

Capítulo 1

Recomendaciones de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos y la respuesta del Estado mexicano

Julia E. Monárrez Fragoso

Es necesario que estas recomendaciones incidan en las prácticas institucionales. Poco se puede avanzar si en las instituciones no se conocen los informes sobre la situación de las mujeres en Ciudad Juárez o si no se cuenta con una voluntad de cambio y apertura.

*Segundo Informe de Gestión
Comisión para Prevenir y Erradicar la
Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez
Mayo 2004-abril 2005*

A partir de 1993, la demanda de justicia por parte de familiares de víctimas y de activistas en contra de los asesinatos de mujeres llamó la atención de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos. Las recomendaciones hechas por éstos, representan un instrumento para desarticular no sólo una ilegalidad largamente tolerada, como es el feminicidio, sino también otras manifestaciones de exclusión y discriminación contra las mujeres en Ciudad Juárez.

Este capítulo reconsidera la postura del Estado mexicano y el sistema de procuración de justicia que depende de él. Al mismo tiempo, centra la atención en las relaciones de poder que obstaculizan el acceso a la justicia para un sexo. El análisis toma como punto de partida que por más de una década se ha

ejercido un control social de las mujeres a través del asesinato de niñas y mujeres en condición vulnerable.¹

1.1 Antecedentes

En Ciudad Juárez, en la década de los noventa, los medios de difusión, dieron cuenta de una forma específica de asesinar niñas y mujeres. Ellas habían sido secuestradas, torturadas, mutiladas, violadas y sus cadáveres arrojados en sitios inhóspitos. Las víctimas fueron responsabilizadas de su asesinato. Fueron descalificadas como ciudadanas por ser “mujeres públicas” (Wright, 2006). Sus parientes fueron definidos como “familias desintegradas” que dieron una inadecuada socialización a sus hijas y que, por lo tanto, se merecían lo que les pasó. Igualmente, las organizaciones de mujeres que demandaron justicia para las víctimas y sus familiares fueron acusadas de lucrar con la pena y el dolor ajeno. Al mismo tiempo, el Estado renunció a la universalidad de los derechos humanos y los derechos específicos de género a través de una impunidad largamente sostenida: los asesinatos continuaron, y se obtuvieron confesiones por medio de tortura. Un acusado murió (2002) y un defensor de acusado fue asesinado (2003) en circunstancias que aún no han sido esclarecidas.

Por otro lado, las campañas de prevención diseñadas por las instancias de procuración de justicia pusieron límites a las mujeres, a su movilidad y a su conducta en la esfera pública y privada. En Ciudad Juárez, estas campañas no

¹ Ver capítulo 7 “Las diversas representaciones del feminicidio y los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, 1993-2005” y capítulo 8 “Sistema de Información Geográfica para el Feminicidio (SIGFEM)” en el volumen 2.

previnieron nada, solamente fueron una muestra de misoginia y clasismo para la población femenina (Tabuenca, 2003, 426).

Por último, la aspiración del Estado por controlar la totalidad de la vida social se manifestó cuando se resistió a admitir cualquier responsabilidad y trató de ocultar la violencia contra la mujer, ya sea negándola, minimizándola, clasificándola² o naturalizándola en aras de un supuesto progreso social y económico que se interrumpiría si se “hablaba mal de la ciudad”. De esta forma, el poder patriarcal y la impunidad se mantuvieron por parte de quienes tienen la fuerza pública, por quienes utilizaron “el sentido común” para legitimar las distorsiones de la injusticia a través de códigos, mensajes, imágenes e información, (Litowitz, 2000, 7,20), y mantener así un crimen contra la humanidad de las mujeres.

1.2 Crímenes internacionales

El genocidio, la tortura y los crímenes de guerra han sido clasificados como crímenes internacionales y éstos pueden ser punibles o castigados por cualquier Estado, independientemente del lugar donde ocurren; ya que estas violaciones, de una forma u otra, son producto de la extrema violencia y generalmente son cometidas por, o con la complicidad de las agencias del Estado, o por entidades similares al Estado (Ward y Green, 2000, 76).

La violencia por razones de género es una violación a los derechos de las mujeres, y como tal debe ser prevenida y erradicada por el Estado y la

² Una de las clasificaciones más recurrentes ha sido que la mayoría de estos asesinatos se da en el contexto de la violencia intrafamiliar.

sociedad que le da origen. Cuando se asesina a los miembros de un grupo identificados como objetos genéricos de violencia y sexo, y cuando se destruye gente sobre la base del sexo, debe merecer el mismo estatus bajo las leyes internacionales, como si hubieran sido destruidas sobre las bases de la etnia, la nación y la religión (Sharlach, 2002, 107-123). Esto es así, porque la violencia letal contra la población femenina causa severos daños físicos, emocionales, morales y económicos a familiares de las víctimas y ocasiona en algunos casos la fractura familiar. Y cuando ésta se deja de sancionar y de prevenir, se alienta y se anima para que se sigan cometiendo los asesinatos. Los crímenes de Estado, finalmente, deben ser definidos como una omisión y negligencia organizada que concierne a la violación de los derechos humanos (Ward y Green, 2000, 78)

En Ciudad Juárez, la sociedad civil organizada demandó el alto a los crímenes contra mujeres y buscó regular al Estado por medio de una sociedad globalmente concebida en términos de los respetos de los derechos humanos. Las acciones de las redes transnacionales colectivas difundieron la persistencia de las violaciones con el fin de presionar al Estado mexicano, porque cuando los derechos humanos no se respetan localmente, se acude entonces al ámbito internacional (Ward y Green, 2000, 86) ya que:

[L]os tratados internacionales de Derechos Humanos no son tratados internacionales comunes u ordinarios, tienen características propias. El derecho de los tratados son las leyes del derecho internacional público, pero en materia de derecho internacional público de Derechos Humanos esas leyes, esos tratados tienen características que los diferencian nítidamente del resto de los tratados [...] hay por lo menos dos características [...] la primera es que la circunstancia de que una de las partes incumpla el tratado no libera a la otra o a las otras de su cumplimiento, a diferencia de lo que sucede con los tratados comunes y

corrientes del derecho internacional público. [...] En segundo término la cláusula *pro ommine*, es decir, en caso de duda sobre la interpretación de los tratados, siempre debe estarse a lo más favorable al ejercicio del derecho que se consagra (Zaffaroni, 2004, 65).

1.3 Las recomendaciones

Hasta el año 2006, diez organismos nacionales e internacionales han hecho presencia y emitido observaciones y recomendaciones al estado de Chihuahua y al Estado mexicano con relación a los asesinatos de mujeres y la violencia de género. De cada uno de los documentos se recapitulará su temática y se destacarán las conclusiones y/o recomendaciones.

Las recomendaciones textuales aparecen en el apéndice y están ordenadas bajo los siguientes criterios: las recomendaciones hechas al Estado mexicano, al gobierno federal, al gobierno estatal y al gobierno municipal. Al mismo tiempo, se ordenaron las encomiendas para instituciones y operadores de prevención, vigilancia y procuración de justicia; para garantizar los derechos que tienen las víctimas, familiares de víctimas; y las obligaciones que la sociedad tiene para las mismas.

La respuesta del Estado consiste, entre otras, en las acciones desarrolladas por la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez y la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez

Chihuahua. Estos órganos son elementos clave para la prevención, investigación y erradicación de la violencia en esta ciudad.³

1.3.1 Recomendación 44/98

La primera intervención con relación a la violencia de género en el estado de Chihuahua fue hecha por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en el mes de mayo del año 1998: *Recomendación No. 44/98 Caso de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez y sobre la falta de colaboración de las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua*. Se le conoce como la recomendación 44/98 y así será citada.

Esta Comisión, después de recibir la queja presentada por la diputada federal Alma Angélica Vucovich Seele, “mediante la cual narró 36 crímenes cometidos de manera brutal a diferentes mujeres [...] en Ciudad Juárez” en los años de 1996 y 1997, y después de que este organismo analizó los expedientes (en ese período se hablaba de una cifra de asesinatos que oscilaba entre los 100 y los 140 casos) emitió la Recomendación 44/98. Está dirigida tanto al gobernador Francisco Barrio Terrazas como al Ayuntamiento de Juárez, Chihuahua.

Después de revisar los expedientes de las víctimas se afirma que “en la mayoría de los casos existe dilación en la procuración de justicia”. Se comprobó también que las irregularidades en las investigaciones constituyen violaciones a los “Derechos Humanos de la sociedad, las mujeres victimadas y sus familiares.

³ El 16 de febrero de 2006, con el informe final, dio por terminado su trabajo de investigación la Fiscalía Especial

Asimismo, se han infringido las normas legales e instrumentos internacionales.”

(43). La Comisión también observó que:

en algunas investigaciones falta el resultado de los dictámenes periciales; hay ausencia de diligencias necesarias para la integración adecuada de las indagatorias y de oficios dirigidos al Registro Civil; falta de informes rendidos por elementos de la Policía Judicial y de certificados médicos forenses, así como respuestas de dictámenes sin que obre en la documentación una solicitud; errores en las fechas; fojas sin firmas y sin haber sido cotejadas; series fotográficas que se repiten en los expedientes; ausencia de actuaciones tendentes a la identificación, localización y búsqueda de mujeres desaparecidas, y de diligencias de levantamientos de cadáver y citatorios sin fundamentación (46).

Asimismo, el estado de Chihuahua ha infringido los ordenamientos internacionales en materia de derechos humanos para las mujeres. Entre estos se encuentran: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), que norma internacionalmente la protección de las mujeres. Igualmente, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en el año de 1993 que tiene vigencia sociológica ya que:

a partir de entonces se delinearón prácticas y expectativas sociales de los sujetos femeninos acordes a sus necesidades sociales, económicas, políticas y culturales; y los Estados nacionales asumieron los derechos de las mujeres como parte integral e indivisible de todos los Derechos Humanos y las libertades fundamentales (65).

Además, reconfirma que la Constitución Mexicana, establece –tanto para hombres como mujeres- en el capítulo de garantías individuales, la protección al derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad jurídica, a la integridad y a la dignidad de todos los seres humanos. Y que, las mujeres, además gozan de los derechos previstos en otros instrumentos internacionales como es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer 1994, y por la Asamblea General de la Organización de

Estados Americanos en Belém Do Para, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la supremacía de las leyes en el orden jurídico mexicano, de los derechos previstos en los diversos instrumentos internacionales, suscritos y ratificados por México (61).

En su parte final la Recomendación 44/98 considera que:

Los homicidios perpetrados en Ciudad Juárez -particularmente desde el punto de vista de violencia contra la mujer- constituyen una ofensa intolerable a la dignidad de los seres humanos, así como un problema grave para la salud mental y emocional de la familia, al igual que la sociedad, debiéndose tomar en cuenta que para el Estado, es menester dar prioridad a la promoción del disfrute de todos los Derechos Humanos y libertades fundamentales, así como la eliminación de la violencia contra todos los gobernados, entre los que se incluye, desde luego, a las mujeres. Es imprescindible que de manera inmediata se asuman las acciones efectivas y eficaces que garanticen la integridad y dignidad de todos los habitantes de la Entidad Federativa –de todas las mujeres. Tal imperativo debe entenderse no sólo como un deber ético del Estado, sino como una obligación constitucional que encuentra su sustento en los artículos 4 y 5 de la Constitución del Estado de Chihuahua (63-64).

Luego de citar textualmente los artículos, el texto del informe sigue:

Esta Comisión Nacional de Derechos Humanos ha obtenido argumentos que permiten señalar que 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; y tomando como referencia los casos de mujeres asesinadas durante 1998, es una tendencia que -de no tomarse de inmediato las medidas necesarias para prevenirlo y reprimirlo- al parecer, lamentablemente rebasará las cifras de los años anteriores (64).

Con relación a los intentos de justificación emitidos por la autoridad en los cuales se culpabilizaba a las víctimas, el documento establece que:

El Estado es igualmente responsable cuando no previene y/o responde o castiga los abusos de violaciones a Derechos Humanos, o cuando sus agentes tratan de justificar que este tipo de violencia se debe a meras apreciaciones sobre situaciones personales, lo cual nada tiene que ver con la obligación legal que tiene de actuar conforme a Derecho.

Este organismo Nacional considera que los gobiernos tienen el deber de evitar el empleo de la violencia en todas sus formas, y en el caso que nos ocupa, concretamente en contra de las mujeres, así como actuar con la necesaria diligencia para prevenir, investigar, y castigar los actos de violencia contra ésta. Ya sea que se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares, y facilitar a las víctimas una reparación equitativa y eficaz y una asistencia especializada (65).

Concluye que la seguridad pública y la procuración de justicia son dos valores jurídicos en un estado de Derecho. Quienes son responsables de salvaguardarlos y no han cumplido con su encomienda, sea por incompetencia, dolo, omisión y negligencia, se les debe de fincar responsabilidades. Sólo de esta manera, se devuelve la confianza a una sociedad defraudada (81).

Esta recomendación nunca fue atendida por las autoridades estatales. La dirigencia panista argumentó que se hacía con propósitos electorales de favorecer al Partido Revolucionario Institucional en la elección de nuevo gobernador. Con la nueva administración priísta la recomendación feneció. La CNDH tampoco le dio un seguimiento institucional después de que la Doctora Mireille Rocatti fue destituida de su cargo como presidenta de ese organismo.

Los asesinatos de mujeres continuaron y las demandas de justicia por parte de familiares de víctimas y de organizaciones de mujeres lograron la atención internacional. Ya que “la represión, la falta de atención e impunidad lleva a la movilización de los grupos a las redes internacionales usando la información de la oposición doméstica” (Ward y Green, 2000, 86).

1.3.2 Visita de los relatores Asma Jahangir y Dato Param

La presencia internacional llega a Ciudad Juárez con la visita de dos Relatores de las Naciones Unidas: la señora Asma Jahangir y el señor Dato Param Cummaraswamy en los años 1999 y 2000. Aunque estas indicaciones no son consideradas recomendaciones, sí señalan que en grado de intención y omisión hay responsabilidad y culpa del gobierno mexicano al no atender el feminicidio con la urgencia que requería.

El 22 de julio de 1999, llegó a Ciudad Juárez, Asma Jahangir, Relatora de Ejecuciones Sumarias, Transitorias y Extrajudiciales de la Organización de las Naciones Unidas. Ella fue la primera autoridad internacional en reconocer la gravedad del feminicidio. En su *Informe de la Relatora, Sra. Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, señaló al gobierno mexicano que:

no hubo investigación o, si la hubo, fue muy superficial, y los familiares de las víctimas habían sido tratados con indiferencia y arrogancia por las autoridades. Algunas fuentes indicaron que las autoridades habían intentado activamente ocultar algunos de los casos. Se denigraba la integridad de las víctimas, que se daba como justificación de los asesinatos. Muchas familias se quejaron de que ni siquiera se les había informado de que el cadáver de su familiar había sido recuperado. Por lo general, se enteraban por la prensa y tenían que esperar varios días antes de recuperar el cuerpo....Diversas familias y varias organizaciones no gubernamentales de mujeres afirmaron que las autoridades protegían a personalidades influyentes. [O]bservó que el Gobierno, al descuidar deliberadamente la protección de las vidas de los ciudadanos por razón de su sexo, había provocado una sensación de inseguridad en muchas de las mujeres de Ciudad Juárez. Al mismo tiempo, había logrado indirectamente que los autores de esos delitos quedaran impunes. Por lo tanto, los sucesos de Ciudad Juárez son el típico ejemplo de delito sexista favorecido por la impunidad (32).

Además, introduce un nuevo elemento de análisis en el tema de los asesinatos de mujeres: el poco valor de la vida de estas mujeres que no fueron consideradas como una “gran pérdida” para que sus casos fueran investigados.

En el año 2000, el Relator Especial para Independencia de Jueces y Abogados de las Naciones Unidas, Dato Param Cummaraswamy, visitó Ciudad Juárez y después, en la 58a. sesión de la Comisión de Derechos Humanos que se llevó a cabo en Ginebra se hizo público el *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Dato Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Adición México.*

En este documento se menciona una cifra de 189 niñas y mujeres asesinadas. Conjuntamente, reiteró la obligación de investigar exhaustivamente todos los asesinatos no esclarecidos de mujeres en Ciudad Juárez y llevar a los responsables ante la justicia. Esta recomendación se debe a que, “le sorprendió la absoluta ineficacia, incompetencia, indiferencia, insensibilidad y negligencia de la policía que había llevado hasta entonces las indagaciones” (41). Además de que, “en sus reuniones con los jueces de Ciudad Juárez éstos no parecieron estar al corriente de la situación en que se encontraban esas causas. La inseguridad suscitada por la falta de una respuesta eficaz a esos hechos ha dañado gravemente el imperio de la ley en Ciudad Juárez” (41). En este sentido se afirma que el régimen, en primera instancia, niega la aplicabilidad de las normas de los derechos humanos (Ward y Green, 2000, 86), y con esta postura da continuidad a la violación de los derechos humanos.

1.3.3 Noviembre de 2001, Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Los días seis y siete de noviembre del año 2001, son encontrados ocho cadáveres de niñas y mujeres en un lote baldío al cual se le conoce como el “Lote Algodonero”. La sociedad organizada, con una carta suscrita por más de 5 mil personas, demanda la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que el Estado mexicano dé una respuesta eficaz a la violencia contra las mujeres. La Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer, Doctora Martha Altolaguirre Larrondo, llega a Ciudad Juárez en febrero de 2001 y en el año 2002, da a conocer el informe *Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación*. Este análisis y sus recomendaciones, se basan principalmente en las obligaciones regionales sobre los derechos humanos contraídas por el Estado mexicano.

El informe puntualiza los 268 casos de homicidios y las 259 denuncias de desapariciones de mujeres. Además, introduce nuevos elementos que fomentan la discriminación y violencia en contra de la población femenina de esta región fronteriza, tales como la violencia sexual y la doméstica. Adicionalmente, marca un tipo específico de asesinato: el homicidio múltiple o serial, presente en algunos crímenes de mujeres.⁴ Enfatiza que se debe prestar atención a las causas raigales que vulneran los derechos de las mujeres. Y nombra otros factores estructurales como el narcotráfico, la prostitución y la pornografía

⁴ Con relación a los asesinatos seriales y/o sexuales, ver capítulo 7 “Las diversas representaciones del feminicidio y los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, 1993-2005” en el volumen 2.

organizada como elementos indicadores del incremento de la violencia contra las mujeres. Señala que hasta que se ataquen seriamente estos agentes de la violencia social no se podrá poner fin a los asesinatos en Ciudad Juárez.

Observa también una situación preocupante con relación a la similitud de asesinatos y desapariciones de mujeres en la Ciudad de Chihuahua con los de esta comunidad fronteriza.⁵ Al mismo tiempo, denuncia el hostigamiento y amenazas que han recibido familiares de víctimas, defensores de los derechos humanos y periodistas que informan sobre los asesinatos y luchan por la justicia.

Ante este panorama general de la violencia, la Relatora Altolaguirre Larrondo asevera que:

Aunque ha habido importantes avances, la respuesta del Estado mexicano frente a los asesinatos y otras formas de violencia contra mujeres ha sido y sigue siendo gravemente insuficiente. En consecuencia, este es un aspecto central del problema. En conjunto, la impunidad que rodea la mayor parte de los actos de violencia basados en el género contribuye a promover su perpetuación (18).

Insiste en la respuesta insuficiente, en la negligencia en las investigaciones y en la falta de capacidad técnica y en la falta de diligencia para la prevención y la procuración de justicia por parte de las instancias que imparten justicia como el problema fundamental de la impunidad.

Ante estas afirmaciones, destaca la atención urgente que garantice a las mujeres en Ciudad Juárez ejercer plenamente sus derechos y sobre todo el derecho de no sufrir violencia. No sólo le preocupan los asesinatos, sino las diversas modalidades de abuso y maltrato como la violencia sexual y la violencia

⁵ Para mayor información sobre las mujeres asesinadas en Chihuahua, consultar el sitio de Justicia Para Nuestras Hijas, <http://www.geocities.com/jpnh123/principal.htm>

intramuros. Insta a las autoridades para que apliquen la debida diligencia de acuerdo al derecho nacional e internacional tomando en cuenta las dimensiones de género, así como las de seguridad humana, seguridad pública y situación social. Ratifica que cuando el Estado tolera por medio de la impunidad las lesiones a los derechos humanos de las mujeres, esto da un mensaje claro para hombres, mujeres y niños, ya que permite modalidades y patrones de desigualdad, exclusión y discriminación contra una parte de la población.

En su parte final, el documento de la CIDH hace algunas recomendaciones, que divide en tres apartados: a) recomendaciones generales tendientes a hacer efectivo en Ciudad Juárez el derecho de las mujeres a estar exentas de violencia, b) recomendaciones para mejorar la aplicación de debida diligencia en la investigación, procesamiento y castigo de los responsables de la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, con miras a superar la impunidad y c) recomendaciones para mejorar las aplicación de la debida diligencia para prevenir la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez e incrementar su seguridad (43).

1.3.4 El Cerro del Cristo Negro, Amnistía Internacional, Comisión Nacional de Derechos Humanos, La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México

En los años 2002 y 2003, la sociedad se sacudió nuevamente cuando seis cadáveres más fueron encontrados en el Cerro del Cristo Negro. Así, en el año 2003, el gobierno mexicano fue objeto de cuatro recomendaciones más por parte de organismos de derechos humanos.

Amnistía Internacional, a través de la secretaria general Irene Khan, presentó en Ciudad Juárez el 11 de agosto de 2003, su informe: *Muertes Intolerables. México: 10 años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y en Chihuahua*. Precisa que hay más de 370 mujeres asesinadas, 137 de ellas presentan violencia sexual y alrededor de 70 jóvenes se encuentran desaparecidas. Las víctimas, mayoritariamente son mujeres jóvenes y humildes “sin ningún poder en la sociedad” (1). Ellas han sido raptadas, secuestradas, sujetas a violaciones y asesinadas por su género y por su clase social.

El documento se centra en el análisis de los asesinatos de mujeres con violencia sexual y en los casos de mujeres desaparecidas tanto en Ciudad Juárez como en la ciudad de Chihuahua. Enfatiza la incapacidad de las autoridades mexicanas de tratar estos casos como un patrón sistemático de violencia extrema contra las mujeres. La falta de prevención, investigación y sanción de los crímenes niega a familiares de víctima el acceso a la justicia. Expone las obligaciones que el Estado mexicano tiene con relación a las normas internacionales de derechos humanos. Las conclusiones y recomendaciones que emanan de este diagnóstico se deben “cumplir íntegra y eficazmente” (25).

Ante la falta de una base de datos confiable, Amnistía Internacional desarrolló la propia desde la perspectiva de género y de los derechos humanos. Llama al Estado para que utilice estos mismos indicadores para diseñar estrategias de prevención e investigación de los asesinatos de mujeres. De no ser así, duda que pueda haber políticas públicas eficaces contra la violencia de

género. Retoma el contexto social de Ciudad Juárez y marca la obligación del sector empresarial, ya que un número significativo de obreras de la industria maquiladora fueron asesinadas.

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. [...] las maquiladoras deben preocuparse por la seguridad de sus empleadas dentro y fuera de sus instalaciones[...] 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. [...] 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 (17).

Reconoce que en algunas empresas se están abriendo talleres para hacer conciencia en sus empleados de la violencia de género. No obstante, insta a las empresas para que éstos tengan mayor permanencia y se cuente con la participación de las organizaciones de mujeres.

Respecto a los niveles de impunidad, el informe sostiene que es difícil establecerlos, ya que la información de las autoridades es variable y contradictoria y en la casi totalidad de los casos, se refiere a homicidios considerados situacionales y se alega que la mayoría están resueltos. Esto es así porque la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua considera resueltos los casos en que el acusado es presentado ante el juez y con esto el Estado ignora la responsabilidad que tiene de garantizar justicia (23).

Respecto a la responsabilidad del Estado mexicano, el documento establece que:

La falta de respuesta eficaz de parte del Estado ante los asesinatos y desapariciones [...] 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 [...] (57).

También marca la responsabilidad internacional del Estado conforme al artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Un 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 (58).

En las conclusiones y recomendaciones se mencionan, entre otras, las siguientes.

En cuanto a la investigación de los expedientes judiciales se revela lo que se ha llamado en otros casos “un modelo de intolerable negligencia”, según el cual, a pesar de la existencia de pruebas que indican la materialidad de los hechos, la mayoría de los casos están en impunidad. Según los expedientes analizados por Amnistía Internacional, la administración de justicia: no inició investigaciones penales con la urgencia debida, no investigó evidencia clave y no les dio seguimiento, hubo pruebas que dejó contaminar, testimonios clave fueron descalificados sin justificación, no se investigaron debidamente las denuncias de torturas contra presuntos autores, ni se registraron las torturas de las víctimas. Tampoco se investigaron penalmente los hostigamientos denunciados por testigos y las pruebas de identificación y las autopsias no se

llevaron a cabo conforme los estándares necesarios para contribuir al esclarecimiento de los crímenes.

[...]En cuanto a la sanción de los responsables, las autoridades han insistido en que la mayoría de los casos de homicidios de mujeres están resueltos, pero, según sus propias estadísticas, sólo hay 79 sentencias en más de 300 casos y en los casos de homicidios seriales sólo hay una sentencia. Muchos de los procesados llevan varios años detenidos, sin que se les hayan respetado las normas mínimas del debido proceso. Los alegatos de tortura para extraer confesiones y otros aspectos del proceso judicial en su contra levantan serias dudas acerca de la legitimidad y eficacia de las medidas tomadas por las autoridades para identificar y sancionar a los responsables (65).

Para Amnistía Internacional, las autoridades mexicanas han fallado en cuatro áreas del derecho internacional para cumplir con la debida diligencia: “la investigación de los crímenes, la sanción de los responsables, la reparación de las víctimas y la prevención de los crímenes” (65).

La Comisión Nacional de Derechos Humanos presentó el 28 de noviembre de 2003 el *Informe Especial de Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre los Casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Ciudad Juárez*. Este documento señala que el Estado mexicano es parte integrante del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y que aprobó desde 1994 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como Convención de Belém do Pará. De igual manera, sustenta su informe en los siguientes instrumentos nacionales e internacionales que protegen los derechos humanos de las mujeres: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Declaración sobre la Eliminación de

la Discriminación contra la Mujer; la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder; la Convención sobre los Derechos del Niño, la Declaración Universal de Derechos Humanos, y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Bajo este paradigma y desde el enfoque jurídico, la categoría de análisis que prevalece en este informe es la violación de los derechos humanos de las mujeres. Este documento menciona 263 casos de mujeres asesinadas y la cifra de 4,587 reportes de mujeres desaparecidas.⁶ Presenta los casos de 236 homicidios y de 40 desaparecidas. Cada uno de ellos acompañado de los antecedentes, acciones, observaciones y conclusiones como parte del análisis hecho por esta Comisión.

La CNDH confirma que en los actos de violencia contra la mujer, el Estado está obligado a tener una debida diligencia en la investigación del delito, el castigo de sus autores y la adopción de medidas para prevenir en el futuro actos de violencia. Añade que para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, una violación a los derechos humanos se demuestra cuando ha habido apoyo o tolerancia por parte del poder público. De esta manera, el Estado es responsable ante la comunidad internacional cuando no realiza las medidas y acciones necesarias de la debida diligencia. Por lo tanto, el gobierno federal, de acuerdo con el marco jurídico nacional e internacional, es el responsable de otorgar seguridad y protección a los derechos humanos de todos

⁶ Esta cifra de reportes de mujeres desaparecidas es citada por diversas fuentes como el total de casos de mujeres desaparecidas. Esto no es así, significa la suma total de casos de mujeres reportadas como desaparecidas, desde el año 1993 hasta el 2003. De ninguna manera quiere decir que continúen sin aparecer.

los habitantes de la República.

En el caso de las mujeres asesinadas y desaparecidas en Ciudad Juárez destaca que: los servidores públicos del Estado mexicano, sean federales, estatales o municipales, al no actuar con debida diligencia fueron omisos y negligentes. También lo fueron con familiares de víctimas, las cuales no recibieron atención médica, psicológica y la reparación del daño. Igualmente, cuando se vulneró la presunción de inocencia de personas acusadas de ser victimarios y después fueron absueltos. Por último, con la sociedad en general que no gozó del derecho a la seguridad pública.

A todos estos actores, de acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos se les vulneraron sus derechos inherentes en su calidad de seres humanos. Por lo tanto, concluye con las siguientes consideraciones que denotan una negligencia en el desempeño de las autoridades: disparidad y contradicción en los datos de las mujeres victimadas y desaparecidas en Ciudad Juárez; dar por resueltos casos sin que existan bases jurídicas para sustentarlos; cuarenta y siete víctimas sin identificar; inconsistencias en dictámenes periciales y en la localización y recolección de evidencias; corta permanencia de las servidoras y servidores públicos que han estado al frente de la Fiscalía Especializada con la consecuente generación de errores y desconocimiento de los casos; finalmente, falta de recursos materiales y humanos para esclarecer los homicidios y las desapariciones. Todas estas omisiones causaron perjuicios a víctimas, familiares de víctimas y a la sociedad en general, ya que las autoridades locales, estatales y federal incumplieron con

su deber de brindar seguridad pública a la sociedad.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, dedicó una sección especial para los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez en su *Diagnóstico Sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*. Este es uno de los primeros dictámenes que se hicieron a nivel mundial en un país donde colaboraron conjuntamente miembros de la sociedad civil organizada y las entidades gubernamentales. Este informe recogió demandas que la sociedad mexicana reclama como violaciones a los derechos humanos.

Anders Kompass, Alto comisionado de Naciones Unidas sobre la situación de derechos humanos, estuvo en una visita “in loco” el 31 de julio y el primero de agosto de 2003, acompañado de los especialistas Clara Jusidman, Isidro H. Cisneros, Miguel Sarre y Sergio Aguayo. El 10 de diciembre de ese mismo año, presentó al gobierno mexicano su dictamen.

Con este primer diagnóstico se pretende:

- Iniciar evaluaciones nacionales de los derechos humanos independientes.
- Ajustar las leyes nacionales a las normas y compromisos internacionales en materia de derechos humanos.
- Promover las normas de derechos humanos.
- Fortalecer una red de instituciones de derechos humanos.
- Promover un entorno económico que propicie el gozo de los derechos humanos (v).

En las recomendaciones generales, el documento manifiesta que en el caso paradigmático de los asesinatos y desapariciones de niñas y mujeres en Ciudad Juárez, es prioritario hacer del conocimiento público frecuentemente los avances que se hacen conforme a las recomendaciones que han hecho los

organismos nacionales e internacionales de derechos humanos. Así como los que hará la Comisionada.⁷

De acuerdo a la tesis que acompaña el capítulo siete de este diagnóstico, el caso de Ciudad Juárez -donde 321 mujeres han sido asesinadas y entre estos casos se mencionan entre 90 y 128 asesinatos seriales, al cual se agregan los asesinatos de mujeres en la Ciudad de Chihuahua- representa a los grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación. Esta situación de desamparo se basa en circunstancias que hacen posible que este grupo sea afectado debido a agentes propios a su condición, por no recibir atención suficiente por parte del Estado o de quienes forman parte del mismo, los cuales violan sus derechos humanos por acción u omisión. También por el desconocimiento que la sociedad tiene sobre estos agravios y por la conciencia frágil de los grupos y por la debilidad de las organizaciones que los representan.

En Ciudad Juárez confluyen diversas aristas de discriminación contra la mujer, la violación extrema de sus derechos humanos y la violación de sus derechos civiles que le impiden el acceso a la justicia debido a negligencias, omisiones y la falta de la debida diligencia por parte de las instituciones encargadas de procurar justicia, aun por aquellas como la Comisión Estatal de Derechos Humanos que en su informe de actividades del 2002 no menciona el caso de las mujeres asesinadas. En suma, Ciudad Juárez es el símbolo y el

⁷ Cabe aclarar que este Diagnóstico se realizó antes de que se nombrara a la licenciada María Guadalupe Morfín Otero, como Comisionada Para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, en el mes de octubre del año 2003. No obstante, al momento de su publicación la Comisionada ya ejercía su función.

paradigma de la violación de los derechos de las mujeres en el ámbito nacional y del Estado ausente.

Lo hecho por el Estado puede dividirse en dos etapas: de 1993 a 2002, y el viraje de 2003. En los primeros nueve años el Estado se ausentó por su propia decisión, porque lo hicieron a un lado las fuerzas económicas o delincuenciales, o porque no pudo y no supo enfrentar el problema. Fue incapaz de prevenir la violación de los derechos, de dar seguridad, de resolver y documentar convincentemente los crímenes y de tratar con respeto a las víctimas y a sus familiares (163).

Hasta 2003 el gobierno federal estuvo fuera de la investigación del caso, invocando su falta de competencia. En consecuencia, toda la responsabilidad y la atención recayeron en las autoridades estatales y municipales que se han alternado entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN). Además de las opiniones de los familiares, existe suficiente evidencia para justificar la severa crítica nacional e internacional que se les ha hecho. Aunque el gobierno del estado responde con irritación a las críticas, en algunos de sus documentos acepta los fallos que constantemente se le señalan. Es decir, hubo destrucción o pérdida de pruebas, expedientes incompletos y restos humanos mezclados o desaparecidos. Se configuró un patrón de discriminación en el acceso a la justicia y de impunidad estrechamente relacionado con la ausencia de un Estado de derecho. Eso provoca que se vea con escepticismo la culpabilidad de algunos de los acusados o encarcelados (163).

Todo esto se vincula con el modelo de desarrollo económico, la descomposición del tejido social y su vecindad con Estados Unidos.

Algunos signos alentadores que contempla este informe son la intervención del gobierno federal, la atracción de 14 casos por parte de la Procuraduría General de la República, la sistematización de la información de 258 expedientes de las mujeres asesinadas. La conjunción de la policía municipal y federal en trabajos de vigilancia y el nombramiento de una Comisionada federal. El apartado concluye:

México está abierto al mundo. El escrutinio será tan inevitable como las críticas de las y los mexicanos que han tomado a Juárez como un caso paradigmático de lo que el Estado debiera haber hecho y no hizo. Es, también, ejemplo de una violencia sistémica de género. La irritación está plenamente justificada, porque si pese a la presión constante lo mejor que el Estado pudo hacer fue hilar nueve años de excusas, es posible imaginar lo que pasa con los ignorados de otras partes de México. Juárez puede ser un anticipo de la ingobernabilidad que

afecta a espacios cada vez más amplios, pero también puede ser un ejemplo del regreso de un Estado de corte diferente. Juárez es un recordatorio extremo y constante de que la discriminación afecta a una parte importante de la sociedad mexicana (164).

1.3.5 La respuesta del Estado mexicano

La respuesta por parte del Estado ante las demandas de los organismos de derechos humanos se dio en el informe presidencial del 1 de septiembre de 2003. El presidente de la República Vicente Fox Quesada, se comprometió con el caso de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez e informó que designaría un Comisionado para coordinar la participación del gobierno federal en la investigación y solución de los casos de las mujeres asesinadas de Juárez. La Licenciada María Guadalupe Morfín Otero fue nombrada Comisionada para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, el 17 de octubre de ese año (Diario Oficial de la Federación, 2003).

Los principales objetivos de la Comisión son:

Promover la observancia de los principios del derecho internacional de los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano derivadas de los convenios, acuerdos y tratados internacionales de los que forma parte, específicamente en los hechos vinculados con su decreto de creación;

Realizar un análisis de todos los fenómenos que dieron lugar a la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez;

Promover el acceso efectivo de las víctimas a una justicia integral;

Coordinar y generar acciones y políticas públicas que comprendan la prevención, el apoyo y la dignificación a las víctimas del delito y a otros agraviados, procurando la reconciliación social en Ciudad Juárez;

Coadyuvar en la promoción de la defensa de los derechos humanos en Ciudad Juárez (CPEVMCJ, 2003-2004, 7-8).

A su mandato, también se agregó la revisión del Programa de Acciones del Gobierno Federal para Prevenir y Erradicar la Violencia en Ciudad Juárez, (Programa de los 40 puntos). Esto dio origen a la Subcomisión de Coordinación

y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, la cual está integrada por las autoridades federales que están en capacidad de proporcionar apoyo y recursos para modificar la situación de las mujeres en Ciudad Juárez y participan en ella organizaciones de la sociedad civil (Acuerdo, 2003).

1.3.6 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

En ese mismo año, en el mes de noviembre, se presentó el *Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México*. Es el primer estudio que analiza “técnicamente la investigación, impulso, y procesamiento de causas a través del examen de los expedientes judiciales” (2) y se centra fundamentalmente, aunque no exclusivamente, en 86 casos de homicidios dolosos de mujeres, resueltos y no resueltos. Encuentra deficiencias y propone recomendaciones en cuatro áreas: la rama judicial, el impulso de causas, la investigación y el marco preventivo.

La Comisión de Expertos Internacionales afirma que “las disfunciones que se aprecian en el ámbito legal procesal vigente en Ciudad Juárez” y su práctica por parte de las autoridades estatales “[c]orresponden [...] a una serie de disfunciones estructurales y endémicas que afectan al funcionamiento del sistema procesal penal vigente en toda la República Mexicana” (9-10). No obstante, en el caso de Ciudad Juárez, hay condiciones que lo hacen

excepcional y extraordinariamente grave: lo complejo de cada uno de los homicidios de mujeres y el número de mujeres asesinadas a lo largo de una década. En este contexto,

la complejidad de la investigación requerida, ha puesto a prueba un sistema de por sí insuficiente, que ha sido manifiestamente desbordado por un desafío criminal para el que no estaba preparado, dando lugar a un colapso institucional que ha determinado la impunidad generalizada de los responsables de los crímenes (10).

Esta impunidad, aunada a la falta de credibilidad en la procuración de justicia ha producido un miedo en la población juarense que derivó en una distancia entre la sociedad civil y el orden público, para beneficio de los autores de estos crímenes (10-11).

La investigación de los crímenes en contra de mujeres debe ser prioritaria, al mismo tiempo se debe relevar a los jueces de otras funciones para que den agilidad a la resolución de las causas con un criterio de gravedad y no sólo cuantitativo (16-17). Quienes han sido acusados de asesinatos tienen el derecho a la presunción de la inocencia. Es preciso hacer investigaciones con relación a las denuncias de tortura y malos tratos que han referido detenidos por crímenes de mujeres (24). Las hipótesis y las probabilidades no son pruebas (31). El fomento de la investigación y las pruebas científicas contribuyen a disminuir la discrecionalidad (33). Las pruebas no deben ser obtenidas con violación a los derechos fundamentales de los individuos (24). Es necesario la aplicación de las disposiciones del Protocolo de Estambul⁸ con relación a la

⁸ Este protocolo es un manual de procedimientos para investigar la tortura que se comete contra las personas. Estas normas también incluyen a individuos que son acusados de asesinatos y sus confesiones fueron obtenidas por medio de malos tratos y violencia contra su integridad física, emocional, moral y psicológica (Naciones Unidas, 2001).

detención arbitraria, los actos crueles y la tortura que se aplica a presuntos inculcados de homicidio. Por lo tanto, se les debe exigir responsabilidad a aquellos jueces, fiscales, médicos y abogados que hayan incurrido en estas prácticas (24). Si bien:

- La falta de resultados debe ser asumida por las autoridades superiores.
- Debe diseñarse una política de comunicación social transparente, con establecimiento de políticas que permitan el espacio técnico a los órganos investigadores para hacer su trabajo libres de presiones (38).

Afirman estos expertos, que la forma en que se tipifican los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, no corresponde a la realidad ni a los actos violentos que se ejercen en contra de las víctimas, tampoco con el *modus operandi* de los agresores. Consideran que otros delitos contra la mujer, tales como: amenazas, coacciones, estupro, abusos sexuales, hostigamiento sexual o raptos (35), deben ser “plenamente públicos y perseguibles de oficio” (35) ya que si no se hace así, aumentaría la cifra negra de la criminalidad y no se respetaría la libertad sexual de la mujer por darle prioridad al honor de la víctima o de la familia. Cuando haya indicios de la participación de la delincuencia organizada en los homicidios de mujeres, inmediatamente las autoridades federales deben atribuirse competencia en la investigación (37).

Para esta comisión, la violencia de género –homicidios, violencia intrafamiliar, abusos y agresiones sexuales que sufran las mujeres en el estado de Chihuahua- debe ser abordada en su conjunto por la Fiscalía Especial⁹ para

⁹ Se refiere a la Fiscalía Especial Para la Investigación de Homicidios de Mujeres, creada en el año de 1998.

tener información inteligente y que se pueda cruzar con los casos, los antecedentes y la relación de sospechosos, ya que todo esto es de gran utilidad para el esclarecimiento de los asesinatos. Sostienen que la seguridad pública, la violencia intramuros y la problemática descontrolada del desarrollo urbano-económico en esta ciudad fronteriza “necesitan una fuerte respuesta por parte de las instituciones municipales y estatales” (48). El Informe asevera que:

Las conclusiones constituidas en base a las anteriores recomendaciones nos indican que el Estado de Chihuahua no está en capacidad de resolver estos casos a corto plazo, sin una más amplia intervención Federal de la que se ha manifestado hasta ahora. Esto implicaría un mayor apoyo de la Procuraduría General de la República en el envío de agentes coadyuvantes a la Fiscalía Mixta y de apoyo táctico y logístico al Grupo Zeus (Fiscalía Especial dedicada al impulso de causas relacionadas a la delincuencia organizada) (50).

Ante estas recomendaciones y con el fin de atender el problema de una manera integral, el gobierno federal decide crear la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua. El 30 de enero de 2004 nombra a la Licenciada María López Urbina titular de la misma.

Con fundamento en el citado Acuerdo, la Fiscal Especial tiene las siguientes atribuciones: Competencia para investigar y perseguir los delitos relacionados con homicidios de mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua; dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones de referencia; coordinar y supervisar la Agencia Mixta del Ministerio Público; y las que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Orgánica y el Reglamento de la Procuraduría General de la República como Agente del Ministerio Público de la Federación (Acuerdo A/003/04).

1.3.7 Los informes federales (2003-2004)

En este contexto, en su primer *Informe de Gestión, noviembre 2003-abril 2004*, La Comisionada María Guadalupe Morfín Otero, presenta un diagnóstico general acerca del feminicidio, el entorno social y el entorno institucional de Ciudad Juárez. El diagnóstico coincide con lo expresado en los señalamientos y recomendaciones hechos por los organismos de derechos humanos. Con relación a la violencia que sufren las mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua expresa que más que ser una conducta delictiva y,

más allá de ser uno de los más graves casos penales sin resolver para el Estado mexicano, se debe considerar como una de las violaciones más serias cometidas en contra de los derechos humanos de las mujeres. El Estado mexicano ha fallado en una de sus obligaciones fundamentales: la protección de la vida (25).

Advierte de la necesaria y urgente intervención de la federación para resarcir la estructura económica, política y social de Ciudad Juárez. Promueve, junto con organismos de derechos humanos la aplicación del Protocolo de Estambul para Víctor Javier García Uribe, acusado del asesinato de ocho mujeres encontradas en el Lote Algodonero. También promueve la llegada a Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua del Equipo Argentino de Antropología Forense para iniciar la investigación de las víctimas que permanecen sin identificar (43). Finaliza con la preocupación de poder dejar a Ciudad Juárez caminos para la verdad, la justicia, y la reparación de la injusticia para que estos hechos no se vuelvan a repetir (65).

Por su parte, la Fiscal María López Urbina presentó el 3 de junio el *Primer Informe de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los*

Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua. En este hace referencia a su plan de trabajo el cual comprende cuatro objetivos:

1. De sistematización de la información sobre homicidios de mujeres y delitos relacionados;
2. De atención a delitos relacionados con homicidios materia de dicha fiscalía;
3. De atención a denuncias de mujeres desaparecidas;
4. De atención a víctimas

Las acciones a realizar para tales objetivos fueron: un análisis estrictamente técnico-jurídico e introducir todos y cada uno de los expedientes -50 cada cuatro meses- al programa de cómputo conocido como RAID (por sus iniciales en inglés: Real-time Analytic Intelligence Database). Determinar líneas de investigación en los casos de homicidios de competencia federal y competencia estatal. En un total de siete averiguaciones previas se encontraron elementos “que justifican la intervención directa de la Procuraduría General de la República, toda vez que se detectaron conductas que pueden ser competencia de los tribunales federales” (77). Además de la presunta responsabilidad de funcionarios y funcionarias que probablemente incurrieron en omisiones y negligencias con relación a las investigaciones de los asesinatos de mujeres (89). Se revisaron 4, 454 reportes de mujeres desaparecidas y sólo 41 de ellas permanecían en esa situación. Con base en esta información, se menciona que es necesaria la creación de la Base Unica de Datos de Mujeres Desaparecidas en Ciudad Juárez, Chihuahua y la Base de Datos del Registro Nacional de Víctimas del Delito.

Al mismo tiempo, dio inicio la creación -con 46 muestras biológicas- del Banco de Datos en Genética Forense (BDGF), para almacenar perfiles

genéticos de personas que en calidad de familiares de las víctimas se encuentren relacionados con investigaciones de las mujeres asesinadas y/o desaparecidas. Igualmente, de 30 familiares de víctimas de las que hace mención este primer informe, 29 de ellas recibían “orientación y asesoría, jurídica, médica, psicológica y asistencial” tanto por parte de la PGR, como por otras instancias gubernamentales y civiles.

El *Segundo Informe de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua* fue presentado el día 24 de octubre del 2004 con la misma estructura del primero y alude a los resultados concretos de cada programa. Se analizaron 105 expedientes, no se encontraron nexos con la delincuencia organizada, por lo tanto los asesinatos de mujeres corresponden al fuero común. De las mujeres desaparecidas, siete fueron localizadas con vida y una fallecida. La cifra de funcionarios y funcionarias con presunta responsabilidad en la investigación de los asesinatos ascendió a 100 personas. El BDGF Contaba con 98 muestras genéticas, y se atendía a 21 familiares de víctimas. Con relación a la Base de Datos del Registro Nacional de Víctimas del Delito, informa que se tienen registrados 35 casos.

Menciona que el presidente de la República autorizó la cantidad de 25 millones de pesos para la constitución de un fideicomiso para administrar un fondo de apoyo económico a familiares de víctimas de homicidios en Ciudad Juárez.

El *Tercer Informe de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua*, se dio a conocer el 31 de enero del 2005. Tiene el mismo formato que los dos anteriores. Se analizaron 50 nuevos expedientes, que sumados a los 155 reportados, arroja un total de 205. No se encuentra ningún vínculo con el crimen organizado. 50 personas más pudieron haber incurrido en “responsabilidades administrativas y/o penales”. Sólo quedaban por ubicar a 33 mujeres de los casos de desaparecidas. 21 familiares seguían en atención a víctimas, y el total de muestras biológicas ascendía a 96. La Base de Datos del Registro Nacional de Víctimas del Delito contabilizaba 35 casos.

1.3.8 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

Días antes, el 27 de enero de 2005, fue presentado en Nueva York, por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) el *Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención*. Es un diagnóstico que retoma el caso del secuestro, violación y asesinatos de mujeres perpetrados en los últimos doce años en Ciudad Juárez, Chihuahua. Esta investigación es la primera que se realiza desde que se adoptó el Protocolo Facultativo de la Convención en el año de 1999. Con este instrumento, el Comité puede considerar denuncias individuales de mujeres y grupos de mujeres relacionados con las violaciones a sus derechos. También está facultado para investigar violaciones de las mujeres

que son consideradas como graves y sistemáticas. En este documento se incluye la respuesta del gobierno de México a las observaciones y recomendaciones que le hace la CEDAW.

El Comité explica que su actuación se debe a que recibió información fidedigna por parte de dos organizaciones civiles Equality Now y Casa Amiga, en el año 2003. Los crímenes contra mujeres continuaban, la impunidad persistía, así como las amenazas a quienes reclamaban justicia para las mujeres. La falta de una debida diligencia para investigar y llevar a la justicia a los responsables sugería una complicidad oficial en la violencia perpetuada en contra de las mujeres juarenses. La utilización de la tortura para obtener confesiones. El hostigamiento de familiares de víctimas. Al mismo tiempo se habló de un patrón similar de mujeres jóvenes, secuestradas, torturadas, violentadas sexualmente, mutiladas y arrojadas en zonas baldías en la ciudad de Chihuahua.

Las señoras María Yolanda Ferrer Gómez y María Regina Tavares da Silva fueron designadas para llevar a cabo la investigación y su posterior informe. Esta delegación informa que en su visita a la zona poniente de Ciudad Juárez, encuentran una extrema pobreza para la población que ahí radica, en la que “una buena parte de las cuales tiene mujeres como cabezas de familia” (7). También, señalan la marcada “diferencia de clases con una minoría de familias ricas y poderosas, dueñas de tierras y terrenos, en los que se encuentran las maquilas y las colonias marginales, lo que dificulta un cambio estructural” (7). Asimismo, el proceso de globalización ha dado lugar a conductas delictivas

como el narcotráfico, el crimen organizado, la migración, la trata de mujeres, la prostitución y la pornografía.

En este contexto, se originó una ruptura del tejido social que se traduce en el incremento de diversas manifestaciones de violencia que afectan a la población. Además, el modelo de desarrollo económico con la instalación de la industria maquiladora propició la creación de puestos de trabajo principalmente para las mujeres jóvenes. Esto alteró la dinámica de las relaciones entre los sexos que no fue acompañada por un “cambio en las actitudes y las mentalidades tradicionales –de cariz patriarcal- manteniéndose una visión estereotipada de los papeles sociales de hombres y de mujeres” (8). La violencia contra las mujeres se arraigó con “terribles violaciones de los derechos humanos” sustentados en la misoginia y en la comisión de secuestros, desapariciones, violaciones, mutilaciones, y asesinatos a lo largo de una década. Por todo lo expuesto, el Comité consideró que se han infringido las normas legales y los instrumentos internacionales de procuración de justicia.

Con relación a la variante información que existe respecto al número de niñas y mujeres asesinadas en Ciudad Juárez, el Comité afirma que:

Cualquiera que sea el número- y las cifras, aunque muy importantes no son el asunto de fondo- lo esencial es el significado de los crímenes como formas de violación de derechos humanos fundamentales de las mujeres y como expresiones, las más “radicales”, de discriminación por razón de sexo (9-10).

Afirma que el gobierno mexicano ha tenido un avance al reconocer una tragedia a la cual hay que darle respuestas, de acuerdo a los compromisos contraídos por el Estado mexicano, con respecto a la promoción y protección de los derechos fundamentales de las mujeres. No obstante, el Informe refiere que hay

fallas graves por parte del Estado mexicano en los artículos 1, 2, 3, 5, 6 y 15 de la CEDAW. Para efectos de este análisis sólo se citarán los artículos 2 y 6.¹⁰

El artículo 2 recoge la responsabilidad de los Estados a seguir una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y con tal objeto se comprometen a *“adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer”, a “establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer[...] garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación”, a “abstenerse de incurrir en todo acto o práctica discriminatoria y velar porque las autoridades y instituciones públicas actúen en conformidad con esta obligación”, a “tomar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer”* (12)

Consideraciones similares podrían ser formuladas en relación con el artículo 6, que contempla la obligación de *“suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”* – un posible móvil para los asesinatos y desapariciones que no está ni comprobado ni negado; y en relación con el artículo 15, que prevé que *“los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley”* en todos los aspectos de la vida y que específicamente consagra la igualdad relativa al *“derecho de las personas a circular libremente”* (6).

Enfatiza que la repetición y semejanza de los métodos de asesinatos y desapariciones practicados en Ciudad Juárez desde hace diez años con los que actualmente se dan en la ciudad de Chihuahua, significa que no se trata de ocasionales muestras de violencia contra la mujer, sino de situaciones de violaciones sistemáticas de los derechos de la mujer fundadas en una cultura de violencia y discriminación basada en el género y, por lo tanto, en la impunidad (35).

Respecto a las acciones realizadas por los distintos niveles de gobierno de México, se destaca entre otras cosas, la actividad investigadora de la Fiscalía

¹⁰ Para un análisis más detallado de estos artículos ver INMUJERES (2003).

Especial, la cual podrá determinar si hay patrones conductuales en la comisión de asesinatos de mujeres. Todo este trabajo sustentado en el enfoque de género y los instrumentos internacionales de derechos humanos (67). Por lo que se refiere a la Comisionada Federal, destaca las tres líneas de su mandato: “escuchar a las personas, reconstruir el tejido social y trazar puentes para el futuro” (30), espera que su labor sea positiva y pueda desarrollarse en otros estados de la República con violencia similar a la que experimentan las mujeres en Ciudad Juárez. Además, lista la serie de acciones que ha promovido la Comisión con los tres ámbitos del gobierno y la sociedad civil. Se espera que ambas titulares puedan obtener resultados que permitan atacar las causas estructurales que generaron el problema (80).¹¹

La Dirección de Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, “cuenta actualmente con modernos laboratorios de ciencias forenses, en los que se dispone de equipo de alta tecnología para la investigación criminalística forense...” (55), subraya. En lo que toca al gobierno municipal, el informe señala una serie de acciones, entre las que destacan la capacitación de 1,200 agentes de la Dirección de Seguridad Pública Municipal, sobre el tema de violencia contra la mujer y atención a víctimas de abuso sexual. Así como esta acción, en la que no se especifica tiempo de duración ni características de la capacitación, también se enlistan otras igualmente imprecisas, como una que se reseña de manera escueta: “Por medio del departamento de Policía Comunitaria se han recibido y atendido

¹¹ Para un informe más detallado de las acciones emprendidas por la Comisión, ver Informe de gestión noviembre 2003-abril 2004.

solicitudes de alumbrado público en áreas consideradas de alto riesgo” (56). O bien, otra como la que señala que “La Dirección General de Seguridad Pública atiende un promedio mensual de 800 llamadas de auxilio generadas por violencia intrafamiliar. El caso más común atendido es la agresión física contra la mujer” (Ibíd).

Por lo que toca al Gobierno Federal, también hay una larga lista de acciones en el informe. A la fecha, indica el documento, las dependencias federales como el Instituto Nacional de las Mujeres, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Relaciones Exteriores han desarrollado diversas acciones, tendientes a reparar el tejido social.

En el mismo espacio de conclusiones, se asienta que “El gobierno de México quiere hacer hincapié en que, si bien es cierto que existen fallas en el sistema de justicia, no hay una intencionalidad definida que lleve a pensar que el Estado se encuentra detrás de esos delitos, como parte de una política particular de discriminación hacia las mujeres” (81).

1.3.9 Consejo de Europa

El Comité de Igualdad de Oportunidades Para Mujeres y Hombres de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, presentó una versión provisional, en junio de 2005, de la Sra. Ruth Gaby Vermot-Mangold, Relatora de la Comisión de Equidad y Género del Consejo de Europa. La Relatora visitó las ciudades de México, Chihuahua y Ciudad Juárez, en el año 2004, con relación al caso de los asesinatos y desapariciones de mujeres en la franja

fronteriza y en la ciudad capital de Chihuahua. El objetivo de este informe preeliminar, además de hacer recomendaciones, se coloca en considerar el deber que tiene el Consejo de Europa para asistir al Congreso Mexicano y al gobierno en tratar de resolver el problema y prevenir su recurrencia.¹²

Se informa que la cifra de niñas y mujeres asesinadas varía entre 350 y 500 casos. Ninguna instancia oficial, ni tampoco las organizaciones civiles que luchan por esta causa, saben el número exacto de los crímenes o de las desapariciones. Sin embargo, revela que mayor energía se ha puesto en las estadísticas que en la prevención y en la resolución de esta violencia explícita. Explica que lo que hace a los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez diferentes a otros casos que se dan en el contexto mundial es el gran número de ellos, su periodicidad y su continuidad. La mayoría de ellas eran jóvenes y pobres y muchas de ellas permanecen todavía desaparecidas.

Esta violencia contra las mujeres requiere de un acercamiento integral, por lo que apoya a La Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada de la Cámara de Diputados de México, la cual por medio de la presidenta de dicha Comisión se

ha acuñado el neologismo “femicidios” para describir los asesinatos que resultan de un clima generalizado de violencia y discriminación contra las mujeres, que se traduce en una actitud de que “las mujeres son reemplazables y pueden ser utilizadas, abusadas y desechadas rutinariamente” (1).

¹² La versión provisional está escrita en inglés. Las traducciones son personales.

Destaca que haya habido avances en la coordinación de autoridades estatales y federales. Afirma que se han hecho arrestos en casos que permanecían sin resolver y se ha nombrado una Comisionada para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez y una Fiscal Especial por parte del gobierno federal. En el estado de Chihuahua, se nombró una nueva Procuradora y una directora del Instituto Chihuahuense de la Mujer. No obstante “a pesar de la clara voluntad política, el compromiso general y los esfuerzos de las autoridades estatales y federales, muchos casos permanecen sin resolver y muchas víctimas sin identificar. Peor aún, los crímenes continúan llevándose a cabo” (2). Por lo tanto urge, a que cada rama del gobierno a que enfrente sus responsabilidades “y tomar medidas urgentes para producir resultados rápidos y recuperar la confianza de las familias de las víctimas y de la sociedad civil en general” (2).

Con relación a la Comisionada Guadalupe Morfín Otero, expresa que su primer informe de gestión le parece el más valioso porque apunta a la reparación del tejido social de las ciudades de Chihuahua y Ciudad Juárez; pone de manifiesto la discriminación y la violencia contra las mujeres y las organizaciones de la sociedad civil; entre sus objetivos también destaca la reparación del daño para familiares de víctimas; y la plena investigación de los responsables y del clima de impunidad generalizada. La observación para los tres informes de la Fiscal María López Urbina se resume en que su labor se redujo a señalar 105 funcionarios y funcionarias con probables negligencias y omisiones en las investigaciones de asesinatos y desapariciones de mujeres.

También fue posible localizar 10 mujeres desaparecidas del total de 42 que reportó la Procuraduría General de la República; No obstante su labor se concentró en “auditar” los casos y no a investigarlos.

Subraya que a través de las Comisiones Especiales del Senado y de la Cámara de Diputados de México se propuso una reforma constitucional y legislativa con el fin de combatir el problema inmediato y sus causas. Este proyecto de reforma constitucional fue presentado por el Presidente de México y puesto a disposición de la Asamblea y del Consejo de Europa para la Democracia a Través del Derecho, (Comisión de Venecia) para su opinión sobre algunos aspectos de dicho proyecto.

Esta reforma constitucional proyecta que la federación pueda intervenir, cuando los casos de graves abusos a los derechos humanos sean de naturaleza sistemática y los estados no cumplan con su responsabilidad de otorgar justicia.

La Comisión de Venecia indica que:

[E]s probable que haya argumentos legales y de persuasión de acuerdo con la Retroactividad en Jurisprudencia de la Convención Europea en Derechos Humanos (EHCR); para apoyar la transferencia de la autoridad fiscal de los estados de la República Mexicana al poder federal, por medio de enmiendas constitucionales, para hacer más efectiva la acusación a los perpetradores de estos horribles y aparentemente sistémicos asesinatos de mujeres en México (8).

La Consulta a la Comisión de Venecia explica que esta iniciativa de reforma de ley, propuesta por el Estado mexicano,

no daña o remueve derechos, no crea o agrava el crimen, o incrementa el castigo, o cambia las reglas de las pruebas para el propósito de la condena. En las circunstancias, surge como un cambio procesal de la jurisdicción fiscal: un cambio proporcionado por una legítima razón y por lo tanto permisible (8).

Argumenta que tampoco limita las obligaciones de México bajo el artículo 2 de la CEDAW, al contrario, es necesaria para cumplir sus obligaciones y reforzar los derechos humanos con el fin de reivindicar los errores pasados.

El informe registra que el Consejo de Europa está integrado por 46 estados miembros y trabaja para una población de 800 millones de personas. Señala que muchos de los nuevos estados miembros han enfrentado problemas similares a los de México para llegar a ser una plena democracia moderna. Estos estados han tenido que reformar su sistema de justicia y las disparidades en cuestiones de migración, pobreza, crimen y violencia contra la mujer. Por lo tanto, ofrece a las autoridades mexicanas su experiencia en programas de cooperación técnica, legislación, intercambio de mejores prácticas u otras formas de asistencia concreta en el marco de este programa. El diagnóstico hace patente que habrá medidas que sólo al gobierno mexicano le toca hacer. Aunque, refiere que la creación de más agencias especializadas para tratar el feminicidio no es la solución; lo que se necesita es el esfuerzo coordinado de todos los actores para pasar del reconocimiento y del análisis de la violencia hacia su solución (11).

1.3.10 Los informes federales (2004-2006)

El 12 de agosto de 2005, la CPEVMCJ presentó su *Segundo informe de gestión, mayo 2004-abril 2005*. Habla sobre la urgencia de políticas públicas preventivas y de la reconstrucción de la infraestructura urbana que dé mayor seguridad a las mujeres y a la población migrante que llega a Ciudad Juárez

(22). Reitera que hay algunos avances en las investigaciones, pero aún quedan muchos crímenes sin resolverse, sobre todo en la franja de los llamados seriales

(21). Ninguno de los servidores públicos responsables de omisión y negligencia en las investigaciones de los asesinatos ha sido sometido a la justicia (27)

La prevención y erradicación del feminicidio en Ciudad Juárez no es una tarea que se resuelva en un año y medio; implica cambios estructurales educativos (en la discriminación por género), económicos (la pobreza, el desempleo, la exclusión), políticos (en la impunidad, las fracturas en la legalidad y en la legitimidad de ejercicio del poder) entre otros, lo cual supone un intenso trabajo en las causas que la generan (44).

Vuelve a insistir en el largo perdón que el Estado mexicano debe pronunciar para las víctimas ya que, el caso de Ciudad Juárez, “junto con el de Acteal es quizá el más emblemático de violación a los derechos humanos de las mujeres en la República” (65). Plantea en los comentarios en torno a los informes rendidos por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, de la PGR, el reconocimiento al esfuerzo de sistematización de datos por la Fiscalía Especial y la valentía de la titular al realizar señalamientos a servidores y ex servidores públicos omisos o negligentes y se refiere a María López Urbina como: “Una mujer que se limitó a cumplir su deber bajo la metodología que le fue indicada” (124).

También se menciona que las preocupaciones y opiniones de la Comisión se externaron a la Fiscal, con la finalidad de obtener:

Mejores resultados en las investigaciones penales y atiendan las recomendaciones que al efecto han emitido los organismos y organizaciones de derechos humanos, nacionales e internacionales, particularmente acerca de la necesaria vinculación de la perspectiva de género y los derechos humanos en sus procedimientos (124).

Destaca la carencia de la mediación del análisis de género como metodología en la revisión de expedientes. Lo señala como indispensable para un diagnóstico adecuado y completo de la verdad histórica y jurídica de los feminicidios (123). Es decir, que “si esta categoría de análisis no se usa, esto puede traducirse, entre otras cosas, en un lenguaje que estigmatice a las víctimas y en la clasificación de los homicidios” (124), tal es el caso de señalar que una víctima es prostituta o bailarina, en el mismo sentido, usar términos como "móviles pasionales" (que matiza el origen de la violencia del crimen). Asimismo, niega la aseveración de que varios de los crímenes analizados en estos informes no se basan en el odio hacia las mujeres. Y marca que al analizar algunos casos, se denota una clara violencia contra las mujeres no menos grave que la violencia sexual (129), por la crueldad en la comisión. Y cita un ejemplo.

Hechos: El día de los hechos, la víctima, quien contaba con tres años de edad, comenzó a llorar, motivo por el cual S-5 se molestó, así que tomó a la menor de manera violenta y la arrojó al suelo golpeándose aquella en la alfombra y rebotando su cabeza en el peinador. Este golpe le causó graves lesiones y que, a pesar de haber recibido atención médica, terminó provocándole la muerte. Se determinó en la necropsia de ley que la causa de muerte fue traumatismo craneo-encefálico (130).

En el documento se hace una serie de recomendaciones y/o criterios para la reparación de daños, subrayando

Que la reparación dependerá de las circunstancias de cada caso, es decir, se tiene que atender a las afectaciones que haya sufrido la víctima con motivo de la violación a los derechos humanos. Los criterios de la Corte Interamericana y de la doctrina internacional nos proporcionan un piso, una base mínima a considerar, pero las circunstancias de cada caso nos ayudarán a precisar qué tipo de reparación es la más conveniente para la víctima (129).

En cuanto a la investigación y sanción de los acusados de cometer asesinatos, pone especial atención en aquellos casos donde se sospecha que fueron

torturados. Menciona que en su Primer Informe la Fiscalía Especial asienta que “las recomendaciones y reportes de los organismos de derechos humanos serían referencia obligada para su análisis” (99). No obstante

En el caso de *El Cerillo*, la FE ignoró las observaciones de la CNDH acerca de graves violaciones a derechos humanos convertidas en irregularidades en el debido proceso, falta de investigación e incongruencias en peritajes, omisiones, negligencia y delitos cometidos por servidores públicos en la integración de la averiguación previa y la posibilidad de la comisión de tortura, aunado a que las posibles responsabilidades de servidores públicos y el delito de tortura cometido presuntamente en contra de los inculpados pudieran no estar prescrito (132).

Con relación a la creación de una Fiscalía Especial para atender el feminicidio en Ciudad Juárez y en toda la República, sostiene que tendría problemas de competencia si ésta no cuenta con autonomía total.¹³ Propone crear una comisión de la verdad para este tipo de crímenes, así como la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para llegar al fondo del caso Juárez (197-198).

Su informe contiene una autocrítica de lo que se pudo hacer y lo que faltó por hacer en Ciudad Juárez.

¿Qué se pudo lograr?

Hacer visible el tema; que el ejecutivo Federal lo reconozca sin ambigüedades; colocarlo como un punto central en la agenda nacional.

Sostener una interlocución de calidad y establecer acuerdos entre el Poder Ejecutivo, por medio de esta instancia de la SEGOB (la CPEVMCJ) y las comisiones especiales de las cámaras del Poder Legislativo que dan seguimiento al tema.

Entablar el enlace con los poderes locales y avanzar bajo esquemas iniciales de coordinación.

Ser parte decisiva del diálogo entre distintas OSC; contar con credibilidad.

¹³ El 16 de febrero del año 2006, fue designada la Dra. Alicia Elena Pérez Duarte y Noroña como titular de la Fiscalía Especial Para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia Contra Las Mujeres en el País, (ACUERDO A/003/06)

Difundir la verdad en los medios de comunicación.

Atender visitas e informes de organismos, relatoras y expertos de derechos humanos.

Intensificar la presencia federal en la frontera.

Destinar recursos a la atención integral del problema no sólo desde la indispensable perspectiva penal.

Proveer de recursos para parques, acequias, calles pavimentadas, gracias al apoyo de SEDESOL, SEMARNAT, la CNA, el Gobierno del Estado y del Municipio.

Mover a las maquiladoras al compromiso en corresponsabilidad con el respaldo de la STPS.

Generar indicadores y diagnósticos de victimización, violencia y hábitat, gracias a INDESOL e INMUJERES.

Promover mayor coordinación en seguridad pública y cooperación en los tres ámbitos de gobierno, gracias a la intervención de las autoridades facultadas para ello como la PGR, PFP, SSP federal, INAMI, PGJECH y la SSP estatal.

Exigir determinación de responsabilidades penales y administrativas para servidores y ex servidores públicos omisos o negligentes.

Atender a los familiares de las víctimas que se acercan a la Comisión para Juárez.

Generar, a petición de las familias de las víctimas, proyectos productivos por parte de SEDESOL; auxiliar en las convocatorias de coinversión de INDESOL para fortalecer a la sociedad civil.

Lograr acuerdos con OSC de Ciudad Juárez que trabajan en zonas de pobreza y de violencia para generar modelos de intervención a favor de la prevención de la seguridad de las mujeres.

Activar mecanismos de búsqueda de desaparecidas, como el protocolo de reacción inmediata para búsqueda de personas, con el respaldo de los integrantes del *Operativo Alba*.

Reiterar a las autoridades competentes la necesidad de un análisis de todos los expedientes con una perspectiva de género, sin dividir el diagnóstico, para llegar a las causas estructurales de la violencia contra las mujeres que se desprendan de las investigaciones penales.

Insistir en la adopción de parámetros equitativos y fundamentados en el derecho internacional de los derechos humanos, para la reparación del daño a los familiares de las víctimas.

Solicitar a las autoridades competentes una mejor preservación de evidencias y protocolos de necropsias según parámetros aceptables.

Presencia del EAAF para el diagnóstico y propuesta de trabajo para identificar restos de mujeres en fosa común y en el Servicio Médico Forense. Saludamos la acogida que la PGJECH ha brindado al trabajo de este equipo.

Convenio con INEGI para iniciar bases de datos georreferenciadas de los feminicidios, junto con COLEF y el IMIP.

Presencia en Ciudad Juárez del CONADIC.

Intensificar el programa "Hacia una cultura de la legalidad" de la SEP.

Intensificar presencia de la Secretaría de Salud en la capacitación a su personal en el estado de Chihuahua en la aplicación de la NOM 190.

Lo que faltó por hacer

Denunciamos ante la PGR la presunta tortura en cuatro acusados de homicidio. En tres de ellos (Cinthyá Luisa Kiecker, Ulises Ricardo Perzábal Ibáñez y Víctor Javier García Uribe) no logramos obtener el dictamen basado en el Protocolo de Estambul antes de la sentencia y en otro más, está pendiente la sentencia (David Meza Argueta).

No se logró la coordinación deseable con el mismo enfoque en cuanto a la intervención federal en el período del que se informa, con la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, de la PGR, aunque se mantuvo siempre, no obstante los diferentes enfoques, una relación cordial con todos sus integrantes.

No pudimos incrementar la presencia ni hacer que permanecieran los elementos de la SSP comisionados en Ciudad Juárez como parte del PISP, aunque se mantuvo siempre una excelente coordinación.

Impulsamos la intervención del EAAF para la identificación de restos, pero no logramos permanecer en el proyecto.

En muchos aspectos, como investigación penal y seguridad pública, podemos hacer sugerencias a las autoridades responsables, pero no obligar a su cumplimiento. Trabajamos con la voluntad de los órganos que quieran cooperar con nosotros.

No logramos que cada familia de víctimas contara con apoyo jurídico para ejercer su derecho a la coadyuvancia

No tuvimos acceso a los expedientes penales para aplicarles, con la anuencia de las procuradurías y bajo fórmulas de confidencialidad, la herramienta metodológica que proyectamos con expertos nacionales e internacionales a fin de contar con una explicación puntual de lo sucedido, como parte del derecho a

la verdad y para conocer la magnitud del problema en términos de violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

No hemos logrado resultados en cuanto al cese de la impunidad en muchos de los casos de feminicidio serial.

No hemos logrado trabajar conjuntamente con la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad de la PGR los criterios para la reparación del daño.

El 16 de febrero de 2006, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad presentó el *Informe Final Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua*. Sus conclusiones y aportaciones no difieren de los tres informes anteriores. Proporciona la suma de 379 homicidios de mujeres, de los cuales se han detenido y sentenciado a 177 responsables y se han consignado y remitido por parte de las autoridades locales otros 238 casos, lo que equivale al 63.1% del total. Menciona que de las 47 mujeres desaparecidas, se ubicaron 13 (una fallecida, 10 con vida y dos osamentas identificadas). Refiere sólo 24 homicidios de mujeres que pudieran ser de competencia de los tribunales federales. No encuentran un patrón que pudiera relacionar los asesinatos de mujeres con el crimen organizado, tampoco la serialidad de los mismos. Cita las posibles responsabilidades administrativas y/o penales en contra de 177 servidores públicos. En mayo del 2005, inició la Casa de Atención a Víctimas en Ciudad Juárez, Chihuahua, en colaboración con la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua. Se atendió a un total de 457 personas, relacionadas con familiares de víctimas de homicidio de mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, víctimas de delitos federales y del fuero común, así como a víctimas

de violencia intrafamiliar, a las cuales se les brindó atención jurídica, médica, psicológica y social. El Banco de Datos de Genética Forense, cuenta con un total de 114 muestras biológicas. 67 están relacionadas con 21 familias del total de mujeres reportadas como desaparecidas. La Base de Datos del Registro Nacional de Víctimas del Delito, se entregó a la Dirección General de Atención de Víctimas del Delito de la PGR, que controla y supervisa dicho registro. A familiares de víctimas se les entregó un auxilio económico de \$30, 000.00 millones de pesos.

Las conclusiones y las acciones a las que llegó este diagnóstico por parte de la Procuraduría General de la República, presenta la violencia contra las mujeres como una conducta incomprensible producto de factores múltiples que tanto pueden obedecer a la desesperación social, al alcoholismo, a la descomposición del tejido social, la migración y tantas otras variables más. Por lo tanto, en esta sistematización no se encuentra escrito -aunque es posible analizarla en los extractos de las causas procesales de los asesinatos de mujeres- que la violencia es un acto funcional, que tiene intenciones y que muestra patrones. Los asesinatos en contra de mujeres no son actos casuales de desviaciones particulares de víctimas y/o victimarios. Necesariamente son un reflejo de las relaciones sociales (Dobash y Dobash, 1998, 141) patriarcales y la instauración de un modelo social de violencia, en el cual falta una conciencia social para erradicarla (Fisas, 1998,16), y la voluntad del poder público para dotar de justicia a víctimas y familiares de víctimas del feminicidio en todas sus representaciones, no sólo aquellos que se dan en el ámbito doméstico por parte

del cónyuge; sino también aquellos otros que los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos les reclaman como parte de un patrón de violencia sistematizada en contra de mujeres jóvenes y pobres que han sido secuestradas, torturadas, mutiladas, violadas y sus cuerpos desechados en lotes baldíos.

1.4 Conclusiones

El feminicidio en Ciudad Juárez ha ocasionado múltiples respuestas de organismos nacionales e internacionales que han investigado, han hecho precisiones y han elaborado recomendaciones de manera específica a los distintos niveles de la autoridad para prevenir y erradicar los asesinatos y otras violencias contra las mujeres. En estas recomendaciones están presentes las víctimas y familiares de víctimas que demandan justicia, conocimiento de los hechos y reparación del daño. Del mismo modo se mencionan la discriminación de género y de clase social de las mujeres que fueron asesinadas; la violación de los derechos humanos de las mujeres por parte del Estado Mexicano y su resistencia a asumir su responsabilidad y otorgar justicia.

La presión internacional por el feminicidio juarense ha propiciado que el Estado mexicano haya avanzado en la práctica de los derechos humanos –no siempre consistentemente- con dos figuras federales creadas específicamente para atender el caso. Sin embargo, las explicaciones e investigaciones por parte de las autoridades encargadas de la procuración de justicia no son convincentes. Hasta el momento no se puede afirmar que hay un “estado libre

de crimen” (Ward y Green, 2000-88). El feminicidio seguirá siendo parte de la agenda de los derechos humanos. Familiares de víctimas y la sociedad civil nacional e internacional que las han acompañado tienen un espacio político más allá de la frontera norte de México.

El Estado mexicano tiene un compromiso ético y moral: resolver con claridad el caso de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez. El poder penal es necesario; sin embargo, requiere ir estableciendo disposiciones en contra de la discriminación de las mujeres de una manera integral. Se debe prestar atención y acción a los derechos económicos, políticos, sociales y culturales que mencionan las recomendaciones de los organismos de derechos humanos. Con esto, no sólo podrá hacer progresos al interior de esta ciudad y de la República Mexicana, sino también tendrá repercusiones a nivel internacional, en donde los derechos de vida de las mujeres se encuentren en peligro.

Bibliografía

Amnistía Internacional, *Muertes Intolerables: México: 10 años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua*, Peter Benenson House, Reino Unido, agosto 2003.

Comité de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, *Desaparición y muerte de un gran número de mujeres en México*, Reporte que hace la Sra. Ruth-Gaby Vermot-Mangold, del grupo Socialista de Suiza, Resolución 1454, junio de 2005, versión provisional proporcionada por la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los derechos humanos de las mujeres en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación*,
<http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.htm>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación No. 44/98 Caso de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez y sobre la falta de colaboración de las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua*, 15 de mayo de 1998, <http://www.cndh.org.mx/>

----- *Informe especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez Chihuahua*, 28 de noviembre de 2003, <http://www.cndh.org.mx/>

Comisión Para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, *Informe de Gestión, noviembre 2003-abril 2004*,
<http://www.comisioncdjuarez.gob.mx/Portal/PtMain.php?&nIdPanel=38&nIdFooter=40>

----- *Segundo Informe de Gestión, mayo 2004-abril 2005*,
http://www.comisioncdjuarez.gob.mx/Pdf/Segundo_Informe_de_gestion.pdf

Dobash, Rebeca E. y Russell P. Dobash, "Violent Men and Violent Contexts", Dobash y Dobash (compiladores), *Rethinking Violence Against Women*, Sage Publications, Thousand Oaks, California, 1998, pp. 141-168.

Fisas, Vicenç, "Introducción", Vicenç Fisas (editor), *El sexo de la violencia: Género y cultura de la violencia*, Icaria, Barcelona, 1998, pp.7-18.

Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, Primer informe
http://www.pgr.gob.mx/Cd_Juarez/1_inf.pdf

----- Segundo informe

http://www.pgr.gob.mx/cd_JUarez/2_inf.pdf
----- Tercer Informe
http://www.pgr.gob.mx/cd_JUarez/3_inf.pdf
----- Informe Final
http://www.pgr.gob.mx/Cd_Juarez/inf_final.pdf

Instituto Nacional de las Mujeres, *Acciones para erradicar la violencia Intrafamiliar y contra las mujeres. Leyes y convenciones*, CD, México, 2003.

Litowitz, Douglas, "Gramsci, Hegemony, and the Law", *Brigham Young University Law Review*, Provo, 2000, Vol., 2000, Núm. 2, pp. 515-551, <http://proquest.umi.com/pqdweb?TS>

Naciones Unidas, Informe de la Relatora, Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Adición México, Consejo Económico y Social, E/CN.4/2000/3Add.3, 25 de noviembre de 1999.

----- *Protocolo de Estambul*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York y Ginebra, 2001.

----- Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Dato Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Adición México, Consejo Económico y Social, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002.

----- *Diagnóstico Sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, México, 2003.

----- *Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, noviembre 2003,

<http://www.comisioncdjuarez.gob.mx/Portal/PtMain.php?&nldPanel=38&nldFooter=40>

----- *Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención*, CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO

Procuraduría General de la República, México, Acuerdo Número A/003/04 por el que se crea la Fiscalía Especial para la atención de delitos relacionados con los homicidios de mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua <http://www.ordenjuridico.gob.mx/PE/procuraduria/ACUERDO%20NUMERO%20A00304.pdf>

----- Acuerdo A/003/06 del Procurador General de la República, por el que se crea la Fiscalía Especial para la atención de delitos relacionados con actos de violencia contra las mujeres en el país.

Sharlach, Lisa, "Sexual Violence as Genocide", Rally Avery, y Ungar Mark, (editores), *Violence and Politics*, Worcester, Kenton, Bermanzohn, Nueva York, Routledge, 2002, pp. 107-123.

Secretaría de Gobernación, Poder Ejecutivo, México, Acuerdo por el que se designa a la licenciada María Guadalupe Morfín Otero como Comisionada de la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, 3 de noviembre de 2003, http://www.comisioncdjuarez.gob.mx/Pdf/Nombramiento_GMO.pdf

Tabuenca Córdoba, María Socorro, "Baile de fantasmas en Ciudad Juárez al final/ principio del milenio", *Mas allá de la ciudad letrada: crónicas y espacios urbanos*, Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana, Pittsburg, 2003, pp. 411-437.

Ward, Tonny y Penny Green, "Legitimacy, Civil Society, and State Crime", *Social Justice*, San Francisco, Vol. 27, Núm., 4, invierno 2000, pp, 76-93, <http://proquest.umi.com/pqdweb?TS>

Wright, Melissa, "El lucro, la democracia y la mujer pública: Haciendo las conexiones", Julia Monárrez Fragoso y María Socorro Tabuenca Córdoba (editoras), *Miradas feministas desde la frontera norte de México*, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, en prensa.

Zaffaroni, Eugenio Raúl, "Eficacia jurídica de los Instrumentos Internacionales sobre los Derechos Humanos de las Mujeres", Conferencia Magistral presentada en el Congreso Internacional para apoyar la armonización de las legislaciones locales con los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos de las mujeres, México, 2004, SRE/UNIFEM/PNUD/INSTRAW/Congreso de la Unión, pp. 65-84, <http://148.245.92.2/documentos%20de%20la%20web/documentoscentrodoc/sre%20unifem/congresoarmonizacion.pdf>