



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/61/Add.4
13 de enero de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
62º período de sesiones
Tema 12 a) del programa provisional

**INTEGRACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA MUJER Y LA
PERSPECTIVA DE GÉNERO: LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER**

**Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer,
sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk**

Adición*

MISIÓN A MÉXICO

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe figura en el anexo del presente documento y se distribuye solamente en inglés y en español.

Resumen

En el presente informe figuran las conclusiones de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias tras su misión a México, que tuvo lugar del 21 al 25 de febrero de 2005. En el informe se examinan las diversas formas de violencia contra la mujer en el país y se identifican las principales medidas e iniciativas necesarias para lograr la protección y promoción de los derechos de la mujer y la eliminación de la violencia contra la mujer.

El Gobierno de México es parte en una serie de instrumentos normativos internacionales que protegen a la mujer, entre los que figuran la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo Facultativo y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Aunque los diferentes niveles de gobierno han dado pasos importantes hacia el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, sigue siendo necesario realizar mejoras en los sectores policial y judicial, y debería establecerse una mayor cooperación entre los planos federal y estatal.

El presente informe sostiene que los altos niveles de violencia contra la mujer en México son al mismo tiempo consecuencia y síntoma de la generalización de la discriminación y la desigualdad por motivos de género. A ello se unen otros tipos de discriminación por origen nacional, etnia o condición socioeconómica que van asociados a una falta de acceso equitativo a la protección del Estado, por lo que algunos grupos de mujeres -sobre todo las migrantes, las pobres y las indígenas- son particularmente vulnerables a la violencia.

En vista de los obstáculos que persisten, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias solicita al Gobierno de México que adopte medidas con los seis objetivos generales siguientes: a) poner fin a la impunidad de los actos de violencia cometidos contra la mujer; b) investigar y encausar a los autores de tales actos, especialmente en el Estado de Chihuahua; c) prestar servicios de protección y apoyo; d) crear una base de información y conocimientos que tenga en cuenta las cuestiones de género; e) reforzar las infraestructuras institucionales para el adelanto de la mujer; f) promover programas operacionales, de capacitación y de sensibilización.

La Relatora Especial también pide a la sociedad civil, incluidas las organizaciones de derechos humanos y los medios de comunicación, que creen redes de solidaridad que permitan establecer estrategias comunes para el adelanto de la mujer, que apoyen y vigilen las medidas del Gobierno para la habilitación de la mujer, que lleven a cabo investigaciones y sigan participando activamente en la erradicación de la violencia contra la mujer.

La Relatora Especial insta a la comunidad internacional a financiar con carácter prioritario las iniciativas de grupos que lleven a cabo proyectos de investigación y de promoción para el adelanto de la mujer, así como a facilitar recursos suficientes para fortalecer la capacidad del equipo de las Naciones Unidas en el país a fin de integrar la promoción y protección de los derechos de la mujer en todas sus actividades.

Anexo

**INFORME DE LA RELATORA ESPECIAL SOBRE LA VIOLENCIA
CONTRA LA MUJER, SUS CAUSAS Y CONSECUENCIAS,
YAKIN ERTÜRK, SOBRE SU MISIÓN A MÉXICO**

(21 a 25 de febrero de 2005)

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 6	4
II. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER	7 - 18	5
A. La discriminación en una cultura machista.....	8 - 13	5
B. Múltiples niveles de gobierno y sistemas jurídicos	14 - 18	6
III. MANIFESTACIONES DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER	19 - 62	9
A. La violencia contra la mujer en la sociedad en general	20 - 25	9
B. Los grupos de mujeres más vulnerables	26 - 37	11
C. Asesinatos y desapariciones de mujeres en el Estado de Chihuahua	38 - 62	15
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	63 - 71	22

I. INTRODUCCIÓN

1. Por invitación del Gobierno de México, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias visitó el país entre el 21 y el 25 de febrero de 2005. El principal motivo de la misión fue la situación en Ciudad Juárez, donde cientos de mujeres han sido asesinadas en los últimos 12 años¹.
2. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer visitó la Ciudad de México y los Estados de Chihuahua y Puebla, y celebró exhaustivas consultas con las autoridades nacionales y locales, con parlamentarios, con las autoridades judiciales y de orden público y con representantes de instituciones nacionales de derechos humanos. La Relatora Especial agradece al Gobierno de México el excelente apoyo y colaboración demostrados durante la visita. El Gobierno se mostró profundamente preocupado por la persistencia de los actos violentos y se comprometió a adoptar medidas para acabar con ellos. La franqueza de reconocer la existencia de problemas y la disposición a debatir estrategias para solucionarlos crean un ambiente propicio en este sentido.
3. La Relatora Especial también se reunió con el Coordinador Residente de las Naciones Unidas, con representantes de los organismos especializados de las Naciones Unidas y con miembros de la sociedad civil, y les agradece efusivamente el apoyo recibido y la experta información que le facilitaron. Por último, pero no por ello menos importante, la Relatora Especial desea transmitir su máximo reconocimiento a las víctimas de la violencia y a sus familias por haber compartido sus testimonios.
4. El presente informe no sustituye a las investigaciones oficiales. Su alcance se limita al mandato que se encomendó a la Relatora Especial y hace referencia a la situación general de los derechos humanos solamente en la medida en que puede contribuir a comprender las causas y consecuencias de la violencia contra la mujer en México y a identificar los ámbitos de intervención para erradicarla.
5. El Gobierno de México ha asumido una serie de obligaciones relacionadas con la violencia contra la mujer mediante la adopción de instrumentos internacionales como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo Facultativo, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Aunque los diferentes niveles de gobierno han avanzado notablemente hacia el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, sigue siendo necesario realizar mejoras en los sectores policial y judicial, y debería establecerse una mayor cooperación entre los planos federal y estatal.
6. El caso de Ciudad Juárez, que ocupa un lugar central en el presente informe, sólo debe entenderse como un ejemplo, pues en otros lugares de México se observan parecidas pautas de violencia de género. Lo que sucede es que Ciudad Juárez se ha vuelto visible debido a la atención nacional e internacional que ha despertado. A causa de esa atención selectiva, tal vez en otros lugares de México, sobre todo en la frontera meridional con Guatemala, la violencia

¹ La Relatora Especial ha tratado situaciones similares en los informes de sus misiones a Guatemala (E/CN.4/2005/72/Add.3) y El Salvador (E/CN.4/2005/72/Add.2).

pase desapercibida y goce de impunidad. El presente informe pretende ser un llamamiento a la identificación y erradicación de esas pautas de manera general y urgente.

II. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

7. La violencia contra la mujer en México puede describirse como la punta de un iceberg que oculta bajo la superficie problemas sistémicos más complejos que sólo pueden entenderse en el contexto de, por un lado, una desigualdad de género arraigada en la sociedad y, por el otro, un sistema jurídico y de gobierno dividido en varios niveles que no responde con eficacia a los delitos de violencia, incluida la violencia de género.

A. La discriminación en una cultura machista

8. El Gobierno y la sociedad civil llevan desde los años setenta haciendo grandes esfuerzos por superar las actitudes sociales basadas en la discriminación por motivos de género. Aunque se ha avanzado mucho desde entonces, la cultura machista sigue siendo un rasgo social dominante que provoca y perpetúa los elevados niveles de violencia contra la mujer².

9. La cultura machista relega a las mujeres a un papel secundario en su familia y en su comunidad. Independientemente de la contribución de la mujer a la manutención de la familia, es al hombre a quien se considera fuente de sustento. Se define a las mujeres -y éstas terminan por definirse a sí mismas- en función de su relación con los hombres que dominan las distintas fases de su vida. Este factor, que priva a las mujeres de una existencia independiente, hace que muchas de ellas tengan dificultades para salir de una relación violenta, pues pueden tener la impresión de que huir es lo mismo que perder su identidad y puede dejarlas en una situación de mayor vulnerabilidad. El resultado es que a menudo son las propias víctimas quienes se escudan en una idea distorsionada de la intimidad para preservar la impunidad de sus agresores, una situación que encuentra apoyo en las normas y prácticas sociales.

10. En la cultura machista, un hombre no verá contradicción inherente en ofenderse por el atuendo de su esposa al tiempo que considera una intromisión inaceptable en su libertad personal el que ella se queje de las infidelidades de él. La violencia es la herramienta definitiva que permite sostener este doble rasero. Los estudios demuestran que muchas mujeres maltratadas han interiorizado estas normas sociales hasta tal punto que llegan a culpar de la violencia al alcoholismo, la infancia violenta o la inseguridad personal de sus maridos, en lugar de acusar a unas normas sociales discriminatorias instrumentadas de tal manera que permiten y justifican la violencia contra la mujer.

² Según una encuesta nacional realizada en 2005, el 94,2% de las mujeres de México cree que la discriminación por motivos de género sigue prevaleciendo; el 21,7% de los hombres considera natural que no se permita a las mujeres todo lo que se les permite a ellos; el 30,5% cree que es normal que los hombres ganen más que las mujeres y el 39,2% cree que las mujeres sólo deberían realizar tareas acordes con su sexo. *Fuente:* Secretaría de Desarrollo Social, *Primera Encuesta Nacional sobre la Discriminación en México*, 2005.

11. La familia extensa, que sigue siendo el pilar central de la sociedad mexicana, a menudo perpetúa la discriminación por motivos de género. La familia del hombre -habitualmente otras mujeres, como la suegra o las cuñadas, que quieren preservar los privilegios del hijo o hermano- impondrá a la mujer normas de conducta específicas, y presionará al marido para que la obligue a cumplirlas, por la fuerza si fuera necesario. Una mujer que se encuentre en este ambiente violento no puede esperar mucho apoyo de su propia familia, que le aconsejará que asuma sus responsabilidades domésticas. Por consiguiente, las redes no oficiales de apoyo con que cuentan muchas mujeres acaban atrapándolas en una vida de discriminación y violencia. La Relatora Especial se complace en señalar que México ha creado una línea telefónica de ayuda "Vida sin Violencia", que brinda apoyo y facilita información a las personas atrapadas en relaciones violentas. Como cabía esperar, el 90% de quienes llaman son mujeres.

12. Aunque las instituciones patriarcales continúan manteniendo sometidas a las mujeres, existen fuerzas de cambio que ponen en entredicho las bases mismas del machismo. Cuando los hombres dejan de cumplir su función de proveedores de sustento, las mujeres cubren la falta de ingresos incorporándose a la fuerza de trabajo. Esto les proporciona independencia económica para mantenerse a sí mismas y a sus hijos, si fuera necesario. Y lo que quizá es más importante, el trabajo remunerado les ofrece nuevas oportunidades de formarse e instruirse; las mujeres adquieren más confianza en sí mismas y se procuran redes de apoyo ajenas a la familia que les puedan facilitar la salida de un entorno violento. Otros factores importantes son la mayor concienciación respecto de los derechos humanos, creada por las iniciativas del Estado y la sociedad civil, y el programa internacional sobre cuestiones de género, incluida la promoción de formas no violentas de masculinidad.

13. Estos factores, aunque a la larga permitan a las mujeres superar la discriminación estructural, pueden exacerbar la violencia y el sufrimiento a corto plazo. La incapacidad de los hombres para desempeñar su papel tradicionalmente machista de proveedores de sustento conduce al abandono familiar, la inestabilidad en las relaciones o al alcoholismo, lo que a su vez hace más probable que se recurra a la violencia. Incluso los casos de violación y asesinato pueden interpretarse como intentos desesperados por aferrarse a normas discriminatorias que se ven superadas por las cambiantes condiciones socioeconómicas y el avance de los derechos humanos.

B. Múltiples niveles de gobierno y sistemas jurídicos

14. México tiene una estructura de gobierno federalizada. El país está dividido en 31 Estados federales y un Distrito Federal que comprende la Ciudad de México y sus alrededores. Además del Gobierno federal, cada Estado ejerce sus propias funciones legislativas, judiciales y ejecutivas. Dentro de cada Estado, los municipios gozan de un cierto grado de autonomía. Esta división de competencias también se refleja en el sistema de justicia penal, que consta de una jurisdicción federal (el fuero federal) y una estatal (el fuero común). Existen fuerzas policiales distintas en los niveles federal, estatal y municipal. Las autoridades federales sólo pueden ocuparse de un número limitado de asuntos específicos, principalmente delitos relacionados con las drogas. El resto -que se calcula en un 95% de los delitos- es competencia de las autoridades estatales y locales.

15. Aunque la descentralización ofrece ventajas incuestionables desde el punto de vista del gobierno democrático, también dificulta el cumplimiento eficaz de las obligaciones

internacionales de México, sobre todo las referidas a la violencia contra la mujer. La legislación destinada a prevenir la violencia contra la mujer y responder a ella varía considerablemente dentro del país. Muchos Estados han adoptado importantes medidas legislativas que constituyen un avance. Durante la visita de la Relatora Especial al Estado de Puebla, por ejemplo, se le informó de que el Congreso del Estado había aprobado instrumentos destinados a prevenir y sancionar los actos de violencia doméstica. Entre otras medidas, esos instrumentos exigen la creación de un consejo sobre la violencia doméstica encargado de evaluar, integrar y coordinar todas las medidas de prevención y represión de ese tipo de actos violentos³. Según el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), la legislación nacional en materia de violencia es muy parecida en 23 de los 31 Estados mexicanos y en el Distrito Federal⁴. Además, 19 Estados y el Distrito Federal han tipificado la violencia doméstica como delito específico en su código penal. Un total de 19 Estados participan en un sistema integrado para víctimas de violencia doméstica y sexual que tiene por objetivo compartir buenas prácticas y desarrollar sistemas conjuntos de orientación⁵.

16. Otros Estados, sin embargo, mantienen normas que reflejan estereotipos patriarcales discriminatorios por motivos de género y son permisivos con la violencia contra la mujer. En algunos Estados, por ejemplo, el estupro sólo se considera delito cuando la víctima demuestra haberse comportado "con castidad y honestidad" (lo que a menudo se interpreta como que fuera virgen) antes de producirse los hechos. El artículo 122 del Código Penal de Chiapas establece que no son punibles las lesiones físicas a cónyuges o compañeros sentimentales si son "consecuencia del ejercicio en el derecho de corrección de quienes están facultados a hacerlo" y si las lesiones tardan menos de 15 días en sanar. En ocho Estados no existen centros de acogida para mujeres víctimas de violencia⁶. Causa estupor que los códigos penales de 20 Estados no consideren delito la violación conyugal⁷, y que 11 Estados no contemplen la violencia doméstica

³ Ley de prevención, atención y sanción de la violencia familiar para el Estado de Puebla, aprobada por el Congreso del Estado el 21 de marzo de 2001.

⁴ Los 23 Estados son: Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, y Zacatecas.

⁵ Los siguientes Estados forman parte del Sistema Integral de Atención a Mujeres Afectadas por Violencia Familiar (SIAMAVIF): Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

⁶ En febrero de 2005, los Estados de Baja California Sur, Colima, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Tamaulipas y Veracruz no disponían de centros de acogida. Campeche estaba construyendo uno.

⁷ En noviembre de 2005, eran los siguientes Estados: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, y Zacatecas.

como motivo específico de divorcio⁸. En este contexto, es positivo señalar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya reconocido, en un dictamen emitido el 16 de noviembre de 2005, la violación conyugal como acto delictivo, apartándose así de la jurisprudencia anterior, que consideraba que la violación conyugal era solamente el ejercicio indebido de un derecho.

17. La dualidad de jurisdicciones también puede ser causa de que las autoridades federales y estatales malgasten su tiempo, recursos y legitimidad echándose mutuamente la culpa de las carencias en materia de seguridad pública. La Relatora Especial debe insistir en que las obligaciones relativas a los derechos humanos se aplican a todos los niveles de gobierno -federal, estatal o local- aunque las competencias en materia de justicia penal correspondan principalmente a las autoridades estatales y locales. Los Estados y los municipios deben cumplir las obligaciones internacionales a las que se ha comprometido el Gobierno federal de México⁹. Por lo tanto, las competencias de cada Estado para investigar, encausar y dictar sentencia en causas penales entrañan también la obligación internacional de reaccionar con la debida diligencia a todo caso de violencia contra la mujer que se produzca en su jurisdicción. Al mismo tiempo, el Gobierno federal conserva la obligación residual de velar por la observancia de las normas internacionales de derechos humanos en los planos estatal y local¹⁰. Por tal motivo, la Relatora Especial recibe con satisfacción la noticia de la presentación ante el Senado, y en el contexto de la impunidad reinante en Ciudad Juárez, de un proyecto de enmienda al artículo 73 de la Constitución. Esta modificación otorgaría a las autoridades federales competencias sobre los delitos de ámbito local relacionados con violaciones de los derechos humanos. De este modo se permitiría que el Procurador General de la República pudiese intervenir cuando, por ejemplo, las autoridades estatales no actúen con la debida diligencia en la investigación de un asesinato u otro delito violento.

18. También se ha informado a la Relatora Especial de que, si bien los Estados tienen amplias responsabilidades, los recursos necesarios para cumplirlas suelen estar controlados por el Gobierno federal. Por lo tanto, es especialmente importante que los gobiernos estatales y el Gobierno federal acepten la responsabilidad conjunta de aplicar medidas no penales para evitar la violencia contra la mujer y responder a ella. En este sentido, la Relatora Especial tiene el placer de informar de que el Gobierno federal ha acertado al identificar la violencia doméstica y sexual como problemas de salud pública. Al parecer, se han utilizado fondos del presupuesto de salud nacional para, por ejemplo, ayudar a una red nacional de más de 30 centros de acogida para mujeres maltratadas¹¹.

⁸ En noviembre de 2005, eran los siguientes Estados: Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Querétaro, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

⁹ Véase *LaGrand (Germany v. United States of America)*, *Provisional Measures*, *I.C.J. Reports 1999*, 9, pág. 16, párr. 28.

¹⁰ Véase el artículo 28 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

¹¹ El establecimiento de presupuestos por género es una manera eficaz de asegurarse de que se atribuyen fondos suficientes para combatir la violencia contra la mujer. Este concepto se refiere

III. MANIFESTACIONES DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

19. Aunque la violencia contra la mujer, atizada por la discriminación por motivo de género y la impunidad, es un fenómeno generalizado, las mujeres que no tienen acceso a las autoridades estatales ni pueden recurrir a la ley en condiciones de igualdad -principalmente las migrantes indocumentadas, las indígenas y otras mujeres marginadas- sufren niveles de violencia particularmente altos.

A. La violencia contra la mujer en la sociedad en general

20. Según una encuesta nacional llevada a cabo en 2003, una de cada cuatro mujeres ha sido objeto de violencia física al menos una vez en su vida, y una de cada seis ha sufrido actos de violencia sexual¹². En esa misma encuesta la violencia doméstica se destaca como el tipo de violencia que más frecuentemente enfrentan las mujeres. Sólo el 3,6% de las víctimas de violencia señaló que el agresor le era desconocido; el resto había sido víctima de actos de violencia perpetrados exclusivamente por su pareja o algún familiar. En la actualidad, una de cada cinco mujeres vive en una relación caracterizada por los malos tratos físicos, sexuales y/o psicológicos. El 2,8% de las mujeres mantuvo relaciones sexuales por la fuerza con su anterior pareja o con su compañero actual¹³.

21. Suele suceder que la policía y los fiscales no intervienen de manera decisiva en las fases iniciales de una relación íntima en la que hay maltrato y que con el paso de los años se vuelve cada vez más violenta. A menudo, los casos de violencia doméstica no se toman en serio, en parte porque muchos agentes de policía comparten los mismos prejuicios de género que los perpetradores. Además, en muchas ocasiones las mujeres no facilitan pruebas contra sus agresores porque no confían en las autoridades o porque no se les proporciona protección y están heridas y asustadas.

22. Las mujeres también padecen elevados niveles de las más graves formas de violencia. Aunque la tasa de asesinatos de mujeres ha disminuido en los últimos dos decenios, de 3,4 casos por cada 100.000 mujeres en 1985 a 2,6 casos en 2003, esa disminución ha coincidido con la disminución general de las cifras de asesinatos en el país. En efecto, la tasa de asesinatos de hombres ha bajado de manera más pronunciada que la de mujeres, lo cual quiere decir que, en la actualidad, la proporción de víctimas femeninas de asesinato es mayor que en 1985¹⁴. Al mismo

al proceso de asignación de presupuestos, que se basa en el análisis de las prioridades para cada género y garantiza una participación suficiente de las mujeres. La Relatora Especial recibió con preocupación la noticia de que el instituto de la mujer de Puebla no puede destinar más que 1 millón de pesos, de los 13 millones de su presupuesto, a la prestación de servicios. El resto se dedica a los sueldos de los empleados.

¹² INSP-SSA, *Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres*, 2003.

¹³ Íd. Véase también Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*, 2003.

¹⁴ Comisión Mexicana de Derechos Humanos A.C., *Panorama de la violencia contra las mujeres y propuestas para su abatimiento - El caso de municipios del Estado de México*, 2004.

tiempo, México presenta uno de los índices de violación de mujeres más altos del mundo. La mayoría de los Estados mexicanos carecen de estadísticas exhaustivas y desglosadas por sexo, pero, según un estudio realizado en 2004, se calcula que cada año se denuncian 13,3 casos de violación por cada 100.000 mujeres¹⁵. El estudio concluye que sólo 32 de los 136 países que disponen de datos presentan mayor índice de violaciones denunciadas.

23. Es posible que el número de casos de violación sea incluso mayor, pues al parecer muchas víctimas no acuden a las autoridades por miedo o por vergüenza. A menudo, el sentimiento de culpa que las víctimas de violencia sexual suelen interiorizar se ve magnificado por las especulaciones de que la agresión sexual haya podido ser causada por el estilo de vida o la apariencia particulares de la víctima. El 23,1% de los hombres consultados en una encuesta nacional realizada en 2005 opinan que las mujeres provocan al violador¹⁶. La impunidad generalizada de la violencia sexual y la pronunciación de sentencias indulgentes también disuaden a las víctimas de denunciar a las autoridades los delitos de violencia sexual. Sólo se captura y condena al culpable en el 25% de las violaciones denunciadas a las autoridades¹⁷, y en el 19% de las sentencias condenatorias la pena oscila entre un mes y cinco años, de los cuales el agresor no suele cumplir más de la mitad¹⁸.

24. La clara relación entre la impunidad y los altos índices de criminalidad se hace patente en Quintana Roo y Tlaxcala, los dos Estados con mayores índices de criminalidad e impunidad¹⁹. También existe una relación clara entre la pobreza y la violencia contra la mujer. Aparte del caso especial de Chihuahua, sólo los Estados más pobres del sur -Guerrero, Morelos y Chiapas- registran tasas de violación y asesinato de mujeres superiores al promedio nacional²⁰.

25. También son motivo de preocupación las denuncias de investigaciones lentas y poco profesionales llevadas a cabo en casos de violación, los cuales suelen terminar con un aborto ilegal sin condiciones de seguridad que pone en peligro la salud reproductiva y la vida de la víctima. Se ha informado de que los abortos son la cuarta causa de defunción entre las mujeres de México. Las leyes sobre el aborto varían entre Estados, pero, por lo general, la violación constituye un supuesto de aborto legal en los tres primeros meses de gestación. No obstante, la policía no suele investigar con prontitud los casos de violación, por lo que las víctimas tienen problemas para obtener a tiempo un certificado que permita a las instituciones sanitarias practicar el aborto. Además, parece ser que el médico puede negarse a realizar el aborto alegando que la práctica es "inmoral". La Relatora Especial supo del caso de Paulina, que quedó

¹⁵ Íd.

¹⁶ Véase Secretaría de Desarrollo Social, *Primera Encuesta Nacional sobre la Discriminación en México*, 2005.

¹⁷ Comisión Mexicana de Derechos Humanos A.C., nota 14 *supra*.

¹⁸ Íd.

¹⁹ Íd.

²⁰ Íd. Éstos son también Estados con una gran población indígena.

embarazada a los 13 años a consecuencia de una violación. A pesar de la existencia de una orden judicial para que se practicara el aborto, el médico responsable se negó a ello en un primer momento y, posteriormente, convenció a los padres de Paulina de que si ésta moría o quedaba estéril a raíz del aborto, la responsabilidad sería de ellos²¹.

B. Los grupos de mujeres más vulnerables

26. Aunque los niveles de violencia contra la mujer en México son por lo general elevados, las migrantes y las indígenas, que carecen sistemáticamente de acceso a la justicia, son especialmente vulnerables. A consecuencia de ello, a la discriminación por motivos de sexo que padecen estas mujeres se añade la discriminación por su origen étnico o por su condición de migrantes.

Violencia contra la mujer migrante

27. El cambio en las pautas migratorias en los últimos dos decenios y, hasta cierto punto, la mayor incidencia de la trata de mujeres y niñas en el conjunto de la región²², han provocado una feminización de los movimientos de población que atraviesan las fronteras nacionales. En este sentido, México es país de origen, acogida y tránsito. Mujeres y niñas procedentes de otras partes de Centroamérica y América Latina entran en México en busca de oportunidades económicas o como lugar de paso hacia los Estados Unidos de América. La frontera meridional con Guatemala es particularmente inestable. El carácter a menudo ilegal de las corrientes migratorias hace que las migrantes sean vulnerables a la explotación, los abusos y la violencia. Las estadísticas de las autoridades de inmigración mexicanas sugieren que uno de cada seis migrantes indocumentados es mujer²³.

28. Los prejuicios generalizados sobre las mujeres que viajan solas, unidos a su situación irregular, transforman a las migrantes indocumentadas en blanco fácil de los actos de violencia. Como consecuencia, las pautas de la violencia contra mujeres migrantes en Chiapas, en la frontera con Guatemala, se parecen cada vez más a las observadas en Chihuahua. Según la información facilitada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, durante los últimos tres años en el sur del país han sido asesinadas 1.000 mujeres, lo cual supera con mucho las cifras registradas en Chihuahua²⁴. Tras pagar el paso de la frontera a bandas organizadas de pasadores (coyotes), las mujeres y niñas no acompañadas interrumpen su viaje en ciudades fronterizas durante semanas o meses para ganar dinero o en espera de que algún amigo o pariente

²¹ Véase Grupo de Información en Reproducción Elegida A.C., *Paulina: en el nombre de la ley*, 2000; íd., *Paulina: cinco años después*, 2005.

²² Véase el informe de la Relatora Especial sobre su misión a El Salvador, nota 1 *supra*, párr. 43 y sobre su misión a Guatemala, nota 1 *supra*, párrs. 38 y 39.

²³ Instituto Nacional de Migración, Delegación Regional en Chiapas, Extranjeros Asegurados en el Año 2004 en el Estado de Chiapas.

²⁴ La situación en el sur no se ha convertido en una cuestión de interés público, como es el caso de Ciudad Juárez.

en el extranjero les haga un giro antes de continuar su viaje al norte, hacia regiones más prósperas. Sin papeles ni medios económicos, estas mujeres y niñas son vulnerables a la extorsión, la explotación, la violencia sexual e incluso el asesinato a manos de poderosas bandas criminales organizadas y de los funcionarios corruptos con los que al parecer se alían esas bandas.

29. La vulnerabilidad de las víctimas se ve agravada por el hecho de que la ley de inmigración mexicana priva a los migrantes indocumentados de acceso a las autoridades estatales. La Ley general de población prohíbe a las autoridades estatales atender las solicitudes de extranjeros que no hayan acreditado la legalidad de su estancia en México²⁵. La información recibida indica que en ocasiones incluso se deporta a sus países de origen a las víctimas de graves actos de violencia sexual antes de que puedan denunciar a sus agresores a las autoridades.

30. México ha concluido memorandos de entendimiento sobre la protección de migrantes, especialmente las mujeres, niños y las víctimas de tráfico de personas con Guatemala, en marzo de 2004, y con El Salvador, en mayo de 2005. Cabe esperar que la rápida puesta en práctica de estos instrumentos mejore la situación.

Violencia contra la mujer indígena

31. La población indígena mexicana, que habita principalmente en el sur y el sureste del país y cuenta aproximadamente con 13 millones de individuos, sigue estando marginada²⁶. La mayoría de los indígenas vive en las localidades más pobres y menos desarrolladas. Oaxaca, Guerrero y Chiapas, los Estados con poblaciones indígenas más numerosas, ocuparon los tres últimos lugares del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de México elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mediante el cual se comparaban los índices de alfabetización y escolarización, la esperanza de vida al nacer y el PIB por habitante de todos los Estados mexicanos²⁷.

32. Las mujeres indígenas se encuentran en una situación particularmente desfavorable, pues sufren cuatro niveles de discriminación -por motivos de sexo, por su origen étnico, porque son pobres y por su origen rural. Debido a esto, el riesgo de mortalidad derivada de la maternidad, por ejemplo, es más del doble entre las mujeres indígenas que entre las no indígenas²⁸. También padecen unos niveles desproporcionadamente elevados de violencia sexual dentro de sus propias comunidades y en la sociedad en general.

²⁵ Artículo 67 de la Ley general de población.

²⁶ Véase Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Informe de la misión a México (E/CN.4/2004/80/Add.2).

²⁷ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano, México 2002*. El IDH medio de México es 0,8014, pero Guerrero, Oaxaca y Chiapas sólo logran un IDH de 0,7312, 0,7135 y 0,7032 respectivamente.

²⁸ Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, nota 26 *supra*, párr. 46.

33. La violencia contra la mujer indígena está arraigada en las tradicionales jerarquías patriarcales de género de las comunidades indígenas, en los estereotipos étnicos y en la discriminación presente en el conjunto de la sociedad, así como en las relaciones entre la población indígena y las instituciones estatales en el contexto del multiculturalismo²⁹. Las autoridades de las comunidades indígenas instrumentalizan las normas consuetudinarias para excusar la violencia doméstica³⁰, sobre todo cuando las mujeres intentan desviarse del discurso masculino y defender su voluntad en asuntos como el número de hijos y el espaciamiento de los nacimientos³¹. Las mujeres indígenas corren el riesgo de padecer la estigmatización y el rechazo de su familia y su comunidad si denuncian actos de violencia sexual. Tanto la legislación estatal como la costumbre exigen de las mujeres indígenas que se atengan al comportamiento establecido "tradicionalmente". La extendida idea de que las mujeres suelen provocar la violencia doméstica porque no se comportan como se espera de ellas legitima la violencia como instrumento de disciplina y corrección.

34. La incapacidad de las mujeres indígenas de superar la falta de reconocimiento y oportunidades en el ámbito político y social está relacionada con su dependencia económica. La penetración de la economía monetaria en el sector de la agricultura perjudicó gravemente las explotaciones de subsistencia, en las cuales la mujer forma una parte importante e integral de la producción. Las fuerzas del mercado obligaron a los hogares rurales a diversificar la distribución del trabajo dentro de la familia a través del trabajo migratorio. Los estudios muestran que, en realidad, esto ha incrementado la dependencia de las mujeres indígenas del mundo rural, pues a menudo deben quedarse en las tierras y realizar trabajos pesados mientras los hombres emigran temporalmente a las ciudades o a las plantaciones de la costa para ganar dinero³², lo cual les proporciona el monopolio del dinero y los familiariza con nuevos ámbitos sociales. Con ello ha aumentado el control que los hombres ejercen sobre la familia y se ha agudizado la asimetría de la estructura de poder entre los sexos. Pese a todo, las mujeres indígenas también están aprovechando cada vez más las oportunidades de emigración temporal.

²⁹ Véase, R. Aida H. Castillo. 2002, "National Law and Indigenous Customary Law: The Struggle for Justice of Indigenous Women in Chiapas, Mexico", en Molyneux and Razavi (Eds). *Gender Justice, Development and Rights*. Oxford: Oxford University Press, págs. 384 a 412.

³⁰ Véase también Susana Mejía Flores, "Mujer Indígena y Violencia: entre Esencialismos y Racismos", *Revista México Indígena*, N° 5 (marzo de 2004).

³¹ Las mujeres tienen el derecho fundamental de decidir libre y responsablemente el número y el espaciamiento de sus hijos, y a disponer de la información, la educación y los medios necesarios para poder hacerlo. Véase el Informe de la Conferencia Mundial sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994), Programa de Acción, capítulo II, principio 8, (A/CONF.171/13/Rev.1) (1995). Véase también el Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995), Declaración y Plataforma de Acción, párr. 94 (A/CONF.177/20) (1995).

³² Paul Jeffrey, "The Quiet Revolution: Indigenous Women Struggle for Dignity", en *Response* (mayo de 2002), disponible en: <http://gbgm-umc.org/response/articles/indigenous.html>.

Una amplia mayoría de los 2,7 a 3,7 millones de migrantes agrícolas temporales que se calcula existen en México son indígenas y, de ellos, la mitad son mujeres³³.

35. Además, las mujeres indígenas también se están organizando y fundan microempresas que, por ejemplo, producen y comercializan objetos de artesanía tradicional indígena. Estas iniciativas de autoayuda son cruciales para sentar las bases económicas que permitan superar la discriminación por motivos de género y la violencia que de ella deriva. Los programas de ayuda a la organización productiva de las mujeres como el de la Comisión Nacional Mexicana para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas constituyen una importante contribución para tratar las causas fundamentales de la violencia contra la mujer indígena. La Directora General de la Comisión advirtió del peligro que representan las visiones romantizadas de la "preservación de la cultura indígena" que, en su opinión, pueden servir para mantener prácticas que violan los derechos de las mujeres, preservando así un sistema de opresión.

36. Las mujeres indígenas se amparan en las leyes nacionales en su lucha por superar la marginación en sus propias comunidades y cuestionan las múltiples prácticas normativas que han sido homogeneizadas con la denominación "tradicionales". Sin embargo, el sistema jurídico y judicial del Estado también ha sido formado con una concepción patriarcal de las relaciones entre los sexos y está plagado de prejuicios sobre las comunidades indígenas. Por consiguiente, existe una tendencia a percibir la violencia contra la mujer indígena como algo inherente a su cultura, lo que naturalmente dificulta que se haga justicia. Las mujeres indígenas también deben sortear numerosos obstáculos para acceder a las instituciones estatales, que a menudo se encuentran lejos de sus casas, en poblaciones y ciudades más grandes. Además, muchas mujeres indígenas son analfabetas y hablan mal el español, o no lo hablan en absoluto, lo que a menudo dificulta su acceso a las instituciones oficiales.

37. La insuficiente protección que ofrece el sistema estatal de justicia hace que las mujeres indígenas sean vulnerables a actos de violencia perpetrados por personas ajenas a sus comunidades. Son motivo de especial alarma las alegaciones de violaciones de mujeres indígenas cometidas por soldados, que han quedado impunes. Estos incidentes habrían ocurrido en zonas del sur de México donde el Gobierno había desplegado un nutrido contingente militar en respuesta al levantamiento de grupos insurgentes armados. Presuntamente, desde 1997, los soldados han violado al menos a seis mujeres sólo en el Estado de Guerrero. En los seis casos, las autoridades militares reclamaron la competencia invocando una controvertida interpretación del Reglamento para el Servicio Interior de los Cuerpos de Tropa. En lugar de llevar a cabo una labor exhaustiva e imparcial, los investigadores militares habrían actuado con dilación a la hora de proceder penalmente y tratado de invalidar los argumentos, trasladando a la víctima la carga de la prueba³⁴. En septiembre de 2005, ningún soldado había sido condenado en relación con las

³³ Véase Quentin Wodon et al, *Migration and Poverty in Mexico's Southern States*, Banco Mundial 2002 (donde se citan datos de la Secretaría de Desarrollo Social, Informe de migración, ciclo otoño-invierno 1998/99, 2000).

³⁴ Véase Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Informe sobre la misión cumplida en México (E/CN.4/2002/72/Add.1, párr. 79), en el que se hace alusión a "quejas en el sentido de que los tribunales militares no son imparciales, [...] y de que son demasiado indulgentes con los militares que han violado los derechos de civiles". Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 53/01, caso N° 11.565,

violaciones. En este clima de impunidad, es muy probable que muchas más mujeres indígenas hayan sufrido actos de violencia sexual sin denunciarlos por miedo o vergüenza.

C. Asesinatos y desapariciones de mujeres en el Estado de Chihuahua

38. El Estado de Chihuahua limita con los Estados Unidos de América. Su población de mayor tamaño, Ciudad Juárez, se encuentra en la frontera con El Paso, Texas. Desde hace tiempo, Ciudad Juárez es zona de paso para la emigración a los Estados Unidos y ha asistido al rápido crecimiento de las industrias de exportación (las maquiladoras) desde la conclusión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1992. Las perspectivas de empleo y emigración han atraído a los migrantes de otras partes de México y Centroamérica, provocando un rápido crecimiento demográfico hasta los actuales 1,5 millones de habitantes. Las desigualdades sociales en Ciudad Juárez son marcadas. Un reducido grupo de familias adineradas y poderosas posee las tierras en las que se asientan las maquiladoras y los núcleos urbanos, mientras que la mayoría de la población, especialmente las familias encabezadas por mujeres³⁵, vive en una pobreza extrema. Esta situación de indigencia se ve agravada por el hecho de que los servicios públicos esenciales, como los de salud, educación, alojamiento o saneamiento y las infraestructuras generales no han podido satisfacer las necesidades básicas de una población en rápido crecimiento³⁶. La combinación de indigencia y desigualdad por un lado, y la proximidad de la frontera internacional, por otro, han impulsado el desarrollo de diversas formas de delincuencia organizada, como el tráfico de drogas, la trata de personas, el traslado clandestino de personas o el blanqueo de dinero, entre otras.

39. A partir de 1993, Ciudad Juárez se convirtió en el centro de atención nacional e internacional a causa del elevado número de asesinatos y desapariciones de mujeres³⁷. Según las

Ana, Beatriz y Celia González Pérez, México, 4 de abril de 2001, en el que se responsabiliza a México de la violación de tres mujeres indígenas cometida por soldados mexicanos en Chiapas en 1994.

³⁵ El 20,6% de las familias del Estado de Chihuahua están encabezadas por mujeres. En promedio, cada una de ellas cuenta con 3,5 integrantes. El 23,4 % de estas familias declaró no percibir ingreso alguno (frente al 10,6% de las encabezadas por hombres); el 13,8% ganaba menos del doble del salario mínimo. Véase INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda*, 2000.

³⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Informe bajo el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención, y respuesta del Gobierno, CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO (2005), párr. 23.

³⁷ Por lo general, se supone que estos incidentes comenzaron en 1993. Algunos de los funcionarios con los que se entrevistó la Relatora Especial los relacionan con el tráfico de drogas que, según ellos, se convirtió en una actividad económica de gran importancia por aquella época. Otros aconsejan prudencia y señalan que quizá los incidentes simplemente se hicieron más visibles en 1993.

cifras oficiales, 377 mujeres han sido asesinadas en Ciudad Juárez desde principios de 1993 hasta el 12 de diciembre de 2005, y otras 33 como mínimo han desaparecido³⁸.

40. Al parecer, los crímenes tienen móviles distintos, que van de la violencia doméstica al tráfico de drogas. En cerca de un tercio de los asesinatos estaba implicada la violencia sexual³⁹. En muchos casos, las víctimas también fueron torturadas y sus cuerpos, mutilados. Las víctimas procedían habitualmente de familias pobres y desfavorecidas y solían trabajar en las maquiladoras, en bares locales o en clubes nocturnos. Algunas estaban continuando su formación o eran madres solteras jóvenes con varios hijos.

Impunidad continua para quienes cometen delitos contra la mujer

41. Los destacables avances en la represión de la ola de crímenes, como el encarcelamiento de diez miembros de una banda acusados de numerosos asesinatos a principios de 2005, se ven eclipsados por el hecho de que la mayoría de los casos no se han resuelto, y los culpables siguen impunes. Un estudio realizado por la procuraduría federal en el que se analizan 203 casos de asesinato indica que sólo se logró encarcelar al culpable en el 46,7% de los casos. En cuanto a los crímenes en que intervino la violencia sexual, el estudio sugiere un porcentaje de encarcelamiento todavía inferior: 33,3%⁴⁰.

42. La incapacidad de encarcelar a los asesinos y poner freno a los crímenes es el resultado en gran medida de las muy deficientes, indiferentes y negligentes investigaciones llevadas a cabo por las autoridades del Estado de Chihuahua a quienes compete actuar en estos casos. Según se informa, en algunas ocasiones, los investigadores obstruyeron deliberadamente las actuaciones ocultando o falsificando pruebas. En el caso del asesinato de Paloma Escobar, por ejemplo, el análisis pericial demostró que la comandante de policía encargada inicialmente de la investigación había falsificado pruebas para incriminar al novio de la víctima. Posteriormente, la comandante fue condenada a prisión por formulación de falsas acusaciones.

43. La completa erosión de la confianza del público en las autoridades administrativas, judiciales y políticas ha alimentado las especulaciones de que los principales culpables han sido protegidos sistemáticamente de la investigación y el procesamiento. En 1998, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos examinó unos cuantos expedientes y concluyó que durante las investigaciones se habían violado los derechos humanos de las víctimas y de sus familiares, y

³⁸ Véase Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, tercer informe, enero de 2005.

³⁹ Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, nota 36 *supra*, párr. 37.

⁴⁰ Datos facilitados por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, primer informe, junio de 2004; segundo informe, octubre de 2004; tercer informe, enero de 2005.

se habían incumplido normas legales e instrumentos internacionales en perjuicio de las agraviadas⁴¹.

44. Desde entonces, varios mecanismos internacionales de vigilancia de los derechos humanos, empezando por la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias en 1999, han señalado a la atención internacional el problema del Estado de Chihuahua⁴². En 2002, la Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos visitó México y formuló recomendaciones específicas para Ciudad Juárez⁴³. En 2003, atendiendo la solicitud oficial del Gobierno federal, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) reunió una comisión independiente de expertos en orden público para estudiar los asesinatos de Ciudad Juárez. El grupo de expertos formuló un conjunto de recomendaciones detalladas para mejorar las capacidades de los investigadores, fiscales y magistrados en relación con los crímenes de Ciudad Juárez⁴⁴. A principios de 2005, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer publicó un informe tras una investigación llevada a cabo de conformidad con el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención⁴⁵.

45. A pesar de estas numerosas intervenciones, los crímenes de Ciudad Juárez continúan. Según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al menos 38 mujeres fueron asesinadas entre enero de 2004 y agosto de 2005. Además, el mismo problema se ha hecho visible en otras partes del Estado de Chihuahua. Por ejemplo, ha aumentado la preocupación al detectarse una pauta similar de homicidios y desapariciones de mujeres en la ciudad de Chihuahua, a aproximadamente 300 km al sur de Ciudad Juárez. Los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua, así como los registrados en otras partes del país, son distintas partes del mismo problema, y deben abordarse como tales.

⁴¹ Recomendación 44/98 (publicada en 1998).

⁴² Informe de la misión de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, (E/CN.4/2000/3/Add.3). Véase también el informe de la misión del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, (E/CN.4/2002/72/Add.1); Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, (CEDAW/C/2002/EXC/CRP.3/Rev.1); Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, *Ciudad Juárez como Símbolo: Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, diciembre de 2003.

⁴³ Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación, OAS Doc. N° OEA/Ser.L/V/II.117 (2003).

⁴⁴ ONUDD, Informe de la Comisión de Expertos Internacionales sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México (noviembre de 2003).

⁴⁵ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, véase la nota 36 *supra*.

Medidas adoptadas por el Gobierno federal

46. En vista de las deficientes investigaciones llevadas a cabo en el Estado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la ONUDD han solicitado la participación del Gobierno federal para poner fin a la violencia y a la impunidad de quienes la ejercen. Si bien en un primer momento el Gobierno federal se mostró muy reacio a participar directamente en la búsqueda de una solución al problema, su postura ha mejorado significativamente en los últimos dos años. En 2003, el Gobierno aprobó un plan de 40 puntos por el que se comprometía a cumplir todas las obligaciones y recomendaciones internacionales en la materia. El plan también contiene compromisos que complementan las recomendaciones internacionales. Lamentablemente, el ámbito de aplicación del plan se limita a la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, y no se ocupa de las pautas parecidas que se observan en otros lugares, ni de la violencia contra la mujer como fenómeno general. A pesar de esas carencias, se han producido avances notables en la puesta en práctica del plan, aunque quedan por adoptar algunas medidas importantes.

47. La Constitución de México, en sus términos actuales, limita las competencias del Procurador General de la República a los casos de homicidio relacionados con delitos de carácter federal, como el tráfico de drogas o la delincuencia organizada. Teniendo en cuenta este límite constitucional, las autoridades federales y estatales crearon un organismo conjunto de investigación y enjuiciamiento en 2003. En la práctica, la denominada Fiscalía Mixta ha cumplido hasta ahora una función decepcionantemente limitada, pues la fase de investigación conjunta finaliza cuando se determina qué nivel de gobierno tiene competencia para proceder.

48. A finales de 2003, el papel del Gobierno federal se vio reforzado cuando el Presidente Vicente Fox nombró a Guadalupe Morfín Comisionada Especial, con el mandato de dirigir una Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez. La Comisión tiene por mandato centrarse en reparar el tejido social de Ciudad Juárez y ayudar a las familias de las víctimas en su relación con las autoridades estatales. La Comisionada Especial ha hecho extensiva su labor a la ciudad de Chihuahua y ha ganado mucha credibilidad ante la sociedad civil y las familias de las víctimas. Muchos han pedido que se conceda a la Comisión acceso a los expedientes de los casos individuales y las competencias necesarias para estudiarlos y así poder seguir de cerca los trabajos de las autoridades de investigación y del ministerio público. En enero de 2004, se nombró una Procuradora Federal Especial para examinar los delitos relacionados con el asesinato de mujeres en Ciudad Juárez. A causa de los límites que la Constitución impone a sus competencias, en el momento de realizarse la visita de la Relatora Especial, la Procuradora Federal Especial sólo había podido ejercer en nueve casos, en los que estaban implicadas 24 víctimas, e incluso en esos pocos casos se habían realizado limitados avances.

Conducta delictiva de los funcionarios públicos

49. A pesar de todo, la Procuradora Especial Federal ha logrado dar a conocer hasta qué punto las investigaciones llevadas a cabo desde 1993 han sido realizadas de manera negligente e irregular. En el momento en que la Relatora Especial realizaba su visita, se habían identificado 101 personas, entre procuradores estatales, asistentes, agentes de policía y expertos policiales, a quienes se podrían imponer sanciones penales y/o disciplinarias por negligencia, omisión y otros delitos conexos.

50. El nuevo Gobernador de Chihuahua, que asumió el cargo a finales de 2004, nombró una nueva Procuradora General de Justicia del Estado, quien a su vez designó un nuevo procurador para la jurisdicción de Ciudad Juárez. Se informó a la Relatora Especial de que todos los funcionarios de la oficina del anterior procurador del Estado habían sido suspendidos de sus cargos el 9 de noviembre de 2004. Sin embargo, grupos de la sociedad civil señalan que muchos funcionarios implicados en las investigaciones negligentes han regresado a sus puestos. Cuando la Relatora Especial visitó México, la Procuradora General de Justicia del Estado, que tiene competencias exclusivas en la materia, no había llevado a juicio a ninguno de los 101 funcionarios identificados por la Procuradora Federal Especial. Es más, en la mayoría de los 101 casos se retiró la acusación. Sólo fueron procesados cinco funcionarios, pero los jueces locales desestimaron la causa alegando que los hechos habían prescrito. Tal decisión parece discutible si se tiene en cuenta que, en los casos de abuso de autoridad, el período de prescripción empieza cuando finaliza el acto delictivo, es decir, el día en que los funcionarios rectifican la omisión delictiva en que participan. Además, no parece haberse considerado la posibilidad de que los funcionarios hayan incurrido en una responsabilidad penal adicional por negligencia, omisión y delitos conexos al permitir por descuido (o a sabiendas) que prescribiesen los hechos.

51. Las investigaciones de asesinato llevadas a cabo por las autoridades del Estado de Chihuahua siguen estando plagadas de violaciones graves de las normas procesales. En varios casos, se habría obligado a los sospechosos a confesar mediante torturas. El 9 de noviembre de 2001, Víctor Javier G. U. y Gustavo G. M. fueron arrestados como presuntos autores del asesinato de ocho mujeres. Firmaron sus confesiones mientras estaban detenidos. Sin embargo, en la primera audiencia ante el tribunal, ambos alegaron de manera concordante haber confesado los crímenes bajo tortura. Gustavo G. M. murió mientras estaba detenido el 8 de febrero de 2003 en circunstancias que aún no han quedado del todo claras. El 13 de octubre de 2004, un juez decretó prisión para Víctor Javier G. U. por ocho cargos de asesinato y rehusó examinar las pruebas de que su confesión había sido obtenida mediante torturas. La pena de cárcel fue anulada tras un procedimiento de apelación (sin que el tribunal de apelación llegase a una conclusión sobre las alegaciones de tortura) y Víctor Javier G. U. fue liberado. Según el Gobierno, el Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posibles Torturas y/o Maltrato que había sido emitido de conformidad con el Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ("Protocolo de Estambul")⁴⁶ no halló indicios de lesiones producidas por malos tratos o torturas.

52. En julio de 2003, Miguel David M. A. y Jesús A. fueron detenidos como presuntos autores del asesinato de Neyra A. Ambos habrían sido torturados y mantenidos en incomunicación durante varias horas. Aunque finalmente Jesús A. fue puesto en libertad, a Miguel David M. A. se le obligó presuntamente a firmar la confesión de que había contratado a unos asesinos para matar a la víctima. La Procuradora General de Justicia del Estado solicitó un Dictamen Médico/Psicológico Especializado de conformidad con el Protocolo de Estambul en febrero de 2004. En septiembre de 2005, David M. A. seguía detenido y al parecer todavía no se había

⁴⁶ Action for Torture Survivors et al., *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, 9 de agosto de 1999 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S. 01.XIV.1).
www.unhchr.ch/pdf/8istprot.pdf.

completado el Dictamen Médico/Psicológico Especializado. En diciembre de 2005, el Gobierno informó a la Relatora Especial de que el dictamen especializado no había hallado indicios de lesiones producidas por malos tratos o torturas.

53. Cynthia K. y Ulises Ricardo P. I. fueron detenidos por el asesinato de Viviana R., desaparecida el 16 de marzo de 2003 en la ciudad de Chihuahua. Ambos fueron presuntamente obligados a firmar una confesión. El 17 de diciembre de 2004, fueron exculpados al determinar el tribunal que su confesión no podía admitirse como prueba. Según el Gobierno, el Dictamen Médico/Psicológico Especializado tampoco halló en este caso pruebas de lesiones producidas por malos tratos o torturas.

54. La obtención de confesiones mediante tortura no es sólo una violación grave de los derechos humanos en sí misma, además pone en entredicho el conjunto de la investigación y es causa de que los verdaderos culpables queden impunes. Además, el supuesto recurso a la fuerza como herramienta de investigación invita a dar mayor crédito a los informes que sugieren que las autoridades del Estado no han puesto en práctica aún las recomendaciones detalladas de la ONUDD en cuanto a los métodos empleados en la investigación y la documentación de las fases de ésta. Se puso en conocimiento de la Relatora Especial que el personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado ha recibido formación adicional sobre tratamiento de pruebas, interrogatorios, homicidios, técnicas de investigación, raptos de menores, obtención de justicia y derechos humanos. Este tipo de formación es evidentemente necesario, pero parece ser insuficiente en vista de la verosímil denuncia, surgida desde la visita de la Relatora Especial, de que se ha torturado a otro sospechoso de asesinato⁴⁷.

55. En lo que se refiere a la impunidad de los funcionarios públicos, la Relatora Especial también desea expresar su indignación por cómo se han llevado a cabo las actuaciones penales contra Héctor Armando L. G., ex alto funcionario de policía en Ciudad Juárez presuntamente involucrado en una red de malhechores que atraía a chicas menores de edad con fines pornográficos y de prostitución. Héctor Armando L. G. fue detenido el 26 de febrero de 2004. Tres días después, un juez local lo puso en libertad bajo fianza de 300.000 pesos al considerar que los delitos que se le imputaban no eran graves. Desde entonces se encuentra desaparecido y, en septiembre de 2005, se desconocía su paradero.

Incertidumbre, falta de transparencia y ausencia de indemnizaciones para las familias de las víctimas

56. La erosión que la impunidad provoca en la legitimidad del sistema de justicia se ve agravada por la incertidumbre que padecen muchas familias de víctimas respecto de la suerte que corrieron sus seres queridos. Esto es particularmente cierto en el caso de las familias de desaparecidas porque aún quedan por identificar los restos de al menos 53 mujeres. Algunas familias de mujeres cuyos cuerpos fueron supuestamente identificados comparten esta incertidumbre, pues albergan serias, y a menudo razonables, dudas sobre la correcta identificación de los cadáveres. Por recomendación de la ONUDD, el plan de 40 puntos del

⁴⁷ Bryan T., arrestado en Ciudad Juárez el 19 de junio de 2005, fue supuestamente sometido a torturas para que confesara su implicación en el asesinato de dos agentes de la policía municipal. Según el Gobierno, se están investigando estas alegaciones.

Gobierno federal prometía la identificación de las mujeres por examen forense gracias a un banco de datos genéticos para fines forenses creado y mantenido por el Procurador General de la República. En febrero de 2004, se puso en marcha este proyecto. Las autoridades federales del ministerio público también han elaborado una base de datos de mujeres desaparecidas en Ciudad Juárez que al parecer ha contribuido a localizar a varias de ellas. Tales instrumentos son dignos de elogio, pero distan mucho de constituir la base de datos nacional sobre desapariciones recomendada por la ONUDD y prometida por el plan de 40 puntos del Gobierno federal.

57. Basándose en otra recomendación de la ONUDD, el plan de 40 puntos también prevé la participación de equipos de antropología forense en el proceso de identificación. En junio de 2004, el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) realizó un estudio preliminar de restos humanos sin identificar o identificados de forma inapropiada. El EAAF llegó a la conclusión de que el examen e identificación de los restos mortales de las mujeres de Ciudad Juárez y Chihuahua debería realizarse mediante un estudio integral y exhaustivo a cargo de un órgano independiente integrado por expertos en distintas disciplinas. También recomendó que el órgano investigador tuviera competencia para reexaminar un caso si la familia de la víctima expresaba alguna duda sobre la correcta identificación de ésta. La Relatora Especial observa complacida que, desde su visita, las autoridades locales y federales han encargado conjuntamente al EAAF que examine e identifique los restos mortales de mujeres que no habían sido identificadas o cuya identificación no se había realizado correctamente.

58. Durante la visita, la Relatora Especial tuvo el honor de reunirse con varias familias de víctimas que se han organizado en grupos de sensibilización que hacen gala de valor, competencia y tenacidad. Esas familias, con la colaboración de muchas otras ONG e iniciativas de la sociedad civil, han sido los principales artífices de la llamada de atención nacional e internacional hacia los acontecimientos de Chihuahua. Parece ser que, en el pasado, algunos funcionarios estatales reaccionaron acosando, amenazando y ridiculizando en público a quienes alzaban la voz para denunciar el vínculo entre negligencia e impunidad. Afortunadamente, esas prácticas vergonzosas parecen haber disminuido en los últimos dos años.

59. La Relatora Especial recibió con satisfacción la noticia de que el nuevo Gobernador de Chihuahua ha prometido dar prioridad y transparencia a las investigaciones. En efecto, la transparencia es muy necesaria porque las familias de las víctimas siguen quejándose de que ni las autoridades estatales ni las federales las mantienen suficientemente informadas del estado de las investigaciones. En su plan de 40 puntos, el Gobierno federal prometió garantizar el derecho legal de toda familia, o de su abogado, a acceder al expediente del caso y a sugerir líneas de investigación (derecho de coadyuvancia). Sin embargo, en la práctica, suelen ponerse trabas a ese acceso por medios burocráticos, se hace caso omiso de las líneas de investigación sugeridas y se traslada a la familia la carga de presentar testigos y pruebas materiales.

60. Las familias de las víctimas tienen derecho a recibir una indemnización cuando el Estado no actúa con la debida diligencia en la investigación de los asesinatos de sus seres queridos. En este sentido, los gobiernos federal y estatal han dado un meritorio primer paso al establecer un fondo de 30 millones de pesos. En el momento de realizarse la visita de la Relatora Especial, aún no se habían publicado con detalle los criterios empleados para evaluar las necesidades de la familia de cada víctima y para garantizar que ninguna familia quedara excluida arbitrariamente. Del mismo modo, aún no se habían desembolsado los fondos. No obstante, varias iniciativas de menor entidad surgidas de los gobiernos y la sociedad civil han ido ofreciendo entre tanto

algunas muy necesarias prestaciones para cubrir las necesidades de las familias y personas a cargo de las víctimas en lo que se refiere a salud, educación y manutención.

Avances limitados en la prevención de nuevos asesinatos

61. Se han adoptado varias medidas positivas, que corresponden a las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, destinadas a reducir la vulnerabilidad de las mujeres frente a las agresiones en lugares públicos. El mayor número de agentes de la policía federal desplegados en una operación antidroga en Ciudad Juárez desde julio de 2003 habría contribuido a reducir el índice global de delitos violentos en la ciudad. En octubre de 2003, las fuerzas de policía federales, estatales y municipales pusieron en marcha una operación conjunta para aumentar la vigilancia en las zonas de alto riesgo de Ciudad Juárez. Asimismo, se mejoró el sistema de alumbrado público y en enero de 2004 se inició un programa de obras públicas destinado a la rehabilitación de parques y otros espacios públicos. No obstante, sigue haciendo falta proponer alternativas de transporte seguro y fiable a las maquiladoras y las escuelas, lo cual exige también emplazar paradas de autobús en lugares seguros y bien iluminados. En este sentido, las empresas en que trabajan las maquiladoras podrían asumir más responsabilidades e invertir recursos para que sus empleadas puedan viajar en condiciones de seguridad de su casa al trabajo y viceversa.

62. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también recomendó mejorar las prácticas y procedimientos para que los informes de desaparición de personas se investiguen de manera rápida, exhaustiva e imparcial. Algo se ha avanzado, pues en otras épocas, las autoridades solían negarse a iniciar averiguaciones previas el primer día de desaparición de una mujer. Parece ser que esto ha cambiado. No obstante, sigue siendo necesario mejorar los mecanismos de respuesta rápida en los casos de violencia contra la mujer. Al parecer, la policía municipal de Ciudad Juárez no emprende acciones de búsqueda ni adopta ninguna otra medida preventiva por sistema en el momento de recibir una denuncia de desaparición de una mujer. Inexplicablemente, la policía suele esperar a que se confirme la comisión de un delito. Tampoco se envían patrullas de inmediato cuando se denuncia un acto de violencia contra una mujer. Se puso en conocimiento de la Relatora Especial un caso paradigmático ocurrido el 4 de noviembre de 2004. Los vecinos avisaron a la policía municipal de que Martha L. estaba sufriendo en ese momento una grave agresión. Cuando, al cabo de una media hora, la policía llegó por fin al lugar de los hechos, el agresor ya había violado y matado a la víctima.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

63. El Gobierno de México ha dado pasos importantes para evitar, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer con la diligencia debida, pero en vista de los insoportablemente elevados niveles de violencia contra la mujer que siguen observándose en México, el Gobierno deberá poner más empeño para cumplir sus obligaciones internacionales. La sensibilidad de la policía y la justicia a la violencia de género sigue siendo insuficiente en términos generales, y debe mejorar.

64. Igualmente importante es que todos los niveles de gobierno sigan redoblando esfuerzos para acabar con las causas fundamentales de la violencia contra la mujer. La discriminación por motivos de género, que sigue arraigada en la sociedad mexicana, es

una de esas causas. El predominio de la discriminación por motivos de origen étnico o nacional, o por condición socioeconómica es otro de los factores que coloca a las mujeres indígenas, migrantes y pertenecientes a otros grupos socialmente marginados en una posición particularmente vulnerable a los actos de violencia. Otro problema conexo que también debe abordarse es la falta de acceso en condiciones de igualdad de las mujeres en general, y de esos grupos específicos de mujeres en particular, a los servicios de protección de las autoridades estatales.

65. El nivel de protección contra la violencia de género también varía notablemente entre Estados. Algunos están claramente rezagados y deben poner sus leyes, políticas y medidas de aplicación en conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos. El presente informe presta particular atención a la situación en el Estado de Chihuahua porque los actos de violencia contra la mujer en ese lugar han saltado al primer plano y son admitidos por todas las partes implicadas. La indiferencia, negligencia o incluso obstrucción deliberada en que incurrieron inicialmente las autoridades estatales en las actuaciones referidas al asesinato de cientos de mujeres en Ciudad Juárez constituían una denegación de protección y justicia. A raíz de la presión ejercida a escala nacional e internacional, se han emprendido múltiples iniciativas. Sin embargo, tanto las autoridades estatales como las federales podrían hacer bastante más para acabar con la impunidad, indemnizar a las familias de las víctimas y evitar nuevos asesinatos.

66. Una vez señalados los continuados problemas en Chihuahua, conviene insistir en que, aunque excepcionalmente visible, este caso no tiene nada de excepcional. También se han observado niveles extremos de violencia contra la mujer en otras regiones. La frontera meridional con Guatemala parece ser una de ellas. Es más, aunque los asesinatos y desapariciones de mujeres son una manifestación especialmente dramática de la violencia y la discriminación que éstas padecen, deben verse como distintas expresiones de una misma lógica de violencia que actúa de muchas otras formas. La exhaustiva recopilación y análisis de datos relativos a la violencia contra la mujer a escala nacional bien podría sacar a relucir la interconexión de las distintas formas de violencia contra la mujer y revelar otras regiones de alto riesgo que requieren atención prioritaria.

67. Aunque el Gobierno tiene todavía mucho trabajo por delante, corresponde a cada persona alzar la voz en contra de la violencia y de la discriminación por motivos de género. En este sentido, es merecedora de elogio la vibrante sociedad civil mexicana, sobre todo sus organizaciones de mujeres. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer considera su participación como un elemento esencial de toda iniciativa eficaz para eliminar la violencia de género. También fue alentador asistir a la colaboración entre medios de comunicación y organizaciones de mujeres, y presenciar cómo esos medios desempeñan un papel constructivo para dar a conocer los derechos de la mujer y exigir responsabilidades al Gobierno por el incumplimiento de sus obligaciones dimanantes del derecho internacional, según las cuales debe mostrar la debida diligencia en la prevención de los actos de violencia contra la mujer y en la respuesta a tales actos.

68. Teniendo en cuenta las carencias y dificultades que siguen existiendo, y las muchas recomendaciones contenidas en informes de otros titulares de mandatos, la Relatora Especial desea presentar al Gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional las siguientes recomendaciones.

69. La Relatora Especial recomienda al Gobierno:

- a) Poner fin a la impunidad respecto de la violencia contra la mujer llevando a cabo reformas de la legislación, los procedimientos de investigación y el sector judicial:**
 - i) Enmendar la Constitución Federal y la legislación pertinente para otorgar a las autoridades federales competencias para investigar, proceder y juzgar en los casos en que las autoridades estatales incumplan repetidamente sus obligaciones de derechos humanos al no investigar ni encausar con la debida diligencia los delitos de violencia, sobre todo los perpetrados contra mujeres.**
 - ii) Eliminar todas las disposiciones discriminatorias por motivos de género que todavía figuren en la legislación federal o estatal; vincular los derechos reproductivos con el derecho laboral y la trata de mujeres con las leyes que regulan la migración.**
 - iii) Promulgar en todos los Estados y a escala federal leyes específicas para prevenir los actos de violencia contra la mujer y responder a ellos.**
 - iv) Investigar con la debida diligencia todos los supuestos actos de violencia contra la mujer, ya se produzcan en el hogar, en la comunidad o en el lugar de trabajo de la víctima, prestando una atención particular a la relación entre la violencia contra la mujer y el tráfico de drogas y seres humanos; llevar a juicio a los agresores; ofrecer rápidamente indemnizaciones adecuadas y brindar apoyo a los supervivientes.**
 - v) Fortalecer la administración de justicia, prestando atención especial a los obstáculos de derecho y de procedimiento que impiden el acceso de las mujeres, especialmente las mujeres indígenas y migrantes, a recursos judiciales y medios de protección eficaces. Para esto sería necesaria la rápida aplicación de los memorandos de entendimiento firmados con Guatemala y El Salvador sobre la protección de migrantes, especialmente las mujeres, niños y víctimas del tráfico de seres humanos.**
 - vi) Velar, reformando la legislación si fuera necesario, por que todos los actos de violencia contra civiles cometidos por personal militar sean investigados por las autoridades civiles, encausados por las autoridades civiles y juzgados por tribunales civiles independientes e imparciales.**
 - vii) Crear una base de datos electrónica nacional de personas desaparecidas que ponga a disposición de todas las autoridades de orden público federales, estatales y municipales la información necesaria, incluso muestras de ADN de la persona desaparecida o de sus parientes cercanos.**
 - viii) Aprobar una ley federal que tipifique como delito la violencia doméstica.**

- b) **Identificar y encauzar de manera transparente a todos los autores de asesinatos de mujeres o actos de violencia contra la mujer en el Estado de Chihuahua:**
- i) **Tratar de manera global los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua y otros lugares dentro del Estado de Chihuahua, y ampliar como corresponda los mandatos de las autoridades especializadas federales y estatales que se ocupan del asunto;**
 - ii) **Dar mayor impulso a la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, otorgarle acceso a los expedientes de casos individuales, conferirle competencias para examinarlos y velar por que colabore estrechamente con la Procuradora Federal Especial;**
 - iii) **Lograr que las fiscalías federales y estatales investiguen conjuntamente todos los casos hasta que se hayan obtenido pruebas pertinentes, se haya entendido el contexto del crimen y se haya determinado la identidad del autor;**
 - iv) **Poner en práctica las recomendaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) sobre la modernización de las técnicas de investigación y la documentación de las fases de la investigación;**
 - v) **Seguir prestando un apoyo eficaz y facilitando fondos suficientes a la segunda fase del proyecto de identificación de víctimas de asesinato puesto en práctica por el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF);**
 - vi) **Respetar escrupulosamente las garantías procesales pertinentes, especialmente la prohibición de torturar, en todas las fases de la investigación y las actuaciones penales;**
 - vii) **Investigar todas las alegaciones de tortura de sospechosos, solicitando incluso un Dictamen Médico/Psicológico Especializado, y llevar a juicio a los funcionarios responsables;**
 - viii) **Investigar todas las acusaciones de negligencia, omisión o complicidad contra funcionarios en relación con asesinatos u otros actos de violencia contra la mujer en el Estado de Chihuahua, examinar la legitimidad de los sobreseimientos de causas por prescripción de los hechos y encausar a toda persona contra quien se pronuncien cargos con pruebas sustanciales y sin vicios de procedimiento;**
 - ix) **Velar por que las víctimas, sus familias o sus representantes legales puedan ejercer realmente su derecho a examinar el expediente del caso y sugerir líneas de investigación, y por que estén al corriente de toda novedad;**

- x) **Utilizar sin dilación el dinero del Fondo de Auxilio Económico a Familiares de las Víctimas de Homicidio de Mujeres en el Municipio de Juárez, en Chihuahua, en función de criterios no discriminatorios, sin abandonar los programas gubernamentales que proporcionan ayuda a los familiares a cargo de las víctimas para cubrir sus necesidades de educación, salud y manutención.**
- c) **Prestar servicios de protección y apoyo a las víctimas de la violencia o a sus familias, así como a las mujeres que corren el riesgo de sufrir actos de violencia:**

 - i) **Fomentar la creación y ampliación de centros de acogida y servicios de asesoramiento (incluidas las líneas telefónicas de urgencia) para mujeres víctimas de la violencia, y asignar recursos públicos suficientes para mantenerlos.**
 - ii) **Ordenar a la policía que reaccione sin demora y de manera prioritaria cuando se denuncie que se está perpetrando un acto de violencia contra una mujer.**
 - iii) **Crear los sistemas y procedimientos policiales necesarios para que las denuncias de desaparición de personas se investiguen con toda la prontitud que sea posible y razonable. En las regiones donde sea muy probable que se produzcan formas graves de violencia contra la mujer, las operaciones de búsqueda deberían comenzar inmediatamente después de que se denuncie una desaparición.**
 - iv) **Rehabilitar los lugares públicos donde las mujeres son vulnerables a las agresiones y mejorar las condiciones de seguridad en esos lugares.**
 - v) **Ayudar a las familias con ingresos bajos, a los hogares encabezados por mujeres y a las mujeres indígenas mediante, por ejemplo, la asignación de fondos para la formación profesional, la alfabetización de adultos, los programas de crédito y la concesión de incentivos para su empleo, la asistencia para la atención de la salud y las subvenciones para la vivienda.**
 - vi) **Crear programas de protección de testigos que cuenten con los mecanismos necesarios para su eficaz puesta en práctica.**
- d) **Crear una base de información y conocimientos que tenga en cuenta las cuestiones de género:**

 - i) **Normalizar la recopilación y el análisis de datos sobre la violencia contra la mujer en todo el país y crear una base de datos nacional comparativa que sirva para determinar qué Estados y municipios presentan un nivel particularmente elevado de violencia contra la mujer, y para identificar los puntos en común y las conexiones de las distintas formas de violencia;**

- ii) **Apoyar la investigación de todas las formas de violencia contra la mujer y de la relación entre las actitudes sociales, la estructura familiar, el cambio socioeconómico y las políticas públicas, así como sus repercusiones en el comportamiento violento;**
 - iii) **Utilizar datos e investigaciones que tengan en cuenta las cuestiones de género para formular políticas bien fundadas a fin de acabar con la violencia y supervisar y evaluar los progresos.**
- e) **Fortalecer las infraestructuras institucionales:**
- i) **Crear un observatorio de delitos cometidos contra la mujer en todo el país;**
 - ii) **Afianzar la base jurídica y financiera de todas las instituciones estatales que promueven específicamente los derechos de la mujer, como el Instituto Nacional de las Mujeres;**
 - iii) **Definir claramente los mandatos de los diversos mecanismos nacionales y estatales para el adelanto de la mujer con el fin de evitar la duplicación, aumentar la eficiencia y permitir la coordinación de todas las políticas públicas sobre las cuestiones de género entre los Estados y el Gobierno federal;**
 - iv) **Prever e implantar el establecimiento de presupuestos por género en todos los niveles de gobierno para garantizar la correcta utilización de los fondos.**
- f) **Promover programas operacionales, de capacitación y de sensibilización:**
- i) **Intensificar y ampliar las iniciativas en curso para capacitar a los funcionarios de justicia y policía y al personal técnico, como médicos forenses, en la protección de los derechos de la mujer, las técnicas de investigación que tengan en cuenta las cuestiones de género, y la sensibilidad a las necesidades especiales de las mujeres víctimas de violencia;**
 - ii) **Llevar a cabo campañas de divulgación jurídica para informar a las mujeres de sus derechos y de las instituciones ante las que pueden presentar denuncias;**
 - iii) **Iniciar campañas en los medios de comunicación para rechazar la violencia contra la mujer y todas las formas de discriminación, y para promover el respeto por los derechos humanos;**
 - iv) **Garantizar a las niñas la igualdad de acceso a la educación primaria y secundaria y a la formación técnica y profesional;**

- v) Trabajar con las autoridades de las comunidades indígenas para instituir programas que promuevan la observancia de los derechos de la mujer y del niño en el ejercicio del derecho consuetudinario;
- vi) Promover mediante los planes de estudios escolares y campañas en los medios de comunicación el reconocimiento del carácter multicultural de la sociedad y su valor como factor de riqueza cultural.

70. La Relatora Especial recomienda a la sociedad civil, incluidas las organizaciones de derechos humanos y los medios de comunicación:

- a) Crear redes de solidaridad con grupos diversos, prestando particular atención a la participación de las organizaciones de mujeres indígenas y migrantes, a fin de establecer estrategias comunes para el adelanto de la mujer y aunar los esfuerzos para exigir responsabilidades al Gobierno en el plano de la promoción y la protección de los derechos de la mujer.
- b) Vigilar la aplicación de la ley por el sistema de justicia penal en los casos de violencia contra la mujer, reunir datos e informar sobre la situación de las mujeres, en especial las de grupos marginados, y establecer lazos de colaboración con las autoridades para formular políticas destinadas a abordar los problemas.
- c) Llevar a cabo estudios sobre el derecho consuetudinario y su relación con la discriminación por motivos de sexo y la violencia de género, en especial la violencia sexual y doméstica.
- d) Seguir desempeñando una función de promoción, entre otras cosas, mediante la cooperación con los medios de comunicación, para sensibilizar a la sociedad sobre la magnitud y la gravedad del problema de la violencia contra la mujer.
- e) Los medios de comunicación, como se establece en la Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, deben evitar los estereotipos sobre los sexos y demostrar sensibilidad hacia las necesidades de las víctimas y sus familiares cuando informen sobre incidentes de violencia contra la mujer. Los medios de comunicación deberían colaborar con otros agentes sociales en la superación de actitudes sociales que discriminan a la mujer.

71. La Relatora Especial recomienda a la comunidad internacional:

- a) Dar prioridad, mediante la financiación bilateral y multilateral, a las iniciativas de organizaciones de mujeres, institutos de investigación y centros de estudios superiores relativas a proyectos operacionales, de investigación y de promoción que tengan por objeto contribuir al adelanto de la mujer, en particular la mujer indígena y migrante;

- b) **Facilitar recursos suficientes para fortalecer la capacidad del equipo de las Naciones Unidas en el país para integrar la promoción y protección de los derechos de la mujer en todas sus actividades.**
