



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FISCALÍA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN DE
DELITOS RELACIONADOS CON ACTOS DE
VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN EL PAÍS**



PSICOLOGÍA Y GÉNERO EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Nivel Avanzado

**MÓDULO I. LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN EL ÁMBITO
INTERNACIONAL**

**Unidad Temática 1. Recomendaciones de los mecanismos de control internacionales
de derechos humanos en materia de combate a la violencia contra las mujeres**

Lic. Armando Pedroza Acevedo

MANUAL DE LA PERSONA PARTICIPANTE

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN.....	3
OBJETIVO.....	3
1. FUNDAMENTOS DE LA OBLIGACIÓN ESTATAL DE ATENDER RECOMENDACIONES DE ORGANISMOS DE DERECHOS HUMANOS.....	3
1.1. Fundamentos en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.....	5
1.2. Fundamentos en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer.....	6
2. REDOMENDACIONES DE LOS MECANISMOS DE CONTROL INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE COMBATE A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, EN UN CASO PARADIGMÁTICO: FEMINICIDIO EN CIUDAD JUÁREZ.....	8
2.1. Informes que contienen Recomendaciones de Organismos Internacionales de Derechos Humanos sobre el feminicidio que ocurre en Ciudad Juárez.....	8
2.2. Documentos e informes que contienen Recomendaciones de Organismos Nacionales de Derechos Humanos sobre el feminicidio que ocurre en Ciudad Juárez.....	23

2.3. Cumplimiento de Recomendaciones por parte de autoridades de los tres niveles de Gobierno.....	32
2.3.1. Respuesta del Gobierno de Chihuahua y del Gobierno del Municipio de Juárez.....	32
2.3.2. Respuesta de instancias del Gobierno Federal.....	33
BIBLIOGRAFÍA.....	36
LISTADO DE ANEXOS.....	38

INTRODUCCIÓN

El presente manual es un instrumento de apoyo al estudio del tema, “Recomendaciones de los Mecanismos de Control Internacional de Derechos Humanos en Materia de Combate a la Violencia contra las Mujeres”. En este sentido, pretende ser un material que permita a la persona lectora un acercamiento al tema, a través de las Recomendaciones que existen respecto a un caso paradigmático. El caso seleccionado para tal propósito es el feminicidio en Ciudad Juárez.

Por ello, el manual permite al participante en la Especialidad “Psicología y Género en la Procuración de Justicia”, conocer algunas de las principales Recomendaciones que se han emitido a nuestro País en materia de combate a la violencia que es ejercida contra las mujeres de Ciudad Juárez, Chihuahua.

OBJETIVO

Que las y los participantes conozcan los fundamentos que obligan al Estado Mexicano a observar las Recomendaciones emitidas a nuestro País, por los órganos y mecanismos de control internacionales de derechos humanos en materia de combate a la violencia contra las mujeres y, contrastarlas con las medidas y acciones implementadas por los tres niveles de gobierno para establecer el estatus de cumplimiento de tales Recomendaciones en un caso paradigmático.

1. FUNDAMENTOS DE LA OBLIGACIÓN ESTATAL DE ATENDER RECOMENDACIONES DE ORGANISMOS DE DERECHOS HUMANOS

En este apartado, se señalarán algunos fundamentos jurídicos que establecen la obligación del Estado Mexicano para atender las Recomendaciones que emitan organismos internacionales de derechos humanos. Para ello, es necesario tener en cuenta lo establecido por el artículo 133 Constitucional, que textualmente establece:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

Este fundamento Constitucional establece el orden jerárquico normativo en el sistema jurídico mexicano.

Por su redacción, este artículo ha generado polémica y debate entre juristas de nuestro País. De acuerdo a su contenido, nadie duda que la norma fundamental sea la Constitución. Se afirma que por encima de ella no puede haber ninguna otra norma en nuestro País. La

polémica se refiere al nivel jerárquico que tienen las leyes federales cuando entran en conflicto con los tratados internacionales. Esta polémica radica en determinar cuál tiene mayor nivel jerárquico y por tanto, cual de estas disposiciones debe prevalecer en un conflicto de normas jurídicas.

Por varios años, se adoptó el criterio de considerar a ambos ordenamientos jurídicos como de la misma jerarquía, aunque muchos juristas señalaban que el derecho internacional reflejado en los Tratados Internacionales no podría tener la misma jerarquía que las leyes que reglamentan las disposiciones de la Constitución por lo que, las leyes federales deberían de prevalecer a los tratados internacionales. También se argumentaba que las normas del derecho internacional establecían derechos y obligaciones que en muchos casos, no estaban contemplados en el texto de la Constitución por lo que eran parte de un “derecho externo” diferente al nuestro.

El debate llegó a su fin con la expedición de una tesis de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que con toda claridad señaló cómo interpretar este artículo de la Constitución.

El texto de la tesis es el siguiente:

“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local¹. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la

¹ El subrayado es del autor.

relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal²".

Del anterior criterio jurisprudencial se desprende que inmediatamente después de las disposiciones contenidas en la Constitución, los Tratados Internacionales son las normas jurídicas que deben prevalecer.

En este sentido, las obligaciones que nuestro País adquiere al firmar, ratificar y promulgar los tratados y convenciones internacionales, son parte del derecho mexicano y por tanto, deben ser observadas por todas las autoridades del País.

A partir de lo anterior, se examinará el contenido de dos instrumentos internacionales que establecen obligaciones para el Estado Mexicano en materia de derechos humanos de las mujeres, así como prevención, erradicación y sanción de la violencia contra las mujeres.

1.1. Fundamentos en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Convención CEDAW)

La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Convención CEDAW) fue adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979. Nuestro País la ratificó el 23 de marzo de 1981; fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de mayo del mismo año y entró en vigencia el 3 de septiembre de 1981.

2 Localización. Época: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Noviembre de 1999. Tesis: P. LXXVII/99. Página: 46. Materia: Constitucional Tesis aislada. Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA".

Tiene como antecedente la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2263 (XXII), el 7 de noviembre de 1967.

Esta Convención Internacional establece una serie de obligaciones para que los Estados Parte, adopten en todas las esferas de la vida social, las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre. Asimismo, establece la obligación de adoptar medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer.

La CEDAW, prevé un mecanismo de seguimiento que permite a la Organización de las Naciones Unidas, evaluar el cumplimiento de la convención de cada Estado Parte. En su artículo 17, establece la creación de un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

El artículo 18, establece que:

“Los Estados Partes se comprometen a someter al Secretario General de las Naciones Unidas, para que lo examine el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención y sobre los progresos realizados en este sentido”

El artículo 21, faculta al Comité a informar anualmente a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre sus actividades y podrá hacer sugerencias y Recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados Partes.

La CEDAW cuenta también con un Protocolo Facultativo que es un mecanismo jurídico, adjunto, que incluye aspectos no contemplados en la Convención. Relativo al funcionamiento del Comité, el Protocolo Facultativo prevé que se reunirá normalmente todos los años para examinar los informes que se le presenten de conformidad con el artículo 18 de la Convención.

1.2. Fundamentos en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer (Convención De Belem Do Pará)

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer fue adoptada en Belem Do Pará, Brasil, por la Organización de Estados Americanos el 9 de junio de 1994.

Nuestro País la ratificó el 26 de noviembre de 1998; fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1996, y entró en vigencia en nuestro País el 12 de diciembre de 1998.

Tiene como antecedente la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer, por resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, sobre la base del informe de la Tercera Comisión A/48/629. Resolución Número 48/104.

Esta Convención no es de carácter universal, sólo abarca una región geográfica a la cual pertenece nuestro País, lo cual no implica que tenga menor validez jurídica en nuestro medio, pues se adoptó y llena todas las formalidades que el derecho internacional público establece para este tipo de instrumentos internacionales.

La Convención Belem Do Pará, establece una serie de obligaciones para los Estados Parte, consistentes en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.

Aunado a lo anterior, el artículo 2, incluye dentro de las formas en que se realiza la violencia contra la mujer, aquella en que la violencia física, sexual y psicológica “sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra”.

De lo anterior se desprende, que el Estado Mexicano es jurídicamente responsable de la violencia contra la mujer que sea perpetrada o tolerada por servidores públicos de cualquiera de los tres niveles de gobierno.

Ahora bien, la Convención Belem Do Pará, también prevé un mecanismo de seguimiento. Su artículo 10 establece que:

“Con el propósito de proteger el derecho de la mujer a una vida libre de violencia, en los informes nacionales a la Comisión Interamericana de Mujeres, los Estados Partes deberán incluir información sobre las medidas adoptadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia, así como sobre las dificultades que observen en la aplicación de las mismas y los factores que contribuyan a la violencia contra la mujer”.

A partir, de la entrega de los mencionados informes, los organismos de la Organización de Estados Americanos (OEA) competentes, podrán emitir Recomendaciones a los Estados Parte.

Asimismo, el artículo 12 prevé que cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias o quejas de violación del Artículo 7 de la presente Convención por un Estado Parte, y la Comisión las considerará de acuerdo con las normas y los requisitos de procedimiento para la presentación y consideración de peticiones estipulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Estatuto y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

2. RECOMENDACIONES DE LOS MECANISMOS DE CONTROL INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE COMBATE A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, EN UN CASO PARADIGMÁTICO: FEMINICIDIO EN CIUDAD JUÁREZ

La estrategia didáctica para abordar el tema de las Recomendaciones de los mecanismos de control internacionales de Derechos Humanos en materia de combate a la violencia contra las mujeres, que propone este material, es a través del análisis de un caso paradigmático. Considerando su gravedad, su duración y la trascendencia a nivel internacional, el caso que se propone analizar es el feminicidio que desde 1993 se ha comenzado a documentar por diversos organismos protectores de derechos humanos nacionales e internacionales.

2.1. Informes que contienen Recomendaciones de Organismos Internacionales de Derechos Humanos sobre el feminicidio que ocurre en Ciudad Juárez

Diferentes organismos, relatores y expertos nacionales e internacionales han analizado la situación de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, a continuación, se incluye información sobre algunos de los documentos que han emitido y que incluyen Recomendaciones al Estado Mexicano tendientes a combatir la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.

En noviembre de 1999, se dio a conocer el Informe de la Relatora, Sra. Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y presentadas en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos. Este documento, significó el primer acercamiento de los organismos internacionales al problema de los homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, aportó una primera mirada internacional al problema e implicó un primer planteamiento de Recomendaciones, que son rescatadas en los siguientes informes de organismos internacionales desde diferentes puntos de vista y, en algunos, con mayor énfasis.

En este informe se detectan aspectos que dificultan la solución al problema de Ciudad Juárez:

- A. Ineficaz respuesta de las autoridades en materia de investigación de los asesinatos;
- B. Conducta arrogante e indiferente de las autoridades hacia los familiares de las víctimas;
- y
- C. Un ambiente de impunidad, desconfianza ciudadana hacia las instituciones gubernamentales y amenazas contra los defensores de los derechos humanos.

Por su parte, en enero de 2002, se dio a conocer el 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, que estuvo enfocado principalmente al análisis del Estado de Derecho, la administración de justicia y la independencia del Poder Judicial en México.

En términos generales, el informe destaca como aspectos de urgente atención:

- A. La ineficacia e ineptitud de las investigaciones de los asesinatos en esta región; y
- B. La indiferencia, insensibilidad y negligencia de la policía encargada de las indagaciones, la impunidad y las desigualdades de género y prácticas discriminatorias contra las mujeres en el ámbito laboral.

El informe incluye un apartado de diversas Recomendaciones. Con relación a la visita que el Relator Especial realizó a México del 13 al 23 de mayo de 2001, establece:

- “p) Por lo que hace a la situación de la mujer:
1. Deben investigarse a fondo los casos aún no esclarecidos en relación con los más de 189 asesinatos de mujeres ocurridos en Ciudad Juárez y procesarse a sus autores.
 2. Los tribunales deben acelerar la resolución de los juicios pendientes.
 3. Debe estudiarse la erradicación de las prácticas discriminatorias contra la mujer en el lugar de trabajo.
 4. Deben articularse programas para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia.
 5. La policía y los fiscales han de recibir formación sobre la forma de tratar a las víctimas de la violencia sexual.
 6. Debe examinarse la posibilidad de establecer unidades especiales que se ocupen de los delitos de violencia contra la mujer”.

En febrero de 2002 se da a conocer Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez México: El derecho a no ser objeto de Violencia y Discriminación, que es el primer informe enfocado específicamente a la violencia contra las mujeres en esa ciudad fronteriza; en él se expone la gravedad de la situación y se reconocen las diferentes formas de discriminación basadas en el género en las cuales subyace la violencia contra las mujeres.

Este documento, cuenta con un apartado de Recomendaciones que las agrupa de la siguiente manera: generales, referentes a la investigación, procesamiento y sanción de los probables responsables, incluye también un grupo de Recomendaciones en materia preventiva. A continuación se transcriben dichas Recomendaciones:

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

1. Priorizar la plena inclusión, participación y colaboración de todos los niveles de gobierno --federal, estatal y municipal-- en la respuesta estatal frente a los asesinatos y otras modalidades de violencia basada en el género que afectan a la mujer en Ciudad Juárez, con la aplicación de objetivos, cronogramas, mecanismos de supervisión y evaluación específicos tendientes a garantizar la eficacia de los mecanismos de participación interinstitucional.
2. Al buscar soluciones al asesinato de mujeres y niñas en Ciudad Juárez, dedicar mayor atención a la elaboración de una comprensión integrada sobre la manera en que las distintas formas de violencia contra la mujer se relacionan y refuerzan

recíprocamente; y a la aplicación de estrategias integradas para combatir esa violencia.

3. Deben reforzarse los esfuerzos iniciados para incorporar la perspectiva de género en el diseño y la aplicación de la política pública, prestándose especial atención a hacer efectivos esos esfuerzos en la práctica a los niveles del Estado de Chihuahua y de la Municipalidad de Ciudad Juárez, a fin de prestar debida atención al cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación.

4. Ampliar la participación de las mujeres en el diseño y la aplicación de la política pública y la adopción de decisiones en todo nivel y en todos los sectores de gobierno.

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

1. Reforzar la capacidad institucional y los procedimientos tendientes a responder a los delitos de violencia contra la mujer, inclusive asignando recursos humanos y materiales adicionales a la Fiscalía Especial y a los demás órganos encargados de enfrentar y reprimir esas violaciones de derechos.

2. Establecer procedimientos tendientes a intensificar la supervisión independiente, inclusive mediante informes periódicos, para las investigaciones realizadas bajo la dirección de la Fiscalía Especial, para hacer efectiva una evaluación periódica de las medidas adoptadas y oportunos avances en cada caso.

3. Lograr que las investigaciones de los asesinatos de mujeres se desarrollen, desde su iniciación, sobre la base de planes de investigación en que se tenga en cuenta la prevalencia de la violencia contra la mujer y posibles vínculos mutuos entre determinados casos.

4. Elaborar y aplicar un plan de acción referente a las denuncias pendientes sobre desaparición de mujeres, para asegurar que se estén examinando todas las posibilidades razonables de investigación, y para cruzar los datos relacionados a desapariciones con los referentes a homicidios, a fin de identificar posibles conexiones o modalidades.

5. Elaborar y aplicar un plan de acción con respecto a los casos “fríos”, diseñado de modo de identificar y corregir todas y cada una de las fallas existentes en esos archivos (como las identificadas por la CNDH en su examen) y reactivar las investigaciones.

6. Ampliar la asistencia que ha proporcionado la PGR a la PGJE en casos aislados y concretar las contribuciones que puede y debe efectuar para fortalecer la capacidad local en ámbitos tales como asistencia técnica, en materia de investigación, criminológica, de medicina forense, de sicología forense y otras modalidades de asistencia científica.

7. Mejorar los procedimientos y prácticas tendientes a lograr que los informes de personas desaparecidas sean objeto de una investigación rápida, cabal e

imparcial, inclusive a través de protocolos o directrices tendientes a garantizar el cumplimiento de normas básicas en todos los casos, y a la elaboración de nuevas iniciativas, como la publicación de boletines en los medios de difusión.

8. Garantizar un pronto acceso a medidas especiales de protección de la integridad física y psicológica de las mujeres objeto de amenazas de violencia; y garantizar la eficacia de tales medidas.

9. Intensificar los esfuerzos tendientes a capacitar a todas las autoridades pertinentes --incluidos policías, fiscales, médicos forenses y otros especialistas, jueces y personal judicial-- en cuanto a las causas y consecuencias de la violencia basada en el género, en cuanto a los aspectos técnicos pertinentes para la investigación, el procesamiento y el castigo, así como a la necesidad de aplicar los conocimientos en su interrelación con las víctimas o sus familias.

10. Aplicar reformas destinadas a proteger los derechos de las víctimas o sus familiares, de modo de promover la protección y las garantías judiciales, principalmente mejorando los mecanismos que garanticen que las partes afectadas tengan acceso a información sobre la evolución de la investigación y sobre sus derechos en los procesos judiciales, así como desarrollar las posibilidades de obtener asistencia jurídica cuando sea necesario para llevar adelante tales procedimientos.

11. Garantizar una adecuada supervisión de los funcionarios encargados de adoptar medidas de reacción e investigación frente a delitos de violencia contra la mujer, y garantizar la efectiva aplicación de los mecanismos establecidos para llamarlos a responsabilidad en las esferas administrativa, disciplinaria o penal, según el caso, cuando estén omisos en el cumplimiento de sus cometidos conforme a la ley.

12. Proporcionar a quienes tratan de obtener asistencia de esos funcionarios un procedimiento asequible y eficaz de presentación de denuncias en caso de incumplimiento de sus obligaciones conforme a la ley, e información sobre la manera de invocar dicho procedimiento.

13. Reorientar las relaciones de trabajo con las personas y entidades que presten servicios de coadyuvancia (asesoramiento letrado en defensa de los intereses de la víctima en investigaciones y procesos penales) para hacer efectivo un intercambio de información fluido y utilizar plenamente el mecanismo de la coadyuvancia, tal como fue concebido en su origen ese auxiliar de la justicia.

14. En vista del clima de temor y amenazas relacionado con algunos de estos asesinatos y los potenciales vínculos de algunos con el crimen organizado, considerar la posibilidad de hacer participar a funcionarios policiales de otras regiones en los equipos de investigación, como medio de lograr que los funcionarios que viven en la comunidad no sean objeto de amenazas o presiones, y de incrementar la confianza ciudadana.

15. También con respecto al problema del temor y las amenazas, prestar atención prioritaria a fin de garantizar medidas de seguridad para las mujeres víctimas de actos o amenazas de violencia, familiares, defensores de derechos humanos,

testigos o periodistas en situaciones de riesgo; para brindar protección a esas personas en su derecho a la seguridad personal; para que quienes se presentan a exigir aclaración de esos delitos o a proporcionar información no sean intimidados y puedan continuar tales esfuerzos.

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Trabajar con la sociedad civil procurando diseñar y llevar a la práctica campañas de derechos y educación de amplia base; primero, para informar a las mujeres de Ciudad Juárez sobre su derecho a estar exentas de violencia y sobre la manera de buscar protección para ese derecho; y segundo, para asegurar que hombres, mujeres y niños comprendan el que la violencia basada en el género es una violación de derechos humanos, en el marco del derecho internacional y como delito punible conforme a la legislación de Chihuahua.

7. Adoptar medidas tendientes a involucrar a más hombres en iniciativas encaminadas a modificar actitudes y prácticas basadas en estereotipos, y lograr que las campañas públicas sean diseñadas de modo que correspondan a las necesidades de hombres y mujeres y de las familias.

8. Trabajar con los medios de difusión en la promoción de conciencia pública sobre el derecho a estar exento de violencia; informar al público sobre el costo y las consecuencias de tal violencia; difundir información sobre servicios de apoyo jurídico y social para quienes corren riesgos; e informar a víctimas, victimarios y potenciales victimarios sobre el castigo de esa violencia.

9. Trabajar con entidades de los niveles del Gobierno Federal y de los gobiernos del Estado de Chihuahua y de la Municipalidad de Ciudad Juárez responsables de la protección de los derechos de la niñez, a fin de garantizar la disponibilidad de mecanismos especiales de protección para niños amenazados de violencia basada en el género, y lograr que en la respuesta a la violencia de ese tipo contra las niñas se tenga en cuenta su especial vulnerabilidad”.

Aunque no es un documento que provenga de un órgano jurisdiccional, es necesario mencionar que en agosto de 2003, el informe de Amnistía Internacional titulado “México: muertes intolerables: diez años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua”, pone énfasis en el reconocimiento de un patrón persistente de violencia contra la mujer en los delitos cometidos y en el problema de la discriminación de género. Observa una negativa por parte de las autoridades a reconocer la dimensión de violencia de género en el problema. A continuación se transcriben las Recomendaciones contenidas en este informe:

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

Condenar e investigar los homicidios y las desapariciones de mujeres

1. Reconocer y condenar públicamente las desapariciones y homicidios de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua, resaltar la dignidad de las víctimas y la legitimidad de la lucha de los familiares en la búsqueda de la verdad, justicia y reparación.
2. Llevar a cabo investigaciones prontas, exhaustivas, efectivas e imparciales, coordinadas y con los recursos suficientes en todos los casos de desapariciones y homicidios de mujeres en el estado de Chihuahua.
3. Resolver con urgencia el reclamo de la sociedad sobre la jurisdicción competente para la investigación de estos casos para asegurar investigaciones más eficaces, rápidas y exhaustivas que gocen de recursos, expertos necesarios y cooperación plena de cualquier otra instancia. Las autoridades

federales deben asumir responsabilidad plena para asegurar la eficacia de las investigaciones y responder por sus obligaciones ante la sociedad mexicana y la comunidad internacional.

4. Establecer un mecanismo de búsqueda urgente en el caso de denuncias de desapariciones de mujeres y niñas, con especial atención a casos que conformen el patrón existente y casos de menores de edad. Este mecanismo debe formar parte inicial de una investigación penal con amplias competencias, haciendo partícipes a las familias y a sus coadyuvantes. Se deben implementar medidas para dinamizar las investigaciones de todos los casos vigentes de desaparición.
5. Proporcionar los recursos, la formación y el marco legal necesarios para que los agentes del Ministerio Público y de la policía puedan realizar investigaciones eficaces, según las normas internacionales señaladas en el capítulo 4. En particular, los procedimientos deben atenerse estrictamente a las disposiciones de la “Convención de Belém do Pará” y otras normas sobre violencia contra la mujer, en cuanto a la recolección y análisis de datos y a la persecución y prevención de esta violencia.
6. Incorporar una perspectiva de género en todos sus procedimientos de investigación y en la valoración de los casos, analizando la manera en que el género de la víctima afecta el contexto y la forma de la violencia, las consecuencias que tiene y la respuesta de las autoridades hacia ella. La investigación de la violación y otras formas de violencia sexual debe seguir los protocolos internacionales.
7. Deben revisarse los procedimientos de un Ministerio Público a fin de garantizar su imparcialidad y autonomía, así como asegurar mecanismos de supervisión judicial para asegurar la rendición de cuentas.
8. Fortalecer el marco legal para hacer efectiva la figura de la coadyuvancia, para reglamentar mejor las facultades de Ministerio Público al iniciar una averiguación previa y acreditar un delito, así como para permitir que las decisiones del Ministerio Público puedan ser apeladas expedita y eficazmente ante un tribunal independiente.
9. Fortalecer el papel de la Mesa Técnico-Jurídica y otorgarle facultades para revisar y tratar los expedientes, reforzando el papel de la coadyuvancia de los representantes de las víctimas.
10. Asegurar que los servicios forenses a nivel estatal y federal sean independientes de las Procuradurías Generales, y que dispongan de los recursos adecuados y de la capacitación necesaria en metodología de investigación en violencia de género y derechos humanos. Las exhumaciones, las autopsias y la identificación de cadáveres deben ajustarse a los protocolos internacionales, contando donde sea necesario con la asesoría de peritos de organismos nacionales o internacionales.
11. Implementar un programa de exhumaciones que permita ubicar lugares donde puedan hallarse restos e identificarlos. Estas identificaciones deben realizarse científicamente y con pleno respeto de la dignidad de las víctimas y de sus familiares. En caso de resultados contradictorios las pruebas deberían ser revisadas por expertos independientes, con la anuencia de las familias. Los cuerpos de las víctimas deben ser entregados sin demora a sus familiares al ser comprobada la identidad.

Sancionar a los responsables con todas las garantías del debido proceso

12. Investigar y sancionar la negligencia, omisión, complicidad o tolerancia de agentes del Estado en las desapariciones y homicidios de mujeres en el estado de Chihuahua. Todo agente del Estado presuntamente responsable de cometer graves abusos a los derechos humanos, como actos de tortura, debe ser llevado ante la justicia con todas las garantías del debido proceso y apartado de su cargo a la espera del resultado de las investigaciones.
13. Agilizar la resolución de los juicios pendientes en contra de los presuntos autores y rehacer con transparencia los procesos de investigación que puedan tener vicios de nulidad por violaciones al debido proceso, como la admisión como prueba de declaraciones auto-inculpatorias obtenidas bajo tortura.
14. Abstenerse de señalar públicamente la culpabilidad de presuntos autores a través de los medios de comunicación, antes de que se termine un juicio con las formalidades de ley.
15. Capacitar a jueces en materia de violencia contra la mujer y derechos humanos, alentándoles a invocar en sus decisiones y sentencias la legislación doméstica e internacional que protege los derechos de la mujer.

Brindar reparación y apoyo a las víctimas y a sus familiares

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

Prevenir la violencia contra la mujer

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

comportamientos de intolerancia y discriminación que inciden directamente en la violencia contra las mujeres. Estas campañas deberían extenderse al sector escolar y laboral y a toda la comunidad y ser impulsadas e implementadas junto con el sector privado, particularmente con la participación de la industria maquiladora.

23. Adecuar la legislación federal y la de los estados a las normas internacionales en materia de violencia contra la mujer y asegurar su puesta en práctica a través del Programa PROEQUIDAD y otros mecanismos apropiados. En particular el marco legislativo debe afirmar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, y a ser valoradas y educadas libres de patrones sociales o culturales basados en conceptos de inferioridad o subordinación. Los estados deben introducir legislación contra la discriminación y la violencia contra la mujer bajo los mismos principios, así como priorizar programas concretos para su implementación.
24. Reformar el artículo 133 de la Constitución para establecer claramente la supremacía jerárquica de las obligaciones contraídas por México en virtud de tratados internacionales sobre la legislación nacional, incluida la Constitución.
25. Promover legislación para garantizar que las obligaciones suscritas por México en las convenciones de derechos humanos son de plena aplicabilidad y vigencia en todo el territorio nacional, y que los poderes autónomos de las entidades federativas no sirven para permitir la impunidad.

En noviembre de 2003, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, emitió el “Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México”, que analiza técnicamente la investigación y procesamiento de causas mediante el examen de los expedientes judiciales de todos los casos pendientes y resueltos de homicidios dolosos perpetrados contra mujeres en Ciudad Juárez.

A diferencia de los demás informes, éste no contiene un apartado en el que se enlisten las Recomendaciones emitidas, pues éstas aparecen a lo largo del documento. En este sentido, se recomienda consultar el texto íntegro del informe. Brevemente, podemos mencionar que el documento menciona una serie de deficiencias en los siguientes aspectos:

- A. Aplicación del marco legal procesal penal;
- B. Necesidad de transparencia;
- C. Acercamiento de la justicia a la sociedad;
- D. Dilaciones indebidas;
- E. Falta de imparcialidad objetiva;
- F. Falta de investigación de denuncias de torturas o secuestros;
- G. Abuso de discrecionalidad en la valoración de pruebas;
- H. Preeminencia de la confesión y testificado;
- I. Infravaloración de las pruebas periciales
- J. Falta de colaboración con las investigaciones;
- K. Falta de tipicidad penal adecuada y de continuidad y metodología de las investigaciones, entre otros.

En diciembre de 2003, se publicó el informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, titulado “Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México” que plantea una serie de Recomendaciones para que el Estado Mexicano avance en el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

En lo que respecta al caso de Ciudad Juárez, recomienda:

“Con base en lo anterior se hacen las siguientes propuestas al gobierno federal:

- Apoyar política y financieramente a la Comisionada.
- Poner en práctica las Recomendaciones hechas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, diferentes relatores de la Organización de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Amnistía Internacional.
- La Comisionada debe fortalecer la coordinación entre los diferentes niveles y difundir el programa de 40 puntos dentro del cual debe prestarse especial atención a los reportes de mujeres desaparecidas. Eso le permitirá co-gestionar apoyos internacionales, de otros estados y de la sociedad civil.
- Como hay indicios de que este tipo de violencia pareciera estar extendiendo a otras ciudades, la Comisionada federal debe desarrollar una metodología que permita evaluar aquellos casos que podrían tener similitud con los crímenes seriales de Ciudad Juárez.
- Asegurarse que el INMUJERES promueva y verifique el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres; y, sobre todo, que lleve a cabo, coordine y haga más eficientes las políticas y programas diseñados para proteger a las mujeres y a las niñas de la violencia familiar.
- A partir del caso de Ciudad Juárez, explorar la viabilidad de que en México se incorpore plenamente la reparación del daño.
- Encontrar formas jurídicas para resolver las trabas puestas a la aplicación de la justicia cuando gobiernos locales invocan factores jurídicos como para negarle competencia al gobierno federal”.

En julio de 2004, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su “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 y respuesta del Gobierno de México”, reconoce como positivas algunas acciones realizadas por el Gobierno Federal, pero pone de manifiesto gran preocupación por las graves y sistemáticas violaciones de los derechos de las mujeres en Ciudad Juárez durante más de diez años, señalando la falta de eficacia del Estado para erradicar dichas violaciones, sancionar a los culpables y prestar la ayuda necesaria a los familiares de las víctimas.

Este documento emite Recomendaciones de carácter general y otras específicas en materia de prevención de la violencia, garantía de seguridad y promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, así como en materia de investigación de los crímenes, sanción de los responsables y prevención. A continuación se reproducen dichas Recomendaciones.

“A. Recomendaciones de carácter general:

263. El Comité considera que hay faltas graves en el cumplimiento de los compromisos asumidos con la ratificación de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer consubstanciadas en la permanencia y tolerancia de la violación de sus derechos humanos al mantenerse de forma muy generalizada y sistemática la violencia de género y los crímenes de homicidios e desapariciones de mujeres, como una de sus manifestaciones más brutales, por lo que recomienda:

264. Cumplir todas las obligaciones adquiridas al ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Recordar específicamente que la obligación de eliminar la discriminación contra la mujer no comprende solo las acciones u omisiones realizadas por el Estado sino también la necesidad de tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer cometida por cualquier persona, organización o empresa.

265. El Comité considera que en el momento actual, en respuesta a la creciente demanda nacional e internacional de que se actúe con urgencia, se percibe una evolución positiva en la actitud de las autoridades mexicanas a nivel federal. Han reconocido que existe un problema grave y han asumido compromisos para buscar soluciones, involucrando las diferentes áreas e instancias que deben contribuir para un cambio total e integrado de la situación existente. No obstante, señala que estas medidas resultan aún insuficientes y que no existe para su ejecución la indispensable articulación entre los tres niveles de gobierno. Por otra parte, en las autoridades estatales y municipales aun existe tendencia a restar importancia y magnitud al problema y no se percibe igual disposición para encararlo a fondo y críticamente, por lo que recomienda:

266. Intensificar los esfuerzos de coordinación y participación entre todos los niveles de poder - federal, estatal y municipal - entre si, y con la sociedad civil, con vista a garantizar de la mejor manera los mecanismos y programas recientemente adoptados e iniciados, específicamente en el Programa de los cuarenta puntos, así como otros que se consideren oportunos. Por otro lado, el Comité señala la responsabilidad de todas las autoridades a todos los niveles, en la prevención de la violencia y la protección de los derechos humanos de las mujeres.

267. Constatando que los esfuerzos muy recientes, aunque tardíos para un problema que data desde hace 10 años, podrían conducir a poner fin a los asesinatos de mujeres, a la impunidad y contribuir a prevenir y erradicar todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, preocupa al Comité que en todas las acciones y programas no ha sido asumida claramente una perspectiva de género, lo cual resulta fundamental para alcanzar de estos objetivos, por lo que recomienda:

268. Incorporar la perspectiva de género en todas las investigaciones y en las políticas de prevención y combate a la violencia y programas de reconstrucción del tejido social, teniendo en cuenta los aspectos propios de la violencia ejercida sobre las mujeres en razón de su sexo, sus causas y consecuencias, y las

respuestas sociales específicas que su situación requiere, en una perspectiva de eliminación de la discriminación y construcción de la igualdad de género.

269. El Comité resalta como aspecto positivo que se han integrado las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al problema de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez al trabajo de la Subcomisión que da seguimiento al Programa de los 40 puntos y que han sido tenidas en cuenta para desarrollar algunos proyectos en ese territorio. No obstante, preocupa al Comité el clima de desconfianza aún existente y resultante de muchos años de inoperancia y falta de respuesta de las autoridades, por lo que recomienda:

270. Mantener, en toda la implementación del Programa una estrecha vinculación con las organizaciones de la sociedad civil en la Subcomisión creada, así como en todas las instancias de diálogo, y promover el intercambio de información de manera permanente, teniendo en cuenta las opiniones y Recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil. Proporcionar de manera rápida información amplia y transparente sobre todas las acciones previstas y en curso, su evaluación y resultados para crear confianza y posibilitar la cooperación de los diversos sectores e instituciones de la sociedad civil.

B. Recomendaciones en materia de investigación de los crímenes y sanción de los responsables

271. Preocupa al Comité que la mayoría de los casos de crímenes contra mujeres, especialmente la totalidad de los resultantes de violencia sexual, no han sido esclarecidos por las instituciones correspondientes. El Comité resalta que aunque se constituyó la Agencia Mixta con participación de la PGR y de la PGJE, en realidad se mantienen dos líneas de mando y de acción independientes. Si bien es cierto que se han atraído al fuero federal 14 casos y que la PGR plantea que se están estudiando y sistematizando todos los expedientes de los homicidios de mujeres, con especial atención a los homicidios resultantes de violencia sexual, cada cual actúa según corresponda a su fuero, por lo que tal medida, aunque ha sido un esfuerzo del Gobierno Federal, no garantiza el esclarecimiento cabal de los hechos, ni asegura que se pongan a disposición de los Tribunales los verdaderos culpables. Por todo ello recomienda:

272. Reforzar la armonización de las actuaciones de las autoridades federales y estatales en la Agencia Mixta establecida en Ciudad Juárez en el mes de agosto de 2003, para que cada caso se trate en conjunto por ambas autoridades, y que se continúe la revisión por la PGR de cada caso y la sistematización de toda la información disponible. Proponer al Gobierno Federal que valore la posibilidad de ejercer la atracción a nivel federal de los crímenes de violencia sexual no resueltos durante estos 10 años, – dada la responsabilidad del Estado ante la sociedad mexicana en su conjunto y la comunidad internacional de garantizar la plena vigencia de los derechos de la mujer reconocidos en la Convención (CEDAW). Al hacer esta propuesta el Comité se suma a la solicitud de las Comisiones Especiales del Senado y del Congreso de la Nación, del Instituto Nacional de las Mujeres, del Parlamento de Mujeres de México y de otras entidades nacionales e internacionales.

273. Preocupa al Comité que en los casos de homicidios y desapariciones no se ha procedido a investigar seria y profundamente cada caso, incluso se han ignorado denuncias de familiares y se han destruido evidencias y pruebas. Ha prevalecido la impunidad durante toda una década en la que estos crímenes se han tratado como violencia común del ámbito privado, ignorando la existencia de un patrón de discriminación, cuya manifestación más brutal es la violencia extrema contra la mujer. También preocupa al Comité la ineficiencia, la negligencia y la tolerancia de las autoridades encargadas de la investigación de los crímenes, las evidencias de fabricación de culpables bajo tortura y el hecho de que se consideren e informen como concluidos o resueltos los casos al ser presentados ante los Tribunales, aunque los inculpados no sean detenidos ni sancionados. Por todo esto recomienda:

274. Investigar a fondo y sancionar la negligencia y complicidad de agentes de las autoridades del Estado en las desapariciones y homicidios de las mujeres, así como la fabricación de culpables bajo tortura; investigar y sancionar la complicidad o tolerancia de agentes de las autoridades del Estado en las persecuciones, hostigamiento y amenazas a familiares de víctimas, miembros de organizaciones que las representan y otras personas involucradas en su defensa.

275. Preocupa seriamente al Comité la falta de la debida diligencia de las autoridades estatales y municipales ante los casos de mujeres desaparecidas, la inconsistencia en las estadísticas que se ofrecen, la clasificación entre las consideradas de " alto riesgo " y las que no lo son, a los efectos de iniciar la búsqueda inmediata o la averiguación de su ubicación, estableciéndose así una discriminación con las que no se ajustan por su conducta a los patrones morales aceptados, pero que tienen igual derecho a la vida. Preocupa igualmente que no se cuente con los medios y el personal policial suficiente y capacitado para actuar ante las denuncias y que en ocasiones transcurran los días antes de comenzar una investigación. En tal sentido recomienda:

276. Establecer mecanismos de alerta temprana y búsqueda urgente en los casos de las desapariciones de mujeres y niñas en Ciudad Juárez y Chihuahua, dada la vinculación estrecha que existe entre desapariciones y asesinatos y por lo tanto el extremo peligro que representa cada desaparición ocurrida; teniendo en cuenta que las primeras 24 horas son cruciales y que todos los casos de patrón similar deben ser considerados como desapariciones de alto riesgo y no simples casos de extravío. Así mismo considera imprescindible que se asignen a las autoridades a esta instancia, la capacitación y los recursos humanos y materiales que se requiere para actuar con la debida diligencia.

277. Preocupa al Comité las irregularidades de las investigaciones, la aparente incompetencia de las autoridades, las extrañas condiciones en que aparecen las víctimas, las irregularidades de las pruebas forenses, la cantidad de casos que permanecen sin identificar, la desorganización en que se plantea se encuentra la documentación de que se dispone, las cuales ofrecen un cuadro dramático de la situación. Por todo ello recomienda:

278. Adoptar medidas destinadas a garantizar la total autonomía e independencia de los servicios/peritos de ciencias forenses en la investigación de los crímenes, así como la capacitación y recursos adecuados a un desempeño

eficaz, cabal y pronto de sus tareas y responsabilidades. Promover y garantizar la formación y capacitación de todos los agentes del Estado involucrados en las investigaciones, incluyendo agentes policíacos, no solo en lo que se refiere a los aspectos técnicos de las investigaciones, sino también en materia de violencia de género, considerada como violación de derechos humanos de las mujeres. El Comité recomienda también que se elabore un registro nacional de mujeres asesinadas y desaparecidas.

279. El Comité expresa preocupación y consternación ante el trato inhumano que reciben las madres y familiares de las víctimas de homicidios sexuales y desapariciones por las autoridades locales que parecen ser insensibles ante las terribles situaciones que atraviesan. Expresa también su preocupación respecto a las dificultades enfrentadas en el acceso a la información sobre las investigaciones por parte de los familiares de víctimas y sus representantes, por lo que hay que:

280. Exigir que las madres y los familiares de las víctimas sean tratadas con el debido respeto, consideración, compasión y solidaridad a su dolor, en correspondencia con los principios de humanidad y sus derechos fundamentales como seres humanos y sancionar a las autoridades responsables de este trato cruel e inhumano. Garantizar el funcionamiento del mecanismo de coadyuvancia y su representación legal en defensa de los intereses de las víctimas en la investigación y en los procesos penales.

281. De igual forma, expresa preocupación, por la situación de inseguridad que prevalece en Ciudad Juárez como consecuencia de las amenazas, persecuciones, agresiones y difamaciones de que son objeto las madres y familiares de las víctimas, así como sus abogados (as), e integrantes de las organizaciones de la sociedad civil empeñadas en esta lucha. También preocupa al Comité que algunas de estas personas manifiestan gran inseguridad y desconfianza en los casos en que la policía estatal les ofrece custodia, y recomienda:

282. Poner en práctica con urgencia o reforzar medidas efectivas para la protección de personas e instituciones que trabajan en Ciudad Juárez y Chihuahua por el esclarecimiento de los hechos y el respeto a los derechos humanos, las cuales, al igual que los familiares de las víctimas que se han organizado para estos fines, continúan sufriendo amenazas y hostigamiento.

283. El Comité coincide con las opiniones que plantean que por el hecho de ser Ciudad Juárez fronteriza con Estados Unidos, las responsabilidades por los crímenes podrán tener origen en personas radicadas en los dos lados de la frontera o en redes de crimen organizado de nivel internacional, dedicadas a tráfico de mujeres, de droga, de armas, de órganos, etc. y recomienda:

284. Considerar el establecimiento de un Convenio con los Estados Unidos de América para la cooperación en la investigación sistemática de los asesinatos y desapariciones.

285. Alarma al Comité el hecho de que los homicidios de mujeres se están extendiendo a la capital del Estado de Chihuahua y a otras ciudades de la República mexicana, por lo que recomienda:

286. Sensibilizar todas las autoridades estatales y municipales para la violencia de género encarada como violación de derechos fundamentales, para una revisión substantiva de la legislación en esta perspectiva cuando necesario, para investigar estos casos con diligencia y eficacia y para combatir las causas estructurales de esta violencia,

C. En materia de prevención de la violencia, garantía de seguridad y promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres.

287. El Comité constata que se han tomado un grupo de medidas para prevenir la violencia contra las mujeres que existe en Ciudad Juárez y subraya que por tratarse de una situación estructural y de un fenómeno social y cultural profundamente arraigado en la conciencia, en las costumbres de la población, requiere de una respuesta global e integral, de una estrategia dirigida a transformar los patrones socio- culturales vigentes, especialmente en lo que respecta a eliminar la concepción de que la violencia de género resulta inevitable. En esta perspectiva recomienda:

288. Organizar - con la participación activa, en cada etapa del proceso, de las organizaciones de la sociedad civil incluyendo a hombres y niños - campañas masivas, inmediatas y permanentes que erradiquen la discriminación contra la mujer, promuevan la igualdad entre mujeres y hombres y contribuyan a un empoderamiento de las mujeres. Monitorear tales campañas de forma sistemática con el objetivo de lograr resultados concretos y positivos. Incluir en los programas educativos y de formación a los varios niveles, incluyendo en el sector laboral módulos de información y sensibilización sobre el respecto a los otros, la dignidad de las personas y la violencia de género en cuanto violación de derechos humanos. Promover la formación y capacitación de los agentes de los servicios públicos en general, y en particular de los jueces y personal judicial, en materia de violencia de género y derechos humanos y en la necesidad de considerar la dimensión de género en sus acciones y procedimientos y también en las sentencias y decisiones judiciales. Sensibilizar los medios de comunicación respecto a la violencia de género y conminarlos a asumir una actitud positiva y didáctica sobre el tema, teniendo en cuenta su responsabilidad social, la cual deriva del poder que ostentan en una sociedad de comunicación.

289. El Comité expresa preocupación por la situación de discriminación e inseguridad que prevalece en las maquilas, donde trabaja la casi totalidad de las mujeres incorporadas a la fuerza laboral. De igual forma señala que la mayor parte de la población femenina vive en la pobreza y la extrema pobreza, sin garantía de solución a sus necesidades básicas: trabajo, educación, salud, vivienda, infraestructura de saneamiento, iluminación, todo lo cual propicia situaciones graves, tensiones en el seno de las familias, muchas de las cuales están encabezadas por mujeres. Preocupa también al Comité que en Ciudad Juárez prevalecen conductas delictivas, tales como el crimen organizado, narcotráfico, migración ilegal, la trata de mujeres, el proxenetismo, la explotación

de la prostitución, la pornografía y otras graves y degradantes manifestaciones de delincuencia. En tal sentido recomienda:

290. Intensificar los programas y políticas de prevención de la violencia incluyendo los mecanismos de alerta rápida, el redoblamiento de la seguridad en zonas peligrosas o marginadas, los programas de vigilancia, la información sistemática sobre medidas de seguridad, etc. Adoptar e impulsar todas las medidas necesarias para restablecer el tejido social y crear condiciones que garanticen a las mujeres en Ciudad Juárez el ejercicio de los derechos que establece la Convención (CEDAW).

291. El Comité expresa su preocupación por la situación de vulnerabilidad y fragilidad de las víctimas de violencia, sus hijos e hijas y la situación de desequilibrio familiar que resuelta de esa situación, incluyendo las madres y otros familiares de mujeres asesinadas y desaparecidas. Pudo constatar que en el Programa de los 40 puntos se ha tenido en cuenta brindarles la atención que merecen, pero estas personas requieren que esa ayuda médica, psicológica, y económica sea sistemática, por lo que recomienda:

292. Garantizar el apoyo legal en el acceso a la justicia y a todas las garantías legales de protección a las víctimas de violencia y a los familiares de las asesinadas y desaparecidas. En este ámbito considerar la necesidad de garantizar que se viabilice a las abuelas que tienen bajo su guardia y custodia a los hijos/as de mujeres asesinadas o desaparecidas, los trámites de adopción a los efectos de que puedan beneficiarse con las prestaciones que le corresponden, así como que puedan tener acceso a todos los beneficios de seguridad y apoyo social, de los cuales tendrían derechos a través de sus madres. De igual forma que se dediquen los recursos necesarios para su atención médica y psicológica, así como para brindarles ayuda económica.

293. El Comité resalta como una medida positiva el nombramiento de una Comisionada Federal para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez; todavía, no siendo aún claras, para las expertas en la visita, sus competencias, poder, presupuesto y medios humanos y materiales para actuar con toda la eficacia y celeridad, entiende recomendar:

294. Dotar a la Comisionada Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez con la jerarquía y autoridad necesarias, con suficiente estructura, presupuesto y personal para ejercer cabalmente sus funciones en estrecha cooperación con las instituciones y mecanismos existentes a los diferentes niveles y garantizando la articulación con las organizaciones de la sociedad civil.”

2.2. Documentos e Informes que contienen Recomendaciones de Organismos Nacionales de Derechos Humanos sobre el feminicidio que ocurre en Ciudad Juárez, Chihuahua.

En el ámbito nacional, siendo Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos Mireille Roccati, se emitió la Recomendación 44/98 que es el primer documento

nacional que se ocupó del tema y emitió Recomendaciones para el Gobierno del Estado de Chihuahua, muchas de las cuales han sido cumplidas de manera parcial.

En su último apartado, la Recomendación 44/98, emite las siguientes Recomendaciones.

“IV. RECOMENDACIONES

A usted, Gobernador del Estado de Chihuahua:

PRIMERA. Se sirva enviar sus instrucciones a quien corresponda, a fin de que, a la brevedad, se practiquen las diligencias necesarias tendentes a lograr la integración, perfeccionamiento legal y, en su oportunidad, determinación conforme a Derecho, de las averiguaciones previas señaladas en el capítulo Observaciones.

SEGUNDA. Instruir a quien corresponda para que en el marco de la competencia legal que le resulta propia al Estado de Chihuahua, se realicen los convenios de colaboración que se estimen necesarios con las diversas Procuradurías del País y otros cuerpos policiales, para que se integre un equipo de trabajo interdisciplinario e interinstitucional que se aboque a la investigación exhaustiva de los casos de homicidios y violaciones ocurridos en Ciudad Juárez, Chihuahua, con objeto de resolver a la brevedad posible tales delitos; así como para que se establezcan y, en su caso, se actualicen los convenios de colaboración que conforme a Derecho procedan, con los Gobiernos Municipales de ese Estado, así como con las Entidades Federativas vecinas y los que correspondan en materia fronteriza, con objeto de fortalecer las acciones en materia de seguridad pública, procuración de justicia y persecución de los delitos, revisando periódicamente sus resultados.

TERCERA. Se establezca a la brevedad un programa estatal de seguridad pública que, sin menoscabo de las atribuciones que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la correspondiente Ley Estatal confieren al gobierno, tienda a establecer en aquellos municipios con mayor incidencia delictiva, como Ciudad Juárez, una adecuada y eficiente coordinación entre las reas de seguridad pública estatal y municipal, realizando reuniones periódicas que permitan evaluar los avances en materia de seguridad pública y llevar a cabo los ajustes necesarios para que tal servicio público sea permanentemente eficaz, en un marco de respeto a los Derechos Humanos.

CUARTA. Se sirva ordenar que se inicie y de- termine un procedimiento de responsabilidad administrativa en contra del licenciado Luis Raúl Valenzuela C, jefe de Enlace de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, por los actos y omisiones señalados en la presente resolución.

QUINTA. Instruya a quien corresponda el inicio del procedimiento administrativo de investigación, a fin de determinar la responsabilidad en que incurrieron el Subprocurador General de Justicia de la Zona Norte, en Ciudad Juárez; el Coordinador Regional y la jefa de Averiguaciones Previas y entonces Coordinadora de la Unidad Especializada de Delitos Sexuales contra la Familia y

Personas Desaparecidas, todos adscritos a la misma Subprocuraduría; así como agentes del Ministerio Público, personal del Área de Servicios Periciales y Policía Judicial que han intervenido en la integración de las averiguaciones previas que se mencionan en el presente documento, por las omisiones señaladas anteriormente. De resultarles alguna responsabilidad penal, se inicie la averiguación previa correspondiente, y de reunirse los elementos suficientes, ejercitar la acción penal y, en su caso, una vez librada la orden de aprehensión respectiva, se proceda a su debido cumplimiento.

SEXTA. Establecer programas de inversión pública con participaciones federales, así como recursos estatales y municipales que tiendan a fortalecer las reas de seguridad pública y pro- curación de justicia de la Entidad en todos sus niveles. Tales programas deber n incluir infraestructura, una permanente y adecuada capacitación a los cuerpos policíacos, equipamiento, procesos de selección, y en lo que corresponda concursos de oposición para que con estricto apego a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado de Chihuahua, cumplan con eficacia y eficiencia su labor de seguridad pública, en cuanto a la prevención, investigación y persecución de los delitos, brindando adecuada seguridad a los gobernados y sus bienes, así como el abatimiento de la impunidad, de manera que resulte totalmente compatible con el respeto a los Derechos Humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y los tratados internacionales.

SEPTIMA. Se sirva dictar sus instrucciones a quien corresponda para que, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución particular del Estado de Chihuahua, así como en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la misma Entidad Federativa, se realicen los trámites o gestiones correspondientes a fin de investigar todo lo concerniente respecto del desempeño de funciones del licenciado Arturo Chávez Chávez, Procurador General de Justicia del mismo Estado, por las omisiones re feridas en el cuerpo de la presente resolución.

Al honorable Ayuntamiento de Ciudad Juárez, Chihuahua:

OCTAVA. Previas las formalidades de ley, instruya a quien corresponda que inicie, en términos de la legislación respectiva, el correspondiente procedimiento de investigación administrativa en contra de quien resulte responsable de las faltas u omisiones en que se ha incurrido en materia de seguridad pública de dicha municipalidad, con motivo de los homicidios y violaciones ocurridos en la circunscripción mencionada y, de considerarlo necesario, dar vista al Congreso del Estado, con copia integra de la presente Recomendación y la resolución que llegare a dictarse.”

Años más tarde, dicho organismo público autónomo emitió el “Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua”, mismo que se recomienda consultar en tanto analiza cada uno de los casos presentados ante la Comisión.

Una de las conclusiones del Informe, dado a conocer en 2004, es que “durante el proceso de investigación que realizó esta Comisión Nacional, se logró obtener información sobre la

existencia de 263 casos de homicidio de mujeres, ocurridos a partir de 1993, así como el dato oficial de 4,587 reportes de mujeres desaparecidas”.

El Informe contiene una serie de propuestas, que no alcanzan el estatus jurídico de recomendación, sin embargo orientan el quehacer de autoridades de los tres niveles de Gobierno. Estas propuestas son las siguientes:

“Al Gobierno Federal:

PRIMERA. Se realice la designación de un fiscal especial para la investigación de los homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua, respecto de los cuales existan líneas de investigación que los vinculen con la comisión de delitos federales, que le permita:

- a) En colaboración con las autoridades del fuero común y en términos de los convenios suscritos en el seno de la Conferencia Nacional de Procuradores, realizar un análisis integral de los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua, con la finalidad de determinar características en común, tales como: edad, nivel cultural, situación económica, actividad personal y laboral, círculo de amistades, adicciones, así como el intercambio de información respecto de personas reportadas como desaparecidas;
- b) Solicitar el apoyo y la colaboración de las instancias competentes del ámbito estatal y del municipal en la investigación de los delitos cometidos contra mujeres a partir de un programa de acción, cuyos resultados se hagan públicos y permitan evaluar periódicamente los avances y las responsabilidades de las instancias que intervengan;
- c) Analizar debidamente los indicios que permitan la plena identificación de las víctimas del delito de homicidio y de desapariciones, así como lograr ubicar a los responsables, y
- d) Informar, periódicamente, a la sociedad y a esta Comisión Nacional, sobre los avances y resultados de las investigaciones relativas a los homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua, así como las medidas adoptadas para la prevención de delitos relacionados con la violencia contra las mujeres, en el ámbito de sus respectivas facultades.

SEGUNDA. Que la asistencia técnica y científica en materia de investigación de delitos que se proporcione a través de la Procuraduría General de la República a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua se fortalezca, con objeto de que las investigaciones de los homicidios y desapariciones en Ciudad Juárez sean concluidas con rapidez y eficacia, e informar periódicamente a los familiares de las víctimas sobre las acciones realizadas y a la opinión pública sobre los resultados obtenidos con motivo de su intervención.

TERCERA. Elaborar un Registro Nacional de Personas Desaparecidas, que permita lograr la identificación y eventual ubicación de las personas que son

enviadas a la fosa común o en su caso que son inhumadas en calidad de desconocidos, el cual se opere en el seno de la Conferencia Nacional de Procuradores prevista como parte integral del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

CUARTA. Tomando en consideración lo dispuesto en el Tratado de Cooperación sobre Asistencia Jurídica Mutua entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos, se formule, por conducto de la Procuraduría General de la República, la solicitud de cooperación correspondiente a las autoridades encargadas de la investigación de los delitos en los Estados Unidos de América, radicadas en El Paso, Texas, y en el ámbito federal, en materia de suministro de documentos, registros o pruebas, en intercambio de información y cualquier otra forma de asistencia jurídica que permita hacer un frente común en la prevención, investigación y persecución de los homicidios y desapariciones de mujeres en ambos lados de la frontera.

Al Gobierno del estado de Chihuahua:

PRIMERA. Se deslinden las responsabilidades legales a cargo de los servidores públicos adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, derivadas de las omisiones en que han incurrido al no realizar las investigaciones adecuadas relativas a los homicidios y desapariciones de mujeres; de los encargados del trámite de las averiguaciones previas relativas a los homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua, por las acciones y omisiones señaladas en el presente informe especial, así como por la falsedad de informes proporcionados a esta Comisión Nacional y difundidos a la sociedad en general.

SEGUNDA. Replantear la labor de la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua, que le permita:

- a) Ubicar y sistematizar la totalidad de los expedientes relacionados con los homicidios y desapariciones de mujeres;
- b) Realizar las investigaciones de los homicidios y desapariciones de mujeres de manera congruente a las dimensiones del fenómeno;
- c) Efectuar un análisis integral de los expedientes iniciados con motivo de los homicidios y desapariciones de mujeres, de tal manera que no se discrimine a ninguno de ellos;
- d) Solicitar el apoyo y la colaboración de las instancias competentes, de los ámbitos federal y municipal, en la investigación de los delitos cometidos contra mujeres, a partir de un programa de acción, cuyos resultados se hagan públicos y permitan evaluar periódicamente los avances, así como las responsabilidades de las instancias que intervengan, y
- e) Analizar debidamente los indicios que permitan la plena identificación de las víctimas del delito, así como a los probables responsables;

A la Presidencia municipal de Juárez, Chihuahua:

PRIMERA. Deslindar las responsabilidades de los encargados del servicio de seguridad pública en el municipio por las acciones y omisiones señaladas en el presente informe especial, así como por la omisión en proporcionar informes a esta Comisión Nacional.

SEGUNDA. Informar periódicamente a la sociedad y a esta Comisión Nacional sobre los avances y resultados de las medidas adoptadas en materia de seguridad pública para la prevención de delitos relacionados con la violencia en contra de mujeres.

Al Gobierno Federal, al Gobierno del estado de Chihuahua y a la Presidencia municipal de Juárez, Chihuahua:

PRIMERA. Solicitar y destinar presupuesto para:

- a) Diseñar y desarrollar un programa específico de seguridad pública para el municipio de Juárez, Chihuahua, con la plena participación de los tres niveles de Gobierno, en el que se incluyan estrategias para la prevención del delito con un énfasis especial a los homicidios y desapariciones de mujeres, cuyos resultados se hagan públicos y en los que se definan las responsabilidades de las instancias participantes, y
- b) Contar con personal técnico y profesional debidamente capacitado que pueda realizar tareas de prevención de los delitos relacionados con la violencia en contra de mujeres.

SEGUNDA. Implementar medidas de coordinación, con la finalidad de desarrollar programas de capacitación en materia de prevención del delito, y estrategias de vigilancia en las zonas de incidencia de los homicidios y desapariciones de mujeres, especialmente actividades de prevención de delitos relativos a la violencia contra la mujer, identificando de manera precisa las acciones a realizar, en las que se especifiquen las tareas que se comprometan efectuar las autoridades del ámbito federal, estatal y municipal, y se establezcan las responsabilidades que a cada una de ellas le competen;

TERCERA. Informar periódicamente a la sociedad y a esta Comisión Nacional, sobre los avances y resultados de las investigaciones relativas a los homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, así como las medidas adoptadas para la prevención de delitos relacionados con la violencia en contra de mujeres.

CUARTA. Dar cuenta a la sociedad mexicana sobre el avance y cumplimiento total de las medidas y Recomendaciones emitidas por los organismos internacionales, así como por esta Comisión Nacional para hacer efectivo el derecho de los ofendidos por los delitos relativos a los homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua, a que se les procure justicia con la debida diligencia y se les brinde una adecuada seguridad pública.

QUINTA. En virtud de las omisiones en que se han incurrido en materia de investigación de los homicidios y desapariciones de mujeres, se asuma la responsabilidad correspondiente y se revise la posibilidad de reparar el daño a los familiares de las víctimas de homicidio y desapariciones en el municipio de Juárez, Chihuahua”.

A nivel nacional, no solo la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha emitido Recomendaciones para el caso de Ciudad Juárez. Diversas organizaciones no gubernamentales han elaborado documentos que denuncian lo ocurrido en Ciudad Juárez.

Organizaciones como la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Justicia para Nuestras Hijas, Nuestras Hijas de Regreso a Casa AC o Casa Amiga Centro de Crisis, han emitido documentos que, desde distintas perspectivas denuncian el alto grado de impunidad y la deficiente atención del Estado al fenómeno de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez.

Mención especial merece un documento elaborado por un grupo de académicas del Programa Universitario de Estudios de Género de la UNAM, del Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer del Colegio de México quienes acompañadas de activistas y periodistas que han dado seguimiento al tema, emitieron, durante el segundo semestre de 2004, el llamado, “Plan Alternativo para Esclarecer el feminicidio en Ciudad Juárez”, documento que el 29 de septiembre de ese año, fue entregado a la Cámara de Diputados con el propósito que la Comisión Legislativa encargada de dar seguimiento a los feminicidios, le diera continuidad e impulsara su aplicación.

Este documento plantea como su nombre lo indica el desarrollo de un Plan, que se desarrollaría en los siguientes 6 ejes:

“1°. MANEJO DE LAS INDAGATORIAS

- a) Contar con una guía de diligencias básicas para el Ministerio Público como la que pretende elaborar la Procuraduría General de la República.
- b) Contar con un equipo pericial en las diversas especialidades que se requieran, incluyendo las pruebas de ADN, infografía, etc. y sistematizar su resultado para encontrar patrones conductuales, modus operandi y artemio.
- c) Preservación de la escena del crimen y manejo de evidencias por expertos, relacionando todas y cada una de las escenas en una bitácora ex profeso.
- d) Revisar las técnicas de interrogatorio y entrevista para que operen de manera científica no intimidatoria o prejuiciosa.

2°. SISTEMATIZACIÓN DE LAS INVESTIGACIONES

A efecto de conocer la magnitud del problema y concatenar las actividades que han venido desarrollando la Fiscalía Especial y la Comisión Especial para erradicar la

violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, es indispensable sistematizar la información y:

- a) Establecer responsabilidades en cada paso del proceso y deslindar las responsabilidades administrativas y penales de quienes, a lo largo de estos años, han estado involucrados en la investigación.
- b) Contar con una bitácora de seguimiento de las acciones de investigación científica, policial y ministerial.
- c) Diseñar o, en su caso, implementar las políticas públicas correspondientes para la desarticulación de la violencia.
- d) Establecer una relación de probables responsables y sujetos a investigación, así como elaborar posibles árboles de vinculación criminal, indispensables en los casos de crímenes seriales.

3°. ATENCIÓN PSICOJURÍDICA E INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE LOS FEMINICIDIOS

La atención a la víctima del delito en los sistemas de justicia más avanzados, requiere una intervención integral e interdisciplinaria que contemple los diversos aspectos psicojurídicos que se presentan en quienes son víctimas directas e indirectas. Si bien en Ciudad Juárez ha habido intentos para atender a las víctimas, no se ha abordado ni la tercera ni la segunda victimización, lo que ha provocado que la víctima no pueda tener un empoderamiento adecuado, que facilite su toma de decisiones de manera autónoma, y le permita estar en condiciones de enfrentar los aspectos de impunidad y de conformación de sus redes de apoyo. Por ello es necesario:

- a) Establecer dentro de esa instancia un área específica que otorgue atención psicoterapéutica profesional, que auxilie en la disminución del impacto del delito y las consecuencias del estrés postraumático del delito violento en las víctimas indirectas y ayude a resolver las diferentes fases del duelo.
- b) Contar con los abogados necesarios en dicha instancia, para que asistan legalmente a las víctimas y puedan representar a quienes se constituyan en coadyuvantes durante la averiguación previa y/o procesos penales que se inicien o se hayan iniciado.
- c) Articular un sistema de atención a víctimas que aporte toda clase de pruebas para la reparación del daño material y moral, incluyendo las periciales en psicología victimal.

4°. BÚSQUEDA DE MUJERES EXTRAVIADAS O AUSENTES

- a) Establecer un área especial para la búsqueda de mujeres dentro de la instancia que se establezca. Esta deberá contar con personal capacitado y que tenga las actitudes requeridas en estas labores, ya sean policial, de trabajo social o ministerial.

- b) Mantener permanentemente intercomunicación con las dependencias involucradas en materia de personas ausentes con la finalidad de capturar y actualizar toda la información que se requiera para integrarla a su banco de datos, llevando un registro ágil y oportuno de las etapas de su procedimiento en materia de investigación, localización y planeación.
- c) Apoyar con difusión en medios impresos con foto volante, radiofónicos, y televisivos (cobertura regional, nacional e internacional).
- d) Investigación del Agente de Policía Judicial o ministerial, quien se abocará a las investigaciones de los hechos e identificación de las personas y preservación de posibles evidencias que lleven al esclarecimiento.

5°. REPARACIÓN DEL DAÑO: MATERIAL Y MORAL:

En virtud de que ha transcurrido mucho tiempo desde los primeros crímenes contra mujeres, se requiere que la reparación del daño no sólo descansa en la condena del inculpado, sino que el Estado se haga cargo de manera responsable, parcialmente, de ésta, independientemente de la atención a la víctima que debe otorgarse, para ello es indispensable:

- a) Realizar dictámenes de psicología victimal de las víctimas indirectas, que señalen daño y pronóstico de la atención psicosocial requerida.
- b) Establecer parámetros para la cuantificación del daño y los criterios prácticos para su acreditación.
- c) Que el otorgamiento de la reparación del daño sea entregado a los ofendidos del delito, sin intermediarios.
- d) Llevar a cabo el diseño de familiogramas de ofendidos del delito para el apoyo social respectivo.

6°. SISTEMA DE PROTECCIÓN A TESTIGOS.

- a) Independientemente de la denuncia anónima, fundamental para el trabajo de investigación, se hace necesario establecer criterios para la protección de víctimas y testigos relacionados con los hechos.
- b) Es preciso acreditar el riesgo y peligro del testigo o víctima y asegurar la custodia temporal de los mismos, hasta en tanto se determine su permanencia en el sistema de protección a testigos”.

2.3. Cumplimiento de Recomendaciones por parte de autoridades de los tres niveles de Gobierno.

2.3.1. Respuesta del Gobierno de Chihuahua y del Gobierno del Municipio de Juárez.

Desde las primeras denuncias el Gobierno del Estado de Chihuahua no consideró este problema como algo serio o digno de atención especial. Está documentado que el Gobernador del Estado Francisco Barrio Terrazas, de manera pública hizo declaraciones mediante las cuales, se transfiere parte de la responsabilidad de los hechos criminales a las víctimas, pues reforzó la idea de que las mujeres asesinadas tenían una doble vida. Ello acarreó descrédito a las víctimas conforme creció la presión social por el hallazgo de más cuerpos de mujeres.

En 1998, el Gobierno del Estado de Chihuahua, creó una Fiscalía Especial para investigar los homicidios de mujeres. Sin embargo, se han documentado serias irregularidades en los casos presuntamente resueltos. Así, hay serias dudas respecto a los procesos de investigación que han señalado a distintas personas como los autores de los asesinatos. Casos como el del llamado “el egipcio”, Abdel Laitf Sharif, la banda “los rebeldes” o “los choferes” son motivo de atención de organismos derechos humanos, pues existe la sospecha de que las pruebas que los inculpan son fabricadas y en algunos casos, las confesiones han sido arrancadas mediante la práctica de la tortura. En la Ciudad de Chihuahua, los casos de David Meza, Ulises Perzábal y Cinthia Kicker ilustran serias irregularidades.

Para asistir a las víctimas indirectas de los homicidios se crea el Instituto Chihuahuense de la Mujer (Ichimu) o (Ichmujer), el cual genera un programa de atención consistente en cobertura médica, ayuda económica, y vivienda.

Pese a que el Ichimu es dirigido por una famosa activista de nombre Victoria Caraveo, diversas organizaciones no gubernamentales y organizaciones de familiares de las mujeres asesinadas critican su actuación, porque es asistencial y porque emite un informe, conocido como “Auditoría Periodística”, que establece la existencia de alrededor de 96 homicidios con móvil de violencia sexual.

A partir de las Recomendaciones recibidas, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua realizó una reforma de los servicios periciales, que es considerado un cumplimiento parcial de tales Recomendaciones.

Entre las acciones más importantes de esta reforma, destaca el establecimiento de un complejo de seguridad llamado “C4” en la Ciudad de Chihuahua. Este complejo cuenta con última tecnología en laboratorios de criminalística, medicina y odontología forense, así como de otras especialidades forenses. Cuenta incluso con salas para identificación de cuerpos con la asistencia de psicólogos y laboratorio para realizar pruebas de ADN.

Pese a este avance, adolece de falta de personal capacitado y sobre todo sensible.

También, a consecuencia de las Recomendaciones, se ha comenzado a reparar defectos en investigaciones, pero esto se hace a paso lento. En julio de 2004, la Fiscalía Local, sólo contaba con dos peritos en criminalística que clasifican evidencias de los últimos 10 años.

Entre los problemas que persisten, se encuentra la identificación de cuerpos, pues sólo hasta principios del año 2004, contaron con apoyo de una antropóloga forense. Por ello, continúa la poca credibilidad en las identificaciones hechas, pues se han documentado graves errores en exhumaciones, que hacen insostenibles los resultados de algunos exámenes de ADN.

Junto con estos esfuerzos, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua ha firmado un convenio de colaboración con la Procuraduría General de la República, que dio pie a la creación de una Fiscalía Mixta, conformada por elementos de ambas dependencias, pero con competencia diferenciada. Por un lado, los homicidios de mujeres del fuero común corresponden a la Fiscalía del Estado de Chihuahua y sólo en los casos en que existan datos de delincuencia organizada entran en acción funcionarios de la procuración de justicia federal.

Sólo algunos de los casos más recientes se han resuelto, pero ello, en un contexto de observación y vigilancia federal e internacional.

2.3.2. Respuesta de instancias del Gobierno Federal

Está documentado en los medios de comunicación nacionales y prensa escrita, que durante la administración del Presidente Ernesto Zedillo, el Gobierno Federal tuvo reticencia a intervenir en el caso. En aquellos momentos, se argumentó un problema de competencia.

Sólo después de que fueran emitidos sendos informes y que fueron celebradas sesiones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, manifestaciones masivas en la Plaza de la Constitución (2001, 2002), es que el Gobierno Federal, ya en la administración actual, toma una primera medida, se formalizó un convenio de colaboración con el Gobierno de Chihuahua.

En julio de 2003, el Gobierno Federal diseña el llamado “Programa de Acciones de Colaboración del Gobierno Federal para Prevenir y Combatir la Violencia contra Mujeres en Ciudad Juárez”. Si bien este programa implica un avance sustancial en la intervención del Gobierno Federal, es un programa criticado en tanto no se trata de un programa *ad hoc* y no se vincula con las Recomendaciones internacionales emitidas al momento.

Por su parte, el Instituto Nacional de las Mujeres convocó a mesas de diálogo en las que participarían autoridades locales, organismos de la sociedad civil y autoridades federales. Después de varias sesiones estas mesas se disuelven.

El Presidente Vicente Fox Quezada anuncia en su informe de gobierno de 2003 que nombrará a un Comisionado para Ciudad Juárez.

El 3 de noviembre de 2003 se nombró a Lic. Guadalupe Morfín Otero Comisionada para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en Ciudad Juárez (CPEVMCJ). Este organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación, se encarga principalmente de:

- A. Coordinar a las autoridades federales en materia de su intervención en Ciudad Juárez.
- B. Dar seguimiento al programa de 40 acciones. Rediseñarlo y evaluar el cumplimiento.
- C. Concertar acciones con los gobiernos local y municipal.
- D. Ejercer intervención directa en tres ejes:
 - a. Atención a víctimas
 - b. Verdad y Justicia
 - c. Reconstrucción del tejido social

La CPEVMCJ principalmente ha intervenido en:

- A. Solicitar mayor intervención de la Procuraduría General de la República, lo cual influyó en la posterior creación de una Fiscalía.
- B. La realización de acciones concretas de intervención en el esclarecimiento de casos (análisis de expedientes y acompañamiento a víctimas indirectas).
- C. La gestión de servicios en casos específicos (ISSSTE, IMSS).
- D. La mediación entre organizaciones no gubernamentales, grupos sociales y autoridades.
- E. La gestión de recursos federales que se canalizan a través de programas de desarrollo social aplicables en Ciudad Juárez.
- F. La solicitud de la aplicación del “Protocolo de Estambul” en los casos de inculpados que alegan ser víctimas de tortura.
- G. Ha facilitado que el Equipo Argentino de Antropología Forense coadyuve a la procuraduría local en el proceso de identificación de víctimas. Esta colaboración ha sido importante y no exenta críticas.
- H. La CPEVMCJ, ha emitido los documentos siguientes, que se recomienda consultar:
 - a. Primer Informe de gestión.
 - b. Segundo Informe de gestión.
 - c. Informe preliminar (mayo noviembre 2005)

Por su parte, en febrero de 2004, la Procuraduría General de la República, La PGR crea una Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los homicidios de mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua. Esta Fiscalía, dependió de la Subprocuraduría de Derechos Humanos.

Se nombra como fiscal a la Lic. María López Urbina, quien dura en su cargo hasta mayo de 2005. La gestión de la fiscal y los resultados de sus investigaciones son duramente criticados, pues existía una expectativa que no correspondía con su mandato, pues la fiscalía fue competente para investigar los delitos relacionados, con los homicidios de mujeres en el municipio de Ciudad Juárez, mas no los propios homicidios.

Pese a ello, la Fiscalía ha mencionado a más de 80 funcionarios públicos como probables responsables de delitos por las irregularidades durante las investigaciones. Algunos de estos funcionarios han denunciado a la Fiscal López Urbina por difamación. La actuación de la Fiscalía es criticada porque se limitó a hacer llegar la lista de estos funcionarios a la

procuraduría de justicia local, ya que por competencia no puede ejercer acción penal al tratarse de delitos del fuero local.

La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua, emitió los siguientes documentos:

- A. Primer Informe.
- B. Segundo Informe.
- C. Tercer Informe.
- D. Informe final.

El 16 de febrero de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo número 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 (FEVIM), y se abrogó el Acuerdo por el que se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua.

BIBLIOGRAFÍA

Convenio General de Coordinación y Colaboración para hacer más eficientes las acciones de procuración de justicia, que celebran la Procuraduría General de la República y el Estado de Chihuahua. Diario Oficial de la Federación. Publicado el miércoles 23 de julio de 2003. páginas 79 a 84.

Convenio de Colaboración para la instrumentación de acciones conjuntas en las investigaciones para esclarecer los homicidios de mujeres cometidos con determinadas características y/o patrones conductuales similares, que celebran la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua. Diario Oficial de la Federación. Publicado el viernes 29 de agosto 2003. páginas 124 a 127.

Instituto Chihuahuense de la Mujer. Homicidios de Mujeres: *Auditoría Periodística* (Enero 1993. Julio 2003).

Fernandez Marcos y Rampal Jean-Christophe. *La Ciudad de las Muertas. Indiferencia política, ineptitud oficial, indignación mundial y los asesinatos siguen*. Editorial Grijalbo. México 2006. 294 páginas.

González Sergio. *Huesos en el desierto*. Editorial Anagrama, Barcelona 2002. 334 páginas.

Gutiérrez Griselda. *Violencia Sexista. Algunas Claves para la comprensión del feminicidio en Ciudad Juárez*. Editado por el Programa Universitario de Estudios de Género-UNAM. México 2004. 166 páginas.

Monárrez Fragoso, Julia Estela. *Víctimas de crímenes sexuales...más allá de las estadísticas*. Revista Metapolítica (Fuera de serie/2003). Publicación bimestral coeditada por el Centro de Estudios de Política Comparada, A. C. y Editorial JUS, S. A. De C. V. México 2003. Páginas 50 a 56.

Monsivaís Carlos. *El feminicidio y la conversión de Ciudad Juárez en territorio de la impunidad*. Revista Metapolítica (Fuera de serie/2003). Publicación bimestral coeditada por el Centro de Estudios de Política Comparada, A. C. y Editorial JUS, S. A. De C. V. México 2003. Páginas 12 a 16.

Padilla Héctor. *Política y violencia en Ciudad Juárez*. Revista Metapolítica (Fuera de serie/2003). Publicación bimestral coeditada por el Centro de Estudios de Política Comparada, A. C. y Editorial JUS, S. A. De C. V. México 2003. Páginas 97 a 99.

Ronquillo, Víctor. *Las muertas de Juárez. Crónica de los crímenes más despiadados e impunes en México*. Editorial Planeta Mexicana, SA de CV México D. F., mayo de 2004. 261 páginas.

Russell, Diana, *Feminicidio: una perspectiva global*. Editado por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM. México 2006. 402 páginas.

Washington Diana. *Cosecha de Mujeres. Safari en el desierto mexicano*. Editorial Océano. México 2005.

LISTADO DE ANEXOS

Informes que contienen Recomendaciones de Organismos Internacionales de Derechos Humanos sobre el feminicidio que ocurre en Ciudad Juárez

1. Organización de las Naciones Unidas. 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. Centro de Información de Naciones Unidas (3 de noviembre de 1999).
2. Organización de las Naciones Unidas. 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. Centro de Información de Naciones Unidas (24 de enero de 2002).
3. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez México: El derecho a no ser objeto de Violencia y Discriminación (febrero de 2002).
4. Amnistía Internacional. México: muertes intolerables: diez años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua (11 de agosto de 2003).
5. Organización de las Naciones Unidas. Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México. Publicado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (diciembre de 2003).
6. 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.
7. 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 y respuesta del Gobierno de México.

Documentos e Informes que contienen Recomendaciones de Organismos Nacionales de Derechos Humanos sobre el feminicidio que ocurre en Ciudad Juárez

8. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendación 44/98.
9. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua.

10. Plan Alternativo para Esclarecer el feminicidio en Ciudad Juárez.

Documentos e Informes de Instancias Nacionales que contienen información sobre el cumplimiento de Recomendaciones:

11. Programa de Acciones de Colaboración del Gobierno Federal para Prevenir y Combatir la Violencia contra Mujeres en Ciudad Juárez.
12. Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua. Primer Informe de gestión.
13. Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua. Segundo Informe de gestión.
14. Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua. Informe preliminar (mayo noviembre 2005).
15. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua. Primer Informe.
16. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua. Segundo Informe.
17. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua. Tercer Informe.
18. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua. Informe final.

Otros documentos

Información general sobre el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

Secretaría de Relaciones Exteriores. Compilación de Recomendaciones a México de los mecanismos internacionales y comités de derechos humanos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. Editado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, México 2003. 110 páginas.

Diario Oficial de la Federación. 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. Publicado el lunes 3 de noviembre de 2003. páginas 1 a 3.

Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión para Prevenir y Erradicar la

Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez. Publicado el miércoles 18 de febrero de 2004. páginas 2 a 4.

Diario Oficial de la Federación. Acuerdo número 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 (FEVIM). Publicado el 16 de febrero de 2006.

Condensado de informes sobre las víctimas del feminicidio en Ciudad Juárez, Chihuahua. Documento 1 (julio 2004).

Condensado de informes sobre las víctimas del feminicidio en Ciudad Juárez, Chihuahua. Documento 2 (julio 2004).

Feminicidio sexual serial en Ciudad Juárez: 1993-2001, por Julia Monárrez Fragoso.

¿Qué ha pasado con la propuesta del feminicidio?, por Marcela Lagarde y de los Ríos.