reuniones las autoridades presentes advirtieran a los familiares de la suspensión de la reunión y la paralización de las diligencias sobre el caso si mantenían esa actitud. En otra ocasión, la familia también denunció que su hijo había sido vigilado por desconocidos.

Los familiares y abogados de Víctor Javier García y Gustavo González Meza, los dos hombres detenidos y presuntamente torturados para obtener una confesión acerca de la muerte de las ocho mujeres encontradas en Ciudad Juárez en noviembre de 2001, también han sufrido una campaña de hostigamiento y amenazas. El 7 de febrero de 2003, **Miriam García**, esposa de Víctor Javier García, fue amenazada por dos hombres no identificados que entraron por la fuerza en su casa. Ella se estaba preparando para asistir a un acto organizado por ONG locales para protestar por las muertes y los secuestros de mujeres jóvenes en Ciudad Juárez y Chihuahua. Según informes, los hombres la intimidaron diciendo: “*Si te presentas al evento de la tarde, te mueres, porque eres tú o tu esposo, así que ya sabes*”.

El 5 de febrero de 2002, **Mario Escobedo Anaya**, abogado de Gustavo González Meza, murió por disparos a manos de la Policía Judicial del Estado. Según informes oficiales,

la policía actuó en defensa propia porque el abogado disparó primero. Según informes, esta versión se contradice con la de los testigos, quienes afirman que Mario Escobedo Anaya no disparó a la policía. Ese mismo día, Miriam García fue amenazada por teléfono por alguien que, al parecer, le dijo que también moriría si seguía diciendo lo que pensaba. A raíz de estos actos, en septiembre de 2002 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dictó medidas de protección para la esposa de Víctor Javier García, Miriam García y su abogado Sergio Dante Almaraz, así como para la esposa de Gustavo González Meza, Blanca Guadalupe López. Anteriormente, en abril de 2002, la CIDH ya había otorgado medidas cautelares a favor de **Esther Chávez Cano**, fundadora de “Casa Amiga”, una organización que brinda apoyo psicológico a las mujeres supervivientes de violencia doméstica y/o sexual en Ciudad Juárez. Esther Chávez denunció haber sido amenazada por investigar las desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez.

El gobierno federal

En noviembre de 2001, el Presidente Vicente Fox se pronunció sobre el caso de las mujeres de Juárez y pidió a la PGR colaborar en la investigación de los crímenes. El 8 de marzo de 2003, en un discurso con motivo del Día Internacional de la Mujer, el presidente retomó personalmente el caso y calificó los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez como “un acto de barbarie que merece todo nuestro repudio y atención». Aunque aseguró que el «reclamo de justicia de las mujeres por los asesinatos en Ciudad Juárez es legítimo», no hizo un llamamiento a la PGR para atraer los casos (Cimacnoticias, 9 de marzo de 2003).

En junio y julio de 2003 con el aumento gradual de la intervención de entidades federales en la situación de Ciudad Juárez, se anunció la coordinación por parte de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) de las iniciativas de prevención e investigación de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez. El Secretario de Gobernación anunció a finales de julio la implementación de un Programa Integral de Seguridad Pública con la participación de 300 elementos de la Policía Federal Preventiva, para afrontar los crímenes en Ciudad Juárez. Mientras la creciente participación de las instancias federales en los crímenes de Ciudad Juárez y Chihuahua es positiva, se tiene que asegurar que ésta garantice una justicia transparente y que haya rendición de cuentas.

Capítulo 4: La responsabilidad internacional del Estado

“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 la debida diligencia para prevenir esa violencia, como lo requieren el derecho internacional y el nacional, obliga a prestar atención a las dimensiones de género del problema...”⁵⁷

La violencia contra la mujer constituye una violación de todo un conjunto de derechos humanos fundamentales, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales.⁵⁸

El patrón de asesinatos y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua no sólo ha implicado violaciones del derecho a la vida y a la seguridad física de las víctimas, sino que atenta contra casi todos los derechos de todas las mujeres de la comunidad, sobre todo las más jóvenes y más pobres. La constante amenaza de violencia ha afectado su libertad de movimiento, su derecho a trabajar en condiciones seguras y su derecho al más alto nivel posible de salud física y mental.

Aunque los autores de esta violencia no sean agentes estatales, esto no excluye los casos del alcance del derecho internacional. Las normas internacionales de derechos humanos imponen a los estados la clara responsabilidad de tomar medidas eficaces para responder a las conductas de particulares que impidan el pleno ejercicio de los derechos humanos, incluyendo la violencia contra la mujer en el contexto de la familia o de la comunidad.

Así como la violencia contra la mujer implica todo un conjunto de derechos humanos de la mujer, el conjunto entero de normas de derechos humanos puede y debe aplicarse en su totalidad para combatirla y para llevar a la justicia a los responsables, sean éstos agentes estatales o no.

La falta de respuesta eficaz de parte del Estado ante los asesinatos y desapariciones, tal como se describe en el capítulo anterior, implica la responsabilidad del estado mexicano bajo las obligaciones contraídas al ratificar normas regionales e internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). También contraviene las normas regionales e internacionales enfocadas específicamente a la violencia contra la mujer, así como otros tratados e instrumentos relevantes que se analizarán a continuación.

⁵⁷ *Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México*, Informe de la relatora especial sobre los Derechos de la Mujer de la CIDH, 2002, párr. 165.

⁵⁸ CEDAW, Recomendación General 19, párr. 7; Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, “Convención de Belém do Pará”, arts. 3,4,5 y 6.

Estas normas, que se complementan y se refuerzan mutuamente, brindan un marco útil para evaluar de manera integral la eficacia de los esfuerzos de las autoridades para combatir estas formas de violencia contra la mujer. También señalan las medidas concretas que han de tomar los gobiernos no sólo para reprimir conductas abusivas, sino evitar su repetición. El hilo conductor de todos estos instrumentos es la obligación de combatir la discriminación contra la mujer y poner fin a la impunidad, ambas causas raigales de la violencia que las mujeres encuentran en todas las esferas de su vida.

El deber de garantía y la debida diligencia

Los derechos relativos a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal se ven consagrados en el PIDCP y la CADH. Estas normas imponen la obligación no sólo de «respetar» los derechos reconocidos en ellas (es decir, asegurar que no sean violados por agentes del Estado), sino también de tomar las medidas necesarias para «proteger y garantizar» estos derechos cuando se vean amenazados por la conducta delictiva de particulares.

En virtud del artículo 1 de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** de la OEA, los estados tienen el deber de garantizar el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas bajo su territorio o jurisdicción. La Corte Interamericana de Derechos Humanos delineó el contenido de esta obligación en una decisión sobre un caso de desaparición forzada en Honduras, en el que se desconocía la identidad de los autores.⁵⁹ La Corte empleó el concepto de “debida diligencia” para describir el umbral de esfuerzo que un estado debe hacer para cumplir con su obligación de garantizar los derechos humanos, aun en casos donde los abusos provengan de personas sin vinculación con el Estado:

“[U]n hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la transgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.”⁶⁰

Según la Corte, actuar con la “debida diligencia” implica tomar medidas razonables para prevenir las violaciones de los derechos humanos, investigarlas seriamente con los medios a su alcance, identificar a los responsables e imponerles las sanciones pertinentes y asegurar a la víctima una adecuada reparación.⁶¹

⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia 29 de julio de 1988

⁶⁰ *Ibid.*, 172

⁶¹ *Ibid.*, 174.

Si 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 esos derechos. “Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención”.⁶²

La investigación “debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa”. No puede depender de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad. Según la Corte, «esta apreciación es válida cualquiera que sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues si sus hechos no son investigados con seriedad resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado».⁶³

Por lo tanto la Corte concluyó que aunque no se hubiera podido atribuir la desaparición a agentes estatales, la omisión del Estado de actuar con la debida diligencia representaba en sí mismo un incumplimiento del deber de garantizar el derecho de la víctima a la vida y a la libertad e integridad personal.⁶⁴

El Comité de Derechos Humanos de la ONU, que vigila el cumplimiento con el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, también ha afirmado que el deber de “garantizar” los derechos incluidos en el Pacto requiere tomar medidas adecuadas para prevenir e investigar los abusos cometidos por personas o entidades particulares, sancionar a los responsables y proveer reparación a las víctimas.⁶⁵

Tanto el PIDCP como la CADH afirman la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos sin discriminación por razones de sexo, y de garantizar a hombres y mujeres la igualdad tanto en el goce de los derechos como en la protección de la ley.⁶⁶ Cuando la ley no brinda suficiente protección a las mujeres contra la violencia, sea por la forma en que los crímenes están tipificados o por la manera en que la ley es aplicada, el Estado incurre responsabilidad en virtud de estas disposiciones antidiscriminatorias.

⁶² *Íbid.*, 176.

⁶³ *Íbid.*, 177.

⁶⁴ *Íbid.*, 185-188.

⁶⁵ Comité de Derechos Humanos, Proyecto de Observación General sobre el artículo 2 del PIDCP, CCPR/C/74/CRP.4/Rev.3, párr. 7.

⁶⁶ Artículos 2(1), 3 y 26 del PIDCP y artículos 1 y 24 de la CADH.

La debida diligencia y la violencia contra la mujer

El concepto de “debida diligencia” se ha visto consagrado en varios instrumentos adoptados por la comunidad internacional en los últimos 10 años específicamente para combatir la violencia contra la mujer.

La **Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer** de la ONU reafirma la obligación de los estados de “proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y [...] castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares”.⁶⁷ Elabora el contenido de esa obligación al describir las medidas judiciales, legislativas, administrativas y educativas que los estados deben adoptar para cumplir con sus responsabilidades.

La relatora especial de la ONU sobre la Violencia contra la Mujer ha planteado una serie de criterios para valorar si los Estados han cumplido con la norma de la debida diligencia al garantizar el derecho de las mujeres a no ser sometidas a violencia por parte de particulares. Abarcan consideraciones como las garantías constitucionales existentes, el funcionamiento de la justicia penal, la posibilidad de reparación, la existencia de servicios de apoyo, la educación y sensibilización de la opinión pública y la recopilación de estadísticas adecuadas.⁶⁸

Aunque la **Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer** no se refiere explícitamente a la violencia contra la mujer, el Comité de la ONU que vigila su cumplimiento ha señalado que la violencia basada en el sexo es una forma de discriminación tal como definida en la Convención.⁶⁹ En su Recomendación General 19 sobre Violencia contra la Mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) amplía el análisis de las medidas que le compete al Estado tomar en el área de la prevención y la persecución de esta violencia.

La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer fue ratificada por México en 1981. En el año 2002, al examinar el informe del gobierno de México sobre el cumplimiento con la Convención, el CEDAW expresó gran preocupación por los acontecimientos sucedidos en Ciudad Juárez y por los continuos homicidios y desaparición de mujeres, resaltando que:

⁶⁷ Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (art. 4c).

⁶⁸ Informe de la relatora especial sobre Violencia contra la Mujer a la sesión de 1999 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1999/68, párr.25.

⁶⁹ Según el Comité, la violencia basada en el género es “la violencia que se dirige a la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye 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.” Recomendación General 19, CEDAW, párr.6.

*“El Comité se muestra especialmente preocupado por la aparente falta de conclusiones finales en las investigaciones sobre las causas de los numerosos homicidios de mujeres y la identificación y enjuiciamiento de los perpetradores de tales crímenes para proteger a las mujeres de dicha violencia”.*⁷⁰

El Comité instó al gobierno de México a impulsar y acelerar el cumplimiento de la Recomendación 44/98 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La reciente adopción del **Protocolo Facultativo de la Convención**⁷¹, ratificado por México el 2002, ha creado un nuevo mecanismo para combatir la violencia contra la mujer, brindando a las mujeres negadas de justicia en su país la oportunidad de buscar reparación a nivel internacional por la violación de sus derechos bajo la Convención. Permite a las víctimas o a sus representantes presentar una denuncia directamente al Comité cuando se hayan agotado otros recursos para que el Comité lleve a cabo sus investigaciones y emita decisiones al respecto.

El sistema interamericano ofrece un marco legal internacional óptimo para combatir la violencia contra la mujer. Es el único que dispone de un tratado vinculante sobre la materia: la **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”)**. La Convención refleja los grandes esfuerzos realizados en el continente americano para encontrar medidas concretas para proteger el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, tanto en el hogar y en la comunidad como bajo custodia de oficiales del Estado.

Este tratado codifica de manera explícita la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, y de adoptar sin dilación todas las medidas jurídicas y administrativas apropiadas.⁷² En cuanto a la prevención, los Estados parte se comprometen a adoptar en forma progresiva medidas específicas de concientización orientadas a modificar patrones socioculturales de conducta basados en estereotipos y prejuicios sobre género, así como fomentar la capacitación del personal en la administración de justicia y la aplicación de la ley.

También se comprometen a suministrar servicios especializados para mujeres objeto de violencia, incluyendo programas de rehabilitación, a alentar a los medios a que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer y a garantizar la investigación y recopilación de estadísticas con el fin de diseñar políticas eficaces.⁷³ La Convención obliga a tener especialmente en cuenta la vulnerabilidad a la violencia que puedan sufrir las mujeres

⁷⁰ Informe del CEDAW, sesión de agosto de 2002, UN Doc. A/57/38

⁷¹ Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General el 6 de octubre de 1999.

⁷² Artículo 7.

⁷³ Artículo 8.

migrantes, las menores de edad y las mujeres que estén en situación socioeconómica desfavorable – categorías en las que se encuentra la mayoría de las víctimas de Chihuahua.⁷⁴

La Convención establece la posibilidad de peticionar y accionar respecto al tema ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La doctrina sentada hace quince años por la Corte Interamericana sobre la responsabilidad de responder con la «debida diligencia» a los abusos cometidos por particulares se ha aplicado más recientemente en casos de violencia contra la mujer conocidos por la Comisión.

Al referirse a un caso de violencia doméstica en Brasil, la Comisión concluyó que la falta de juzgamiento y condena del responsable en las circunstancias del caso “constituye un acto de tolerancia por parte del Estado”. Según la Comisión, cuando existe un patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado para responder a la violencia contra la mujer cometida por particulares:

*“Es 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 [...] Esa ineffectividad judicial general y discriminatoria crea el ambiente que facilita la violencia doméstica, al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado, como representante de la sociedad, para sancionar esos actos”.*⁷⁵

Otras normas aplicables a la violencia contra la mujer

México también es parte de otros tratados internacionales de derechos humanos cuyo cumplimiento podría contribuir a la represión y prevención de la violencia contra la mujer, tal como se ha manifestado en el estado de Chihuahua.

Las normas internacionales elaboradas para proteger los derechos del niño son de especial relevancia, ya que una de cada tres víctimas de secuestro y homicidio era menor de 18 años. Estas normas reconocen que los niños y las niñas requieren mayor protección contra la violencia, incluyendo la violencia sexual en el ámbito doméstico y comunitario, por su situación de mayor vulnerabilidad e indefensión.⁷⁶ La **Convención sobre los Derechos del Niño** impone la obligación de proteger a niños y niñas contra toda forma de abuso físico y mental, los malos tratos y la explotación, incluyendo y el abuso sexual, sea quien sea el autor y sin distinción alguna por motivos de sexo o origen social⁷⁷

⁷⁴ Artículo 9.

⁷⁵ CIDH, Caso 12.051, María da Penha Fernandes Maia, Brasil, abril de 2001, párr. 55 y 56.

⁷⁶ Observación General 17 del Comité de Derechos Humanos sobre los derechos del niño (1989)

⁷⁷ Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 2 y 19

En más de la tercera parte de los casos de asesinatos de mujeres investigados por Amnistía Internacional existen evidencias de que las mujeres fueron violadas o sometidas a otro tipo de violencia sexual antes de morir. Por la naturaleza del crimen, la violación cometida por agentes estatales ha sido reconocida como “una forma especialmente traumática de tortura”⁷⁸.

También se ha señalado que el estado puede incurrir en responsabilidad bajo las normas internacionales que prohíben la tortura, si las autoridades no toman medidas adecuadas para prevenir y sancionar la violación u otras formas de violencia sexual cometida por particulares.⁷⁹ La **Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura** de la OEA y la **Convención contra la Tortura** de la ONU establecen la responsabilidad del estado por hechos de tortura o malos tratos por particulares cuando son cometidos con el consentimiento o aquiescencia de un funcionario público.⁸⁰

La desaparición de mujeres en el estado de Chihuahua también comparte varios elementos importantes de la definición de la desaparición forzada contenida en la **Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas** y la **Declaración de la ONU sobre Desaparición Forzada**. Según estos estándares, son elementos constitutivos del delito de la desaparición forzada: la privación de libertad “cualquiera que fuere su forma”; la falta de información o la negativa a reconocer la privación de libertad o a informar sobre el paradero, y el impedir el ejercicio de los recursos legales. En cuanto a la autoría, se considera desaparición forzada a la privación de libertad en dicho contexto “cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, apoyo o la aquiescencia del Estado”.⁸¹

En varios de los casos narrados en los capítulos anteriores parecería haber indicios de la posible participación de agentes estatales en la comisión o encubrimiento de las desapariciones de mujeres en el estado de Chihuahua, indicios que no han sido debidamente investigados por las autoridades competentes. En los demás casos, aunque no hubiera participación directa, existe un patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado equiparable al patrón de “tolerancia estatal” que encontró la CIDH en relación con la violencia contra la mujer en el caso brasileño.⁸²

Al margen de si estas desapariciones encuadran o no de manera estricta con el concepto clásico de la desaparición forzada, desde la perspectiva de los familiares de las

⁷⁸ Informe del Relator Especial de la ONU sobre Tortura (1995) E/CN.4/1995/34, párr.19. Ver asimismo la sentencia de la CIDH en el caso *Mejía contra Perú* (1995), la sentencia del Tribunal Europeo en el caso *Aydin contra Turquía* (1997) y las sentencias del Tribunal para la Ex-Yugoslavia en los casos *Delalic y Furundzija* (1998).

⁷⁹ Comité de Derechos Humanos, Observación General 20, párr.2; Informes de la Relatora Especial de la ONU sobre Violencia contra la Mujer (E/CN.4/1996/53, párr 50) y (E/CN.4/2002/83, párr. 6)

⁸⁰ Arts. 2 y 3 de la Convención Interamericana ; Artículo 1.1 de la Convención de la ONU

⁸¹ Artículo II de la Convención Interamericana referida; Preámbulo de la Declaración de la ONU

⁸² CIDH, Caso 12.051, María da Penha Fernandes Maia, Brasil, abril de 2001, párr. 55 y 58

víctimas se trata del mismo dolor, la misma tortura de no saber el paradero del ser querido, la misma desprotección de la ley. Así como en los casos de desaparición forzada cometidos por agentes estatales en México⁸³ y en otros países, los y las familiares de las desaparecidas del estado de Chihuahua piden que les sean reconocidos sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. Como otros familiares de desaparecidos, tienen el derecho a saber de la suerte de sus parientes, llorarlas si murieron, recibir sus cuerpos, vivir el duelo y dar la sepultura que sus convicciones o tradiciones culturales, religiosas o humanas les dicten⁸⁴.

Estos derechos generan múltiples deberes estatales hacia las víctimas, entre ellos el de brindar a las familias información sobre el proceso de búsqueda de sus seres queridos, sobre el esclarecimiento de los hechos y la sanción a los autores, y hacer públicos los resultados ante la comunidad afectada.⁸⁵ Para los familiares de las desaparecidas, el derecho al restablecimiento de la identidad de ellas y la devolución de sus cuerpos es una deuda pendiente. También lo es el derecho de obtener acceso imparcial y efectivo a la justicia y a obtener una reparación adecuada. Este último va más allá de la indemnización puramente monetaria, debiendo consistir también en medidas de restitución y rehabilitación (como por ejemplo la exhumación, identificación y devolución de los restos), así como garantías de que las violaciones cometidas por acción u omisión no se volverán a repetir.⁸⁶

⁸³ Ver *México: La “desaparición”: un delito permanente*, Amnistía Internacional (AMR 41/020/2002)

⁸⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez (1988), párr. 181 y Caso Villagrán Morales y otros (1999), párr.173-77.

⁸⁵ Proyecto de Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad, elaborados por la Subcomisión de Derechos Humanos de la ONU (E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1)

⁸⁶ Proyecto de Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, elaborados por la Subcomisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2000/62)

Capítulo 5: Conclusiones y Recomendaciones

Evaluated in the framework of the applicable international norms, the response of the Mexican authorities to the pattern of murders and disappearances of women in Ciudad Juárez and Chihuahua has been manifestly deficient. The authorities have failed in their duty to act with due diligence in the four areas that impose international law: the investigation of the crimes, the sanction of the responsible parties, the reparation to the victims and the prevention of the crimes.

As regards the investigation, the judicial files reveal what has been called in other cases “an intolerable negligence”⁸⁷, according to which, despite the existence of evidence that indicates the materiality of the facts, the majority of the cases are in impunity. According to the files analyzed by Amnesty International, the administration of justice did not initiate criminal investigations with the urgency due, did not investigate key evidence and did not follow up, there were pieces of evidence that contaminated, key testimonies were disqualified without justification, were not properly investigated, denunciations of torture against suspected authors, nor were the tortures of the victims registered. Neither were the denunciations of harassment investigated, nor were the identifications and autopsies carried out in accordance with the necessary standards to contribute to the clarification of the crimes.

After 1998, when the CNDH accused the investigating structures of incurring in serious irregularities, omission, negligence and abuse of authority, the authorities not only failed to follow the recommendation, but they continued to act without control and without sanctioning those who allowed the impunity of the same, many of which have been ascending progressively.

As regards the sanction of the responsible parties, the authorities have insisted that the majority of the cases of murders of women are “resolved”, but, according to their own statistics, there are only 79 sentences in more than 300 cases and in the cases of murder “serial” there is only one sentence. Many of the processed persons have been detained for several years, without that their minimum norms of the due process have been respected. The allegations of torture to extract confessions and other aspects of the judicial process against them raise serious doubts about the legitimacy and efficacy of the measures taken by the authorities to identify and sanction the responsible parties.

As regards the reparation, the economic indemnization for the victims and their families is fundamental, above all taking into account that many of the families depend on the salary of the victim. Far from seeing their rights restored, during 10 years many of the families have been treated with discrimination and contempt by the authorities. The coadjuvance has not functioned as a mechanism to guarantee the interests of the

⁸⁷ CIDH Caso Villagrán Morales (1999)

víctima en el proceso judicial, y en los casos de desapariciones este derecho les ha sido negado a los familiares porque las autoridades rehúsan abrir investigaciones penales.

En lo que se refiere a la prevención, el patrón de secuestros y homicidios de mujeres persiste. Las autoridades insisten en que han tomado medidas para prevenir la repetición de los crímenes. Sin embargo, estas iniciativas no han modificado sustancialmente el clima de inseguridad y la calidad de las investigaciones para prevenir la recurrencia. Además, el hecho de que el Estado se niega a reconocer un patrón de violencia basada en la discriminación de género obstaculiza el diseño y la implementación de políticas públicas efectivas para erradicar los crímenes.

A lo largo de una década, el patrón de incumplimiento con los requerimientos mínimos de la norma de “debida diligencia” es tan marcado que pone en tela de juicio el nivel de voluntad y compromiso de las autoridades de poner fin a los asesinatos y desapariciones en Chihuahua, y la violencia contra la mujer que ejemplifican. Desde hace 10 años han sido los familiares de las mujeres y adolescentes secuestradas y asesinadas, junto con las organizaciones de mujeres, quienes han tenido que luchar para reclamar su derecho a obtener justicia. Hasta la fecha, las iniciativas de las autoridades parecen estar dirigidas más que nada a frenar la intensa presión nacional e internacional y evitar un impacto político negativo.

Ante la impunidad que rodea este y muchos otros casos de violaciones de derechos humanos en los diferentes estados de la nación, las autoridades federales han argumentado que las disposiciones constitucionales les impiden intervenir. Sin embargo, otros países del continente con sistemas de gobierno federales han legislado para prevenir la inacción a nivel estatal en casos de abusos de derechos humanos y asegurar que los poderes federales puedan asumir su responsabilidad internacional de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos en todo el territorio nacional, tal como les obliga el Artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Durante los últimos años, el gobierno federal ha adoptado medidas importantes en materia de violencia contra la mujer, como la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la adopción de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la creación del INMUJERES. Entre los avances más significativos es la elaboración por parte del INMUJERES de un Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres, 2001-2006 (PROEQUIDAD), que busca fortalecer la capacidad de todos los sectores de la administración pública a nivel federal en cuestiones de género y discriminación. El éxito de estas medidas positivas se medirá en el impacto que tengan en la práctica y de los mecanismos e instrumentos prácticos que proporcionen para erradicar la violencia contra la mujer y otras formas de discriminación.

En los últimos meses, la noticia de que varios casos de crímenes contra mujeres serán atraídos al ámbito federal por presentar indicios de delitos federales ha suscitado expectativas de que comporte cambios radicales en la efectividad de las investigaciones. Otro paso

prometedor ha sido la reciente decisión de la Secretaría de Gobernación de impulsar una respuesta multi-institucional a todos los niveles del Estado. Sin embargo, cabe recordar que durante 10 años la respuesta del Estado a los crímenes contra mujeres en Chihuahua se ha caracterizado por reiterados anuncios de nuevas iniciativas que en la práctica no han dado resultados concretos y que solo han servido para generar escepticismo y frustración entre los familiares y de la sociedad civil.

Es de esperar que la participación federal en medidas preventivas y de investigación no se usará simplemente para acallar a la opinión pública nacional e internacional, sino que servirá para revisar la actuación de las autoridades en todos los casos de desapariciones y asesinatos de mujeres, así como para asegurar justicia y reparación para las víctimas y sus familiares.

Las siguientes recomendaciones refuerzan y complementan las que han sido dirigidas reiteradamente al gobierno de México desde 1998 por la relatora especial sobre los Derechos de la Mujer de Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los relatores especiales de la ONU, así como por el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de la ONU, para poner fin a la violencia contra la mujer en el estado de Chihuahua.

Amnistía Internacional confía en que estas recomendaciones puedan ser de utilidad para las autoridades al diseñar políticas eficaces y coordinadas de investigación, sanción, reparación y prevención. La organización considera que las medidas recomendadas serían elementos esenciales de una estrategia integral para responder con debida diligencia a esta manifestación dramática de violencia contra la mujer. Solo cuando se pongan en práctica se podrá afirmar con certeza que, para el estado mexicano, estas muertes no son tolerables.

Recomendaciones de Amnistía Internacional a las autoridades federales, estatales y municipales

Condenar e investigar los homicidios y las desapariciones de mujeres

- **Reconocer y condenar públicamente las desapariciones y homicidios de mujeres** en Ciudad Juárez y Chihuahua, resaltar la dignidad de las víctimas y la legitimidad de la lucha de los familiares en la búsqueda de la verdad, justicia y reparación.
- **Llevar a cabo investigaciones prontas, exhaustivas, efectivas e imparciales**, coordinadas y con los recursos suficientes en todos los casos de desapariciones y homicidios de mujeres en el estado de Chihuahua.
- **Resolver con urgencia el reclamo de la sociedad sobre la jurisdicción competente** para la investigación de estos casos para asegurar investigaciones más eficaces, rápidas y exhaustivas que gocen de recursos, expertos necesarios y cooperación plena de cualquier otra instancia. Las autoridades federales deben asumir responsabilidad plena para asegurar la eficacia de las investigaciones y responder por sus obligaciones ante la sociedad mexicana y la comunidad internacional.
- **Establecer un mecanismo de búsqueda urgente** en el caso de denuncias de desapariciones de mujeres y niñas, con especial atención a casos que conformen el patrón existente y casos de menores de edad. Este mecanismo debe formar parte inicial de una investigación penal con amplias competencias, haciendo partícipes a las familias y a sus coadyuvantes. Se deben implementar medidas para dinamizar las investigaciones de todos los casos vigentes de desaparición.
- **Proporcionar los recursos, la formación y el marco legal necesarios** para que los agentes del Ministerio Público y de la policía puedan realizar investigaciones eficaces, según las normas internacionales señaladas en el capítulo 4. En particular, los procedimientos deben atenerse estrictamente a las disposiciones de la “Convención de Belém do Pará” y otras normas sobre violencia contra la mujer, en cuanto a la recolección y análisis de datos y a la persecución y prevención de esta violencia.
- **Incorporar una perspectiva de género** en todos sus procedimientos de investigación y en la valoración de los casos, analizando la manera en que el género de la víctima afecta el contexto y la forma de la violencia, las consecuencias que tiene y la respuesta de las autoridades hacia ella. La investigación de la violación y otras formas de violencia sexual debe seguir los protocolos internacionales.

- **Deben revisarse los procedimientos del Ministerio Público** a fin de garantizar su imparcialidad y autonomía, así como asegurar mecanismos de supervisión judicial para asegurar la rendición de cuentas.
- **Fortalecer el marco legal para hacer efectiva la figura de la coadyuvancia**, para reglamentar mejor las facultades de Ministerio Público al iniciar una averiguación previa y acreditar un delito, así como para permitir que las decisiones del Ministerio Público puedan ser apeladas expedita y eficazmente ante un tribunal independiente.
- **Fortalecer el papel de la Mesa Técnico-Jurídica** y otorgarle facultades para revisar y tratar los expedientes, reforzando el papel de la coadyuvancia de los representantes de las víctimas.
- **Asegurar que los servicios forenses a nivel estatal y federal sean independientes** de las Procuradurías Generales, y que dispongan de los recursos adecuados y de la capacitación necesaria en metodología de investigación en violencia de género y derechos humanos. Las exhumaciones, las autopsias y la identificación de cadáveres deben ajustarse a los protocolos internacionales, contando donde sea necesario con la asesoría de peritos de organismos nacionales o internacionales.
- **Implementar un programa de exhumaciones** que permita ubicar lugares donde puedan hallarse restos e identificarlos. Estas identificaciones deben realizarse científicamente y con pleno respeto de la dignidad de las víctimas y de sus familiares. En caso de resultados contradictorios las pruebas deberían ser revisadas por expertos independientes, con la anuencia de las familias. Los cuerpos de las víctimas deben ser entregados sin demora a sus familiares al ser comprobada la identidad.

Sancionar a los responsables con todas las garantías del debido proceso

- **Investigar y sancionar la negligencia, omisión, complicidad o tolerancia de agentes del Estado** en las desapariciones y homicidios de mujeres en el estado de Chihuahua. Todo agente del Estado presuntamente responsable de cometer graves abusos a los derechos humanos, como actos de tortura, debe ser llevado ante la justicia con todas las garantías del debido proceso y apartado de su cargo a la espera del resultado de las investigaciones.
- **Agilizar la resolución de los juicios pendientes** en contra de los presuntos autores y rehacer con transparencia los procesos de investigación que puedan tener vicios de nulidad por violaciones al debido proceso, como la admisión como prueba de declaraciones auto-inculpatorias obtenidas bajo tortura.

- **Abstenerse de señalar públicamente la culpabilidad de presuntos autores** a través de los medios de comunicación, antes de que se termine un juicio con las formalidades de ley.
- **Capacitar a jueces en materia de violencia contra la mujer y derechos humanos**, alentándoles a invocar en sus decisiones y sentencias la legislación doméstica e internacional que protege los derechos de la mujer.

Brindar reparación y apoyo a las víctimas y a sus familiares

- **Asegurar que los familiares, así como los defensores de derechos humanos** que han luchado para poner fin a la violencia contra la mujer, puedan desempeñar su legítima labor sin miedo a sufrir represalias y con la plena cooperación de las autoridades, en consonancia con la Declaración de la ONU sobre los Defensores de los Derechos Humanos.
- **Investigar, condenar y sancionar de forma pronta y exhaustiva casos de seguimiento**, hostigamiento y amenazas en contra de familiares, coadyuvantes y organismos civiles.
- **Emitir una directriz federal y estatal de alto nivel** respaldando y reconociendo la labor de las organizaciones civiles y asociaciones de familiares del estado de Chihuahua e instando a todas las autoridades del estado y de la federación a respetar y promover espacios de coordinación y cooperación con ellas.

Prevenir la violencia contra la mujer

- **Destinar recursos suficientes para mejorar la seguridad pública** desde la perspectiva del derecho a la mujer a vivir sin violencia, por ejemplo mediante la instalación de alumbrado y servicios de vigilancia, pavimentación de caminos, líneas telefónicas de emergencia y programas de denuncia.
- **Garantizar que las maquilas cumplan con sus obligaciones legales** frente a sus trabajadoras/es. Las autoridades conjuntamente con las empresas maquiladoras deben garantizar la seguridad de sus empleadas en el transporte desde sus hogares al trabajo y viceversa, así como en los parques industriales y sus alrededores, particularmente en los solares, puentes y calles abandonadas, tanto en turnos diurnos como nocturnos.
- **Asegurar que las maquilas apoyen plenamente las investigaciones** de las desapariciones y homicidios de mujeres y se coordinen con las agencias de seguridad pública en la implementación de programas de prevención.

- **Implementar programas de educación y campañas de difusión** para que el conjunto de la sociedad participe activamente en la erradicación de los comportamientos de intolerancia y discriminación que inciden directamente en la violencia contra las mujeres. Estas campañas deberían extenderse al sector escolar y laboral y a toda la comunidad y ser impulsadas e implementadas junto con el sector privado, particularmente con la participación de la industria maquiladora.
- **Adecuar la legislación federal y la de los estados** a las normas internacionales en materia de violencia contra la mujer y asegurar su puesta en práctica a través del Programa PROEQUIDAD y otros mecanismos apropiados. En particular el marco legislativo debe afirmar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, y a ser valoradas y educadas libres de patrones sociales o culturales basados en conceptos de inferioridad o subordinación. Los estados deben introducir legislación contra la discriminación y la violencia contra la mujer bajo los mismos principios, así como priorizar programas concretos para su implementación.
- **Reformar el artículo 133 de la Constitución** para establecer claramente la supremacía jerárquica de las obligaciones contraídas por México en virtud de tratados internacionales sobre la legislación nacional, incluida la Constitución.
- **Promover legislación para garantizar que las obligaciones suscritas por México** en las convenciones de derechos humanos son de plena aplicabilidad y vigencia en todo el territorio nacional, y que los poderes autónomos de las entidades federativas no sirven para permitir la impunidad.