
Amnistía Internacional

Estados Unidos

Laberinto de injusticia.
Falta de protección de las mujeres
indígenas frente a la violencia
sexual



Abril de 2007

Índice AI: AMR 51/035/2007

<http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR510352007>

Índice

Índice	1
Agradecimientos	1
Prefacio.....	1
A propósito de este estudio	1
Nota sobre terminología.....	3
Capítulo 1: Introducción	4
Recomendaciones clave.....	13
Capítulo 2: El legado del pasado	15
La violencia sexual como instrumento de conquista.....	15
Capítulo 3: Derecho internacional de los derechos humanos	19
Diligencia debida	20
Derechos humanos de los pueblos indígenas	20
Derechos humanos de las mujeres	22
Discriminación múltiple	24
Derechos económicos, sociales y culturales.....	24
Capítulo 4: Cuestiones de jurisdicción	26
Autoridad tribal.....	26
Standing Rock.....	32
Oklahoma.....	34
Alaska	35
Cooperación entre organismos.....	38
Capítulo 5: Problemas de la actuación policial	40
Demoras y falta de respuesta	40
Actuación policial inadecuada e inapropiada.....	46
Capacitación	48
Capítulo 6: Exámenes forenses.....	50
Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley	51
Proveedores de servicios de salud.....	52
¿Quién debe pagar?.....	54
Capítulo 7: Barreras para el procesamiento.....	56
Tribunales tribales.....	57
Ámbito federal.....	59
Ámbito estatal	61
Discriminación en procesamientos federales y estatales.....	62
Falta de comunicación.....	64
Capítulo 8: Servicios de apoyo a supervivientes.....	66
Acceso a servicios de salud	66
Iniciativas de apoyo indígenas.....	68
Ley sobre la Violencia contra las Mujeres.....	71
Capítulo 9: Recomendaciones.....	73
Garantizar la rendición de cuentas	74
Poner fin a la impunidad de los responsables de abusos.....	75
Garantizar una actuación policial adecuada y eficaz	76
Garantizar el acceso a exámenes forenses de agresión sexual.....	77
Prestar servicios de apoyo a las supervivientes	78
Integrar una perspectiva de derechos humanos	80

Agradecimientos

Amnistía Internacional está en deuda con todas las supervivientes de violencia sexual que han tenido la valentía de compartir sus experiencias, así como con todas las personas que han brindado su apoyo a estas mujeres antes y después de que facilitaran sus testimonios a Amnistía Internacional. Este informe trata de reflejar la voz de las supervivientes de violencia sexual, y se basa en la convicción de que sus puntos de vista deben servir de orientación a todas las acciones que se emprendan para poner fin a la violencia contra las mujeres indígenas.

Amnistía Internacional da las gracias a las personas y organizaciones indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos y a los expertos en estos temas que han facilitado asesoramiento y orientación sobre la metodología de investigación utilizada en este informe y sobre la elaboración del propio informe, y que han tenido la generosidad de compartir sus conocimientos. Este informe no puede dar una imagen completa de las notables e innovadoras actividades que están llevando a cabo las mujeres indígenas para erradicar la violencia sexual. Sin embargo, esperamos que refleje la determinación con que las mujeres indígenas están trabajando en todo Estados Unidos y la esperanza de un futuro en el que se respete su dignidad y seguridad.

Amnistía Internacional espera que este informe constituya una contribución y un apoyo al trabajo del numeroso colectivo de activistas y de organizaciones de mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos que han estado a la vanguardia de las iniciativas encaminadas a proteger y servir a las mujeres. En 2005, estas iniciativas comportaron la aprobación por el Congreso de la Ley sobre la Violencia contra las Mujeres, que incluye por primera vez un apartado específico sobre las tribus indígenas dirigido a intentar mejorar la seguridad y la justicia para las mujeres indígenas de Estados Unidos y Alaska. Al apoyar las iniciativas concebidas y encabezadas por las mujeres indígenas, Amnistía Internacional trata de facilitar una plataforma suplementaria para el debate sobre la violencia sexual contra las mujeres indígenas.

Prefacio

A propósito de este estudio

Este informe se basa en investigaciones efectuadas durante 2005 y 2006 por la Sección Estadounidense de Amnistía Internacional (AI Estados Unidos) en consulta con personas y organizaciones indígenas de Alaska y el resto de Estados Unidos. Las investigaciones se fundamentan en entrevistas realizadas por Amnistía Internacional a supervivientes de violencia sexual, a familiares de las víctimas, a activistas, a personal de apoyo, a proveedores de servicios y a profesionales de la salud. Varias mujeres hablaron con Amnistía Internacional a condición de que se garantizara su anonimato. Algunas pidieron que no se hicieran públicos ciertos detalles. Con el fin de respetar sus deseos, se han omitido detalles sobre nombres y lugares que figuran en

los archivos de Amnistía Internacional.

Amnistía Internacional entrevistó también a cargos públicos de todo Estados Unidos, como jueces tribales, fiscales tribales, estatales y federales y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a nivel tribal, estatal y federal. La organización se reunió con representantes de organismos federales que comparten con las autoridades tribales la responsabilidad de perseguir o reprimir los delitos cometidos en territorios indígenas (definidos como reservas, tierras en fideicomiso y comunidades).¹ Amnistía Internacional envió cuestionarios a los 93 fiscales federales de Estados Unidos –los encargados de entablar acciones judiciales respecto a los delitos perpetrados en territorio indígena bajo la jurisdicción federal– solicitándoles información sobre el índice de procedimientos judiciales incoados por delitos de violencia sexual cometidos contra mujeres indígenas. La Oficina Ejecutiva de Fiscales Federales señaló a la organización que no se permitiría a los fiscales participar en la encuesta.

Amnistía Internacional examinó informes oficiales y no oficiales, como estudios del Departamento de Justicia de Estados Unidos, artículos de revistas jurídicas y noticias de los medios de comunicación sobre actos de violencia sexual ejercidos contra mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos. Examinó también la legislación y el derecho jurisprudencial estatal y federal.

Amnistía Internacional llevó a cabo investigaciones detalladas en tres lugares con procedimientos judiciales y policiales distintos: la Reserva Sioux de Standing Rock, en Dakota del Norte y Dakota del Sur, el estado de Oklahoma y el estado de Alaska (véase Capítulo 4: Cuestiones de jurisdicción). Se escogieron estos lugares por sus características jurisdiccionales específicas. La Reserva Sioux de Standing Rock ilustra los problemas que comporta el mantenimiento de la ley en una extensa reserva rural sobre la que tienen jurisdicción las autoridades tribales y federales. Oklahoma presenta una situación muy diferente, ya que este estado se compone en su mayor parte de tierras tribales separadas por territorios estatales donde pueden tener jurisdicción las autoridades tribales, estatales o federales. En Alaska, al haber traspasado las autoridades federales su jurisdicción a las autoridades del estado, sólo tienen jurisdicción las autoridades tribales y estatales.

Amnistía Internacional ha centrado sus investigaciones en el tratamiento de los delitos de violencia sexual en tierras tribales y sus zonas vecinas. Por tanto, en este informe no se reflejan de manera detallada las experiencias de las mujeres indígenas que viven lejos de las tierras tribales o en entornos urbanos. Según el censo correspondiente al año 2000, el 56 por

¹ Departamento de Servicios de Policía de la Oficina de Asuntos Indígenas, Unidad de Territorios Indígenas de la Oficina Federal de Investigación, Oficina de Justicia Tribal del Departamento de Justicia de Estados Unidos, Oficina Ejecutiva de Fiscales Federales, Oficina de Asuntos Intergubernamentales y Coordinación Pública (que establece las políticas y los protocolos de los fiscales federales en la interposición de acciones judiciales por delitos cometidos en territorio indígena), Oficina sobre la Violencia contra las Mujeres del Departamento de Justicia de Estados Unidos, y Servicio Indígena de Salud.

ciento de la población indígena de Alaska vive fuera de territorio indígena.² Algo menos del 10 por ciento de la población indígena de Estados Unidos vive en grandes centros urbanos.³ La información disponible indica un alto índice de violencia sexual y una carencia de servicios culturalmente adecuados en los pueblos y en las ciudades. Este hecho constituye un motivo de preocupación suficientemente importante para que merezca seguir siendo investigado con urgencia.

Nota sobre terminología

Amnistía Internacional trata por todos los medios de utilizar una terminología que respete los deseos de las personas sobre las que habla. Reconoce que este informe no puede reflejar las experiencias de todos los pueblos indígenas de Estados Unidos y su diversidad.

En Estados Unidos son más de 550 las tribus indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos reconocidas por el gobierno federal. Sin embargo, no se ha reconocido esta condición a todos los pueblos indígenas de Estados Unidos y de sus territorios de ultramar; ese es el caso, por ejemplo, de los pueblos indígenas de Hawái. Los estados reconocen a algunos pueblos que no reconoce el gobierno federal.⁴ Algunas personas pueden considerarse indígenas, aunque las autoridades federales o estatales no las reconozcan como pertenecientes a una tribu.

Es importante hacer notar que no hay un término único aceptado universalmente por todos los pueblos indígenas de Estados Unidos para referirse a sí mismos. En la versión española de este informe hemos utilizado el término indígena, pero esta elección no pretende en modo alguno minimizar o pasar por alto la gran diversidad de culturas, lenguas y nacionalidades indígenas que existen en Estados Unidos, ni tampoco generalizar sus experiencias. En este informe, las decisiones sobre terminología se han guiado por varios factores, entre los que se encuentra la necesidad de garantizar que el informe sea lo más accesible posible a públicos distintos, tanto de Estados Unidos como del resto del mundo.

El término indígena se utiliza cada vez más en las normas internacionales de derechos humanos y en las observaciones de los organismos de derechos humanos regionales y de la ONU. Es también el término más frecuentemente utilizado por las organizaciones de los pueblos indígenas cuando se presentan a nivel internacional y por las organizaciones no gubernamentales especializadas que trabajan en este campo. Es por ello por lo que nosotros hemos optado por utilizar este término en la versión española de este informe.

² Steven W Perry, *Census of Tribal Justice Statistics in Indian Country, 2002*, Oficina de Estadísticas sobre Justicia, Departamento de Justicia de Estados Unidos, diciembre de 2005, NCJ 205332, en 3, disponible en <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/abstract/ctjaic02.htm>.

³ Oficina del Censo de Estados Unidos, *The American Indian and Alaska Native Population: 2000*, febrero de 2002, p. 6, disponible en <http://www.census.gov/prod/2002pubs/c2kbr01-15.pdf>, consultado el 9 de mayo de 2006.

⁴ Véase, por ejemplo, *Federally Recognized Tribes*, Conferencia Nacional de Asambleas Legislativas Estatales, agosto de 2005, en <http://www.ncsl.org/programs/statetribe/tribes.htm>, consultado el 29 de diciembre de 2006.

Capítulo 1: Introducción

En julio de 2006, una mujer indígena de Fairbanks, en Alaska, denunció a la policía que la había violado un hombre no indígena. La mujer facilitó una descripción del presunto agresor y agentes de la policía municipal le dijeron que iban a buscarlo. Aguardó el regreso de los agentes pero, como no volvían, se dirigió al servicio de urgencias para recibir tratamiento. Una trabajadora de apoyo señaló a Amnistía Internacional que la mujer tenía contusiones en todo el cuerpo y que estaba tan traumatizada que hablaba muy deprisa. Dijo que, aunque la mujer no estaba borracha, el Equipo de Respuesta a Agresiones Sexuales «la trató de entrada como a una indígena borracha y sólo después como a una víctima de violación». La trabajadora de apoyo contó que habían dado a la mujer algunos analgésicos y algo de dinero para que fuera a un refugio para personas no indígenas, donde la rechazaron porque creyeron también que estaba borracha: «Ésta es la razón por la que las mujeres indígenas no presentan denuncias. Esta circunstancia está creando un caldo de cultivo para las agresiones sexuales.»

Entrevista con una trabajadora de apoyo de los indígenas de Alaska (identidad no revelada), julio de 2006

La violencia contra las mujeres es uno de los abusos contra los derechos humanos más generalizados. Es también uno de los más ocultos. Tiene lugar tanto en el ámbito de las relaciones íntimas y en el seno de la familia como a manos de desconocidos, y afecta a mujeres de todos los países del mundo.

El presente informe se centra en la violencia sexual contra las mujeres indígenas en Estados Unidos. Los gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar que las mujeres pueden disfrutar del derecho a no sufrir violencia sexual. Como ciudadanas de naciones tribales concretas, el bienestar y la seguridad de las mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos están relacionados directamente con la autoridad y la capacidad de sus naciones para abordar este tipo de violencia.

En Estados Unidos, los pueblos indígenas sufren una marginación profundamente arraigada, que es consecuencia de una larga historia de abusos y persecuciones sistémicos y omnipresentes. Este legado de abusos atroces y generalizados contra los derechos humanos impregna y condiciona en la actualidad la violencia sexual contra las mujeres indígenas. Ésta se ha agravado por la constante erosión de la autoridad de los gobiernos tribales por parte del gobierno federal y por la insuficiencia crónica de los recursos facilitados por el gobierno federal a los organismos encargados de hacer cumplir la ley y a los proveedores de servicios que deben proteger a las mujeres indígenas frente a la violencia sexual. En esta situación, las mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos siguen siendo víctimas de un elevado grado de violencia sexual, de una impunidad sistémica de los responsables y de una indiferencia de las autoridades ante el derecho de estas mujeres a la dignidad, la seguridad y la justicia.

La violencia contra las mujeres indígenas se manifiesta como un abanico de agresiones en las vidas de estas mujeres: en un extremo se encuentran las agresiones verbales y en el otro, el asesinato. La mayoría de las mujeres indígenas no denuncian estos delitos porque creen que no servirá de nada.

Juana Majel, Congreso Nacional de Indígenas Estadounidenses, y Karen Artchoker, Cangleska, Inc.-Sacred Circle⁵

En Estados Unidos, más de 550 tribus indígenas de Alaska y del resto del país están reconocidas por el gobierno federal. Estas tribus son soberanas según la legislación estadounidense, tienen jurisdicción sobre sus ciudadanos y sus tierras, y mantienen relaciones intergubernamentales entre sí y con el gobierno federal de Estados Unidos.⁶

El gobierno federal de Estados Unidos tiene la responsabilidad legal de garantizar la protección de los derechos y del bienestar de los pueblos indígenas de Alaska y del resto del país, incluida la responsabilidad de prestarles servicios sociales, educativos y médicos. Esta responsabilidad fiduciaria federal se encuentra recogida en tratados firmados entre las naciones tribales y el gobierno federal, y se halla plasmada además en la legislación federal, en la política y en las decisiones judiciales federales. Incluye la protección de la soberanía de cada gobierno tribal.⁷

«El Congreso concluye que:

- las tribus indígenas necesitan recursos adicionales de justicia penal y de servicios de ayuda a las víctimas para hacer frente a las agresiones violentas perpetradas contra las mujeres; y
- la singular relación jurídica entre Estados Unidos y las tribus indígenas genera la responsabilidad fiduciaria federal de ayudar a los gobiernos tribales a salvaguardar la vida de las mujeres indígenas.»

Ley sobre la Violencia contra las Mujeres (2005), Sección 901, Conclusiones.

Las naciones tribales tienen culturas, costumbres e historias distintas. Hablan más de 250 lenguas.

Según el censo de Estados Unidos correspondiente al año 2000, se estima que en la actualidad viven en Estados Unidos 4,1 millones de indígenas, tanto en Alaska como en el resto del país.⁸ Esta cifra representa alrededor de un 1,5 por ciento de la

⁵ *Restoration of Native Sovereignty – Restoration of Safety for Native Women*, Congreso Nacional de Indígenas Estadounidenses, Grupo Nacional de Trabajo para Poner Fin a la Violencia Sexual y Doméstica contra las Mujeres, Ley Pública de la Ley sobre la Violencia contra las Mujeres 109-162, volumen V, septiembre de 2006.

⁶ En http://www.tribal-institute.org/lists/federally_recognized_nations.htm encontrarán una lista de las naciones reconocidas por el gobierno federal.

⁷ Ley de Apoyo de la Justicia Tribal Indígena, 25 U.S.C.A. §3601(2) (1994).

⁸ Esta cifra incluye a 1,6 millones de personas que se consideran en parte indígenas estadounidenses.

A lo largo del decenio pasado, los estudios realizados por el gobierno federal han indicado de forma sistemática que las indígenas sufren un grado de violencia sexual muy superior al que padecen otras mujeres en Estados Unidos. Los datos recopilados por el Departamento de Justicia estadounidense muestran que la probabilidad de que las indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos⁹ sean víctima de violación o de agresiones sexuales es más de dos veces y media superior a la de las mujeres estadounidenses en general.¹⁰ En un estudio sobre la violencia contra las mujeres efectuado por el Departamento de Justicia se llegó a la conclusión de que un 34,1 por ciento de las indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos –es decir, más de una de cada 3– serán violadas a lo largo de su vida; la cifra correspondiente al conjunto de Estados Unidos es de menos de una de cada cinco.¹¹ Por sorprendentes que puedan parecer estas estadísticas, existe la creencia generalizada de que no reflejan con exactitud el grado de violencia sexual ejercida contra las indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos.¹²

La mayoría de las mujeres golpeadas o violadas no lo denuncian a la policía. Simplemente se duchan y acuden a una clínica (para recibir tratamiento).

Indígena estadounidense superviviente de violencia sexual (identidad no revelada), febrero de 2006

Las entrevistas realizadas por Amnistía Internacional a supervivientes, activistas y personal de apoyo en todo Estados Unidos dan a entender que las estadísticas disponibles distan de reflejar la gravedad del problema. En la Reserva Sioux de Standing Rock, por ejemplo, muchas de las mujeres que aceptaron ser entrevistadas no lograron pensar en alguna mujer de su comunidad que no hubiera sufrido violencia sexual.

Oficina del Censo de Estados Unidos, *The American Indian and Alaska Native Population: 2000*, febrero de 2002, disponible en <http://www.census.gov/prod/2002pubs/c2kbr01-15.pdf>, consultado el 30 de noviembre de 2006.

⁹ A los pueblos indígenas estadounidenses se les ha considerado un grupo racial a ciertos efectos estadísticos, como en el censo y en los estudios sobre las víctimas de delitos, en los que la designación de la raza se basa en informaciones facilitadas por las propias personas. Sin embargo, la Corte Suprema de Estados Unidos ha considerado que las leyes destinadas expresamente a los indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos se aplican en función de la pertenencia política a una tribu determinada, no de una catalogación racial. *Morton v. Mancari*, 417 U.S. 535 (1974).

¹⁰ Steven W Perry, *American Indians and Crime- A BJS Statistical Profile 1992-2002*, Oficina de Estadísticas sobre Justicia, Departamento de Justicia de Estados Unidos, Oficina de Programas de Justicia, diciembre de 2004, disponible en <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/aic02.pdf>, consultado el 30 de noviembre de 2006.

¹¹ Patricia Tjaden y Nancy Thoennes, Departamento de Justicia de Estados Unidos, *Full Report of the Prevalence, Incidence, and Consequences of Violence Against Women*, 2000.

¹² Por ejemplo, los autores del estudio del Departamento de Justicia de Estados Unidos, *Extent, Nature, and Consequences of Rape Victimization*, hacen notar que «[en las estadísticas] se subestima el número verdadero de violaciones cometidas cada año, ya que se excluyen las violaciones de menores y adolescentes, así como las de las personas que viven en casas sin teléfono».

Las mujeres no presentan denuncias porque no sirve de nada. ¿Para qué presentar una denuncia si sólo va a servir para te conviertas de nuevo en víctima?

Pauline Musgrove, directora ejecutiva de la Spirits of Hope Coalition, octubre de 2005

Aunque Amnistía Internacional documentó numerosos actos de violencia sexual contra mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos, la gran mayoría de los casos no salen a la luz. Una de las características de la violencia contra las mujeres es que se denuncia de forma insuficiente. El miedo a que se produzcan violaciones de la confidencialidad y a ser objeto de represalias y la falta de confianza en que las denuncias sean tomadas en serio y comporten el enjuiciamiento de los responsables son algunos de los obstáculos que disuaden a las víctimas de denunciar este tipo de actos. En el caso de las mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos, las relaciones históricas con los organismos del gobierno federal y de los gobiernos de los estados afectan también de forma negativa al índice de denuncias de violencia sexual.

Las mujeres indígenas o las mujeres pertenecientes a grupos marginados por motivos raciales o étnicos pueden temer la autoridad del Estado, si la policía ha utilizado tradicionalmente medios coactivos y violentos para hacer cumplir la ley penal en sus comunidades.

Radhika Coomaraswamy, entonces relatora especial de la ONU sobre la violencia contra la mujer, julio de 2001¹³

Además de subestimar el grado de violencia sexual ejercida contra las mujeres indígenas, los limitados datos disponibles no proporcionan una imagen cabal del problema. Por ejemplo, no existen estadísticas específicas sobre la violencia sexual en territorio indígena, y es más probable que los datos disponibles correspondan a zonas urbanas que a áreas rurales.¹⁴ Los activistas indígenas de Estados Unidos han señalado la importancia que, para buscar una solución estratégica, tiene comprender los reiterados actos de violencia cometidos contra las mujeres indígenas.¹⁵ Existe la necesidad urgente de que el gobierno de Estados Unidos empiece a recopilar este tipo de datos para conformar una estrategia y unos programas dirigidos a erradicar la violencia sexual contra las mujeres indígenas.

Aunque no reflejen con exactitud el grado de violencia sexual ejercida contra las mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos, los datos disponibles indican que estas mujeres corren un peligro especial de sufrir dicha violencia. Según el Departamento de Justicia, al menos en un 86 por ciento de las denuncias de actos de violación o agresión sexual perpetrados contra mujeres indígenas, las supervivientes señalan que los

¹³ A/CONF.189/PC.3/5, 27 de julio de 2001, párr.5. La traducción de esta cita es de EDAI.

¹⁴ Debido a que varios estudios se basaron en entrevistas telefónicas, es probable que el número de mujeres indígenas residentes en zonas urbanas que participaron en los estudios fuera superior al de residentes en reservas o zonas rurales, ya que la probabilidad de que tuvieran acceso a un teléfono era mayor.

¹⁵ Véase, por ejemplo, *Restoration of Native Sovereignty – Restoration of Safety for Native Women*, Grupo Nacional de Trabajo para Poner Fin a la Violencia Sexual y Doméstica contra las Mujeres, Ley Pública de la Ley sobre la Violencia contra las Mujeres 109-162, volumen V, septiembre de 2006.

responsables han sido hombres no indígenas. Por el contrario, los datos del Departamento sobre la violencia sexual ejercida contra mujeres no indígenas indican que, en el caso de las víctimas no indígenas, la violencia sexual suelen cometerla individuos de su propia raza. En 2004, por ejemplo, los autores del 65,1 por ciento de las violaciones cometidas contra víctimas de raza blanca fueron blancos y el 89,8 por ciento de los responsables de violaciones contra víctimas de raza negra fueron negros.¹⁶

Algunos de los datos facilitados a Amnistía Internacional en los tres lugares estudiados indican también que un elevado número de los autores de actos de violencia sexual cometidos contra mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos son hombres no indígenas. En Oklahoma, una trabajadora de apoyo de supervivientes indígenas de violencia sexual señaló que, en el 58 por ciento de los casos en los que había trabajado en los últimos 18 meses, los agresores habían sido hombres no indígenas. En Anchorage (Alaska), un estudio estadístico reveló que el 57,7 por ciento de las indígenas de Alaska víctimas de violencia sexual habían indicado que sus agresores habían sido hombres no indígenas.¹⁷ Amnistía Internacional documentó casos concretos en los que los agresores habían sido hombres indígenas y no indígenas. Aunque en general los datos disponibles parecen indicar que un número notable de agresores son hombres no indígenas, no hay datos cuantitativos sobre el origen étnico o la condición indígena de los responsables de actos de violencia sexual contra mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos. Se necesitan con urgencia más datos con el fin de establecer la prevalencia de la violencia contra las mujeres indígenas y determinar indicadores específicos y culturalmente adecuados, basados en los derechos tanto individuales como colectivos, y capaces de reflejar de una forma precisa y exhaustiva la prevalencia de la violencia sexual contra las mujeres indígenas. Esta información permitiría también evaluar la repercusión de las cuestiones jurisdiccionales sobre la efectividad de las medidas adoptadas a nivel tribal, estatal y federal para tratar los delitos de violencia sexual contra las mujeres indígenas, y ayudaría a elaborar estrategias para prevenir, investigar y castigar este tipo de delitos.

En Estados Unidos, al parecer, las mujeres indígenas pueden ser objeto de actos de violencia y carecer de acceso a la justicia debido a su género y a su identidad indígena. Sin embargo, las causas profundas de la discriminación y de la violencia suelen ser complejas y estar invariablemente relacionadas entre sí. Entre los otros factores que pueden tener también una influencia notable se encuentran la pobreza y la marginación socioeconómica que sufren muchas mujeres indígenas. Algunas indígenas señalaron a Amnistía Internacional que perciben la violencia sexual actual

¹⁶ Véase, por ejemplo, Steven W Perry, *American Indians and Crime- A BJS Statistical Profile 1992-2002*, Oficina de Estadísticas sobre Justicia, Departamento de Justicia de Estados Unidos, Oficina de Programas de Justicia, diciembre de 2004, disponible en <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/aic02.pdf>, consultado el 30 de noviembre de 2006; y Departamento de Justicia, *Table 42: Percent distribution of single-offender victimizations, by type of crime and perceived race of offender*, Oficina de Estadísticas sobre Justicia, Departamento de Justicia de Estados Unidos, 2004, disponible en <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/cvus/current/cv0442.pdf>.

¹⁷ A. Rosay, *Descriptive Analysis of Sexual Assault in Anchorage, Alaska*. Centro de Alaska de Análisis Estadísticos sobre Justicia, Centro de Justicia, Universidad de Alaska Anchorage, 2003, disponible en <http://justice.uaa.alaska.edu/publications/pdf/0107sexualassaults.pdf>.

como un legado de la impunidad por las atrocidades cometidas en el pasado.

Aunque la violación es siempre un acto de violencia, hay indicios que dan a entender que la violencia sexual contra las mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos comporta un grado mayor de violencia física adicional. Un 50 por ciento de las mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos señalaron que, además de la violación, habían sufrido también lesiones físicas; en el caso de las mujeres estadounidenses en general, dicho porcentaje es de un 30 por ciento.¹⁸

Della Brown, indígena de Alaska de 33 años, fue violada, mutilada y asesinada. El cadáver se descubrió en un cobertizo abandonado de Anchorage en septiembre de 2000. El cráneo estaba tan fragmentado que el forense lo comparó con una «bolsa de hielo». La policía cree que varias personas pasaron por el cobertizo y encendieron cerillas para ver los restos destrozados, pero no denunciaron el asesinato a la policía de Anchorage. Hasta la fecha no se ha puesto a nadie a disposición judicial por la violación y el asesinato de Della Brown.¹⁹

Al igual que las mujeres de cualquier país o comunidad, las mujeres indígenas sufren con frecuencia violencia sexual a manos de sus amigos, novios o esposos. Según cifras del Departamento de Justicia, aproximadamente en un 25 por ciento de las denuncias de actos de violencia sexual cometidos contra mujeres indígenas, el presunto agresor es un compañero sentimental. Los compañeros sentimentales que cometen actos de violencia sexual lo hacen a menudo con impunidad, debido en parte a que las propias mujeres, las autoridades pertinentes y la sociedad en general no reconocen que estos actos de violencia constituyan delito. Muchas mujeres no denuncian la violencia doméstica. Y el comportamiento de la policía y de los tribunales con las mujeres que sí lo hacen suele ser muy insatisfactorio.

Rhea, mujer indígena de la Reserva Sioux de Standing Rock (Dakota del Norte y Dakota del Sur), contó a Amnistía Internacional la experiencia de una amiga suya, una indígena estadounidense de 21 años que fue violada y golpeada brutalmente por cuatro hombres en febrero de 2003. Señaló que en un principio llevaron a su amiga al hospital del Servicio Indígena de Salud en Fort Yates, pero que luego la trasladaron a un hospital de Bismarck, Dakota del Norte, en un estado crítico como consecuencia de haber ingerido una sobredosis de medicamentos contra la diabetes que había encontrado en la casa donde había sido violada, con el aparente propósito de

¹⁸ Ronet Bachman, *The Epidemiology of Rape and Sexual Assaults Against American Indian Women: An Analysis of NCVS Data*, estudio presentado a un grupo de trabajo federal y tribal sobre las agresiones sexuales contra mujeres indígenas, 29 de septiembre de 2003. Citado in Sarah Deer, *Sovereignty of the Soul: Exploring the Intersection of Rape Law Reform and Federal Indian Law*, 38 *Suffolk U. L. Rev.* 455 (2005).

¹⁹ Entrevista con el sargento Markowitz, Departamento de Policía de Anchorage, 2 de noviembre de 2006.

suicidarse. Rhea manifestó: «Allí estaba echada en la cama, con todo el cuerpo magullado y con unos grandes moratones en los ojos». Según Rhea, un agente del Departamento de Policía de Standing Rock acudió al hospital e interrogó a su amiga mientras todavía podía hablar. La mujer murió dos semanas después de la violación. Rhea afirma que habló con el agente de policía un año después y que éste le dijo que el caso estaba cerrado. «Los agresores andan sueltos por ahí –señaló a Amnistía Internacional– y no se por qué.» El jefe del Departamento de Policía de Standing Rock dijo a Amnistía Internacional que no habían podido encontrar en sus archivos ningún registro del caso.

Entrevista con Rhea, 2006 (detalles no revelados)

En el caso de los delitos de violencia sexual cometidos en tierras tribales, es importante conocer si el presunto agresor es indígena o no, ya que este factor determina qué cuerpo de policía va a ocuparse del caso y qué sistema judicial va a ser el responsable de garantizar su procesamiento. Por consiguiente, las supervivientes de violencia sexual reciben un tratamiento distinto dependiendo del lugar donde se perpetró el delito y de la condición indígena del agresor, lo que acarrea un acceso desigual y contradictorio a la justicia y a la rendición de cuentas.

Antes de preguntar «qué ha sucedido», la policía pregunta: «¿Ocurrió en nuestra jurisdicción? ¿El agresor ha sido un indígena?»

Miembro del personal de apoyo a las supervivientes indígenas de violencia sexual, mayo de 2005

Con el fin de obtener justicia, las supervivientes de violencia sexual tienen a menudo que abrirse paso entre una maraña de leyes tribales, estatales y federales. El gobierno federal de Estados Unidos ha creado una compleja interrelación entre estas tres jurisdicciones, que socava la igualdad ante la ley y permite con frecuencia a los agresores escapar a la acción de la justicia. En algunos casos, esta situación ha creado zonas donde no impera de hecho la ley y que fomentan la violencia. Es necesario que el Congreso de Estados Unidos adopte medidas para eliminar la posibilidad de que la complejidad de la legislación y de las normas jurisdiccionales pueda negar en la práctica a las supervivientes de violencia sexual el acceso a la justicia.

A veces la confusión y el tiempo que se necesita para decidir si son las autoridades tribales, estatales o federales las que tienen jurisdicción sobre un determinado delito dan lugar a investigaciones inadecuadas o a una inacción total. Cada vez que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tienen que adoptar decisiones inmediatas sobre si un sospechoso es indígena o no, la seguridad pública en las tierras tribales se ve en peligro. Las investigaciones efectuadas por Amnistía Internacional indican que la falta de personal y la carencia de una formación adecuada de los cuerpos de policía pertinentes están socavando también el derecho a la justicia de las supervivientes.

Por razones distintas y de manera diferente, ninguno de los tres sistemas judiciales –federal, estatal y tribal– están satisfaciendo de manera adecuada las necesidades de las supervivientes indígenas de violencia sexual. El gobierno de Estados Unidos ha menoscabado la capacidad de los sistemas de justicia tribal para tratar los delitos de violencia sexual, al no facilitar a estos sistemas los fondos suficientes, al prohibir a los tribunales tribales juzgar a sospechosos no indígenas y al limitar las penas de privación de libertad que estos tribunales pueden imponer por un delito. La máxima pena de cárcel que los tribunales tribales pueden imponer por un delito, incluido el de violación, es de un año. La pena de prisión que los tribunales estatales o federales imponen por un delito de violación oscila por término medio entre ocho años y ocho meses y entre 12 años y 10 meses, respectivamente.²⁰

Cuando la jurisdicción recae en las autoridades federales o estatales y las causas se siguen en el sistema judicial federal o estatal, las investigaciones de Amnistía Internacional han revelado que se niega a menudo a las mujeres indígenas el acceso a la justicia. Es difícil determinar el número de casos relacionadas con mujeres indígenas que se archivan incluso antes de llegar a un tribunal federal, dado que la Fiscalía General de Estados Unidos no elabora estadísticas sobre esta materia. Sin embargo, la información recopilada por Amnistía Internacional señala que en un número considerable de casos las autoridades deciden no interponer acciones judiciales por casos denunciados de violencia sexual contra mujeres indígenas. Cuando los fiscales federales se niegan a incoar procedimientos judiciales por casos relacionados con agresores no indígenas, el derecho penal de Estados Unidos no permite a las mujeres indígenas la posibilidad de recurrir esta decisión.

En ninguno de sus niveles, los sistemas de justicia y de mantenimiento de la ley informan a las supervivientes sobre el desarrollo de sus casos, y hay pocas ocasiones en que se rindan cuentas por no investigar o entablar acciones judiciales. En el caso de algunas supervivientes, esta circunstancia puede suponer que vivan sumidas en el miedo y en la inseguridad durante meses e incluso años.

La Declaración de la ONU sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder establece, entre otras cosas, que se debe tratar a las víctimas con compasión y respeto por su dignidad; que se las debe mantener informadas sobre el alcance, el desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones, así como sobre la decisión de sus causas; y que se las debe proteger contra todo acto de intimidación y represalia. Afirma también que no debe haber demoras innecesarias en la resolución de las causas.

Los proveedores de servicios de salud tienen un papel clave a la hora de facilitar a las supervivientes la atención médica que puedan necesitar y de documentar los actos de violencia sexual. En los casos de agresión sexual, los exámenes forenses pueden proporcionar pruebas cruciales para el éxito

²⁰ Boletín de la Oficina de Estadísticas sobre Justicia, *Felony Sentences in State Courts*, 2002, diciembre de 2004, NCJ 206916, disponible en <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/fssc02.pdf>, consultado el 30 de noviembre de 2006.

de un procesamiento. Sin embargo, las investigaciones de Amnistía Internacional indican que la calidad de la prestación de este tipo de servicios básicos a las mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos varía de forma considerable dependiendo del lugar. Este hecho es consecuencia a menudo de la grave insuficiencia de los fondos facilitados por el gobierno de Estados Unidos al Servicio Indígena de Salud. Sin embargo, en algunos casos una formación inadecuada sobre la manera de atender a las supervivientes de violencia sexual y sobre el modo de hacerlo de una forma culturalmente apropiada comporta también que los servicios de salud no faciliten a las mujeres el tratamiento y el apoyo que necesitan.

El Servicio Indígena de Salud, que forma parte del Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos, administra centros de salud destinados a los pueblos indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos.

En general, las conclusiones de Amnistía Internacional indican que a numerosas indígenas víctimas de violencia sexual les resulta difícil, si no imposible, encontrar acceso a reparaciones, resarcimiento legal y atención médica adecuada. La impunidad de los agresores y la indiferencia hacia las supervivientes fomentan un clima en el que la violencia sexual se considera algo normal e inevitable, más que un acto delictivo, y en el que las mujeres no tratan de obtener justicia porque saben que no se va a hacer nada en su favor.

La violencia sexual contra las mujeres no es sólo un problema penal o social, sino que es también un abuso contra los derechos humanos. Todas las mujeres tienen derecho a sentirse seguras y a no sufrir violencia, y las autoridades tienen la responsabilidad de garantizarles el disfrute de este derecho. Este informe pone de manifiesto que el gobierno de Estados Unidos no está cumpliendo con su obligación de garantizar este derecho, una obligación contraída en virtud del derecho internacional.

El derecho internacional es inequívoco: los gobiernos no sólo están obligados a garantizar que sus funcionarios cumplen las normas de derechos humanos, sino también a adoptar medidas efectivas para preservar a las personas de actos cometidos por particulares que acarrearán abusos contra los derechos humanos. Este deber, denominado a menudo diligencia debida, significa que los Estados deben adoptar medidas razonables para prevenir violaciones de derechos humanos y, cuando éstas ocurran, utilizar todos los medios a su alcance para llevar a cabo investigaciones efectivas, identificar y llevar ante la justicia a los responsables y garantizar reparaciones adecuadas para las víctimas. Las investigaciones de Amnistía Internacional indican que Estados Unidos no está actuando en la actualidad con la diligencia debida para prevenir, investigar y castigar la violencia sexual ejercida contra las mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos.

No se puede borrar un largo historial de abusos, pero las mujeres indígenas de todo Estados Unidos están trabajando con determinación y con la esperanza de un futuro en el que se respete su derecho a la dignidad y a la seguridad. Tomando como base el trabajo y la experiencia de estas mujeres, este informe concluye con una serie de recomendaciones en las

que se pide a las autoridades que cumplan con su obligación de investigar, enjuiciar y castigar a los responsables de actos de violencia sexual y promuevan los derechos fundamentales de las mujeres indígenas.

Recomendaciones clave

1. El gobierno federal y los gobiernos de los estados deben consultar a las naciones indígenas, y a las mujeres indígenas en especial, y cooperar con ellas para establecer planes de acción encaminados a poner fin a la violencia contra las mujeres indígenas.
2. Las autoridades tribales, estatales y federales, en consulta con los pueblos indígenas, deben recopilar y publicar datos detallados y exhaustivos sobre violaciones y otros actos de violencia sexual que muestren la condición indígena o no indígena de las víctimas y de los agresores y los lugares donde se perpetraron tales delitos, así como el número de casos remitidos para ser objeto de acciones judiciales, el número de casos en que los fiscales se han negado a incoar procedimientos judiciales y las razones de esta decisión.
3. El Congreso de Estados Unidos debe reconocer que las autoridades tribales tienen jurisdicción sobre todos los delincuentes que cometan delitos en tierras tribales, con independencia de que su identidad sea indígena o no, y tienen la facultad de imponer penas acordes con los delitos y en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos. Las autoridades federales deben adoptar también medidas adicionales, de acuerdo con las autoridades tribales, para proporcionar los fondos y otros recursos necesarios para que las autoridades tribales puedan desarrollar sus tribunales con el fin de que tengan la capacidad de actuar con efectividad y de acuerdo con las normas internacionales.
4. Todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben atender con prontitud las denuncias de violencia sexual, adoptar medidas efectivas para proteger a las supervivientes frente a nuevos abusos y emprender investigaciones exhaustivas. Las autoridades federales deben adoptar medidas urgentes para facilitar los recursos adecuados a los cuerpos de policía de los poblados indígenas de Alaska y de los territorios indígenas del resto de Estados Unidos. Con objeto de cumplir sus responsabilidades de manera efectiva, todos los cuerpos de policía deben colaborar estrechamente con las organizaciones de mujeres indígenas con el fin de elaborar y aplicar los protocolos de investigación adecuados para tratar los casos de violencia sexual. Se debe prestar especial atención a mejorar la cobertura en las zonas rurales con sistemas de transporte e infraestructuras de comunicaciones deficientes.
5. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los proveedores de servicios de salud deben garantizar que todas las supervivientes indígenas de violencia sexual tienen acceso a exámenes forenses

adecuados y oportunos, sin coste para ellas y en un centro situado a una distancia razonable.

6. Los fiscales deben extremar su celo a la hora de entablar acciones judiciales en los casos de violencia sexual contra mujeres indígenas, y deben contar con los recursos suficientes para garantizar que los casos se tratan con la prioridad adecuada y se tramitan sin demoras excesivas. Toda decisión de no dar curso a un caso, junto con los motivos de la decisión, deben comunicarse sin demora a la superviviente de violencia sexual y a cualquier otro fiscal que tenga jurisdicción.
7. El gobierno federal y los gobiernos de los estados deben adoptar medidas efectivas, en consulta y colaboración con los pueblos indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos, para combatir los prejuicios y eliminar los estereotipos y la discriminación de los pueblos indígenas.

Capítulo 2: El legado del pasado

Cuando la nación miró al oeste en busca de más tierras, este organismo participó en la limpieza étnica que sufrieron las tribus de esa región (...) es preciso reconocer que la propagación deliberada de enfermedades (...) y el cobarde homicidio de mujeres y menores contribuyeron a la tragedia en un grado tan descomunal que no se puede despachar diciendo simplemente que fue la consecuencia inevitable del choque de dos estilos de vida que competían entre sí (...)

(...) Después de la devastación de las economías tribales y la creación deliberada de una dependencia tribal de los servicios facilitados por este organismo, este organismo se dedicó a destruir todos los elementos indígenas. Este organismo prohibió que se hablaran las lenguas indígenas, prohibió la realización de actividades religiosas tradicionales, proscribió los gobiernos tradicionales e hizo que los indígenas se avergonzaran de sí mismos. Y lo peor de todo fue que la Oficina de Asuntos Indígenas cometió estos actos contra los niños y niñas confiados al cuidado de sus internados, tratándolos brutalmente desde un punto de vista emocional, psicológico, físico y espiritual (...) el legado de estas atrocidades aún nos persigue.

Kevin Gover, entonces subsecretario de Asuntos Indígenas, Departamento del Interior de Estados Unidos, en la ceremonia conmemorativa del 175 centenario de la creación de la Oficina de Asuntos Indígenas, 8 de septiembre de 2000²¹

Existe un reconocimiento general de que los colonizadores europeos y estadounidenses obligaron a muchos pueblos indígenas a abandonar sus tierras y establecerse en otros territorios y cometieron atrocidades sin cuento durante este proceso. Los homicidios en masa, el hambre y las enfermedades devastaron a los pueblos indígenas de América del Norte.

La violencia sexual como instrumento de conquista

Los índices de agresión sexual y violencia contra las mujeres indígenas no surgieron de la nada. Son la continuación de un proceso histórico.

Jacqueline Agtuca, Conferencia de Mujeres Indígenas de Alaska, Anchorage, Alaska, 24 de mayo de 2005

Los estudiosos actuales de las culturas indígenas tradicionales de Alaska y del resto de Estados Unidos han llegado a la conclusión de que las mujeres solían ocupar puestos respetables en la sociedad antes de la colonización. Los datos disponibles indican que los actos de violencia contra las mujeres eran infrecuentes y que, cuando ocurrían, se solían castigar con severidad.²² La

²¹ Disponible en http://www.tribal-institute.org/lists/kevin_gover.htm (consultado el 31 de mayo de 2006).

²² Véase, por ejemplo, Sarah Deer, "Toward an Indigenous Jurisprudence of Rape", 14 *Kansas Journal of Law & Public Policy*, 121, 129-130; y Andrea Smith, *Conquest: Sexual Violence and American Indian Genocide*, South End Press, Cambridge, Massachusetts, 2005.

colonización y sus consecuencias cambiaron profundamente el papel de los géneros entre los pueblos indígenas. Los colonos y los funcionarios, por ejemplo, insistían en tratar sólo con hombres, mientras que los misioneros cristianos presionaron a los pueblos indígenas para que adoptaran los papeles que sus iglesias consideraban propios de cada género.²³ Los colonos emplearon la violencia de género en muchos episodios tristemente famosos, como en el Sendero de Lágrimas y en la Larga Marcha. Estas agresiones no fueron actos casuales ni aislados, sino que formaron parte integrante de la conquista y de la colonización.²⁴ Muchos estudiosos califican éstos y otros hechos históricos de genocidio.

A lo largo de la historia, el gobierno federal de Estados Unidos ha hecho una serie de intentos para obligar a los pueblos indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos a integrarse en la sociedad no indígena. A finales del siglo XIX y principios del XX, varias políticas concebidas para promover la asimilación contribuyeron a la desintegración de las sociedades tribales y mermaron la solidaridad comunal y las redes sociales tradicionales. Una de estas políticas, iniciada en 1869, consistía en separar a los menores de sus familias con tan sólo cinco años y obligarlos a ingresar en internados. La Oficina de Asuntos Indígenas controlaba 25 internados y las iglesias regentaban otros 460 con fondos federales. La lectura de los informes sobre las condiciones en estos internados resulta espeluznante: los tratos crueles e inhumanos eran la norma y muchos menores eran objeto de actos de violencia física y sexual. Según los informes, en estos internados murieron centenares de menores como consecuencia de una alimentación o una asistencia médica inadecuadas, si bien no existen estadísticas definitivas.²⁵ Una de las razones de la falta de estadísticas estriba en que muchos internados no llevaban un registro de los fallecimientos o enviaban a los menores a sus hogares cuando enfermaban gravemente.²⁶

Los estereotipos negativos y deshumanizantes de los indígenas en general, y de las mujeres en particular, no se circunscriben al pasado lejano. Por ejemplo, un fallo emitido en 1968 por una corte federal de apelación confirmó la validez de una ley según la cual un indígena que cometiera una violación en territorio indígena era condenado a una pena menor si la víctima era una mujer indígena.²⁷ Se ha indicado la posibilidad de que, al

²³ Véase, por ejemplo, John Demos, “The Tried and the True: Native American Women Confronting Colonization”, en Nancy F. Cott, ed., *No Small Courage: A History of Women in the United States*, Oxford University Press, Nueva York, 2000.

²⁴ En años recientes se ha admitido cada vez más cómo la violación se ha utilizado en conflictos de todo el mundo para humillar, castigar, controlar, amedrentar y destruir el tejido social de las comunidades atacadas. La comunidad internacional ha reconocido que la violación se ha utilizado como arma de guerra, por ejemplo, durante la Segunda Guerra Mundial y en la antigua Yugoslavia, Ruanda, la República Democrática del Congo y Sudán. En los últimos años, tribunales de todo el mundo han empezado a enjuiciar estos delitos. Véanse, por ejemplo, los artículos 3.g y 4.e del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda y *Akayesu* (Sala de Primera Instancia), 2 de septiembre de 1998, párr. 731.

²⁵ Kelly D Lynn, “Seeking Environmental Justice for Cultural Minorities: The South Lawrence Traffic way of Lawrence”, *Kansas, 12 Kansas Journal of Law & Public Policy*. 221, 222 (2003).

²⁶ Matt Kelley, “American Indians Describe School Beatings”, Associated Press, 24 de abril de 1999.

²⁷ *Gray v. Estados Unidos*, 394 F.2d 96, 98 (9º Cir. 1968).

aprobar esta ley, el Congreso considerara a las mujeres indígenas inmorales y menos dignas de protección.²⁸

El Sendero de Lágrimas fue el nombre que se dio al traslado y al desplazamiento forzados de varias naciones tribales desde la costa oriental y meridional hasta Oklahoma entre 1838 y 1839. Durante el desplazamiento murieron miles de indígenas.

La Larga Marcha fue el nombre que se dio al traslado y al desplazamiento forzados de los navajos desde sus tierras en Arizona y Nuevo México en 1863 y 1864. Más de 200 personas murieron de frío y de hambre durante la marcha forzada de 500 kilómetros; muchas más murieron tras su llegada a la árida reserva de Bosque Redondo (Nuevo México).

La Oficina de Asuntos Indígenas, un organismo federal, se ocupa de prestar apoyo a los cuerpos de policía, tribunales y gobiernos tribales.

El gobierno federal ha sometido a las mujeres indígenas a programas de esterilización que violaban sus derechos humanos y el derecho internacional. Entre 1972 y 1976, por ejemplo, miles de mujeres indígenas fueron esterilizadas sin que hubiera una necesidad médica y sin su consentimiento libre e informado.²⁹ Según los informes, a algunas se las coaccionó para que consintieran en ser esterilizadas, diciéndoles que les quitarían a sus hijos si se negaban.³⁰

Hasta la fecha, Estados Unidos no ha hecho demasiado para reconocer estos abusos ni para garantizar a las víctimas reparaciones adecuadas.

En la actualidad, los efectos de estos abusos contra los pueblos indígenas repercuten todavía en la sociedad y en la cultura popular estadounidenses. En 1989, por ejemplo, una empresa privada comercializó un videojuego, denominado «La venganza de Custer», en el que el objetivo de los jugadores era conseguir que el personaje del general Custer tuviera relaciones sexuales con una indígena atada a un poste. La Universidad de Dakota del Norte se ha negado a cambiar su mascota, «el guerrero sioux», pese a la fuerte oposición de las tribus sioux y al hecho de que ha generado actitudes de índole racista y sexual. Por ejemplo, estudiantes de la universidad llevaban camisetas en las que aparecía la caricatura de un indio sioux teniendo relaciones sexuales con un bisonte.

Persiste el legado de los abusos históricos. El hecho de que las mujeres

²⁸ Véase, por ejemplo, Sarah Deer, “Toward an Indigenous Jurisprudence of Rape”, 14 *Kansas Journal of Law & Public Policy*, 121, 129-130.

²⁹ Véase Departamento General de Contraloría de Estados Unidos, *Summary of Information Obtained: Medical Research Involving Indian Subjects*, noviembre de 1975, disponible en <http://archive.gao.gov/f0402/100493.pdf>, consultado el 11 de mayo de 2006.

³⁰ Charles R. England, *A Look at the Indian Health Service Policy of Sterilization, 1972-1976*, disponible en <http://www.dickshovel.com/IHSSterPol.html>, consultado el 11 de mayo de 2006.

indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos hayan sido deshumanizadas a lo largo de la historia de Estados Unidos inspira algunas actitudes actuales. Contribuye a aumentar el elevado índice de actos de violencia sexual perpetrados contra ellas y el alto grado de impunidad de que disfrutaban sus agresores.

Capítulo 3: Derecho internacional de los derechos humanos

El presente informe aborda la violencia contra las mujeres indígenas como un problema de derechos humanos. El concepto de los derechos humanos se basa en el reconocimiento del valor y la dignidad inherentes a cada ser humano. Mediante la ratificación de tratados internacionales sobre derechos humanos legalmente vinculantes y la adopción de declaraciones de organismos intergubernamentales como las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos (OEA), los gobiernos se han comprometido a garantizar que todas las personas puedan disfrutar de ciertos derechos y libertades universales.

La violencia sexual contra las mujeres da lugar a violaciones de varios derechos,³¹ como el derecho a no sufrir torturas ni malos tratos,³² el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona³³ y el derecho al disfrute del nivel de salud física y mental más alto posible.³⁴ Además, el menoscabo de los recursos y de la autoridad de los gobiernos tribales para proteger a las mujeres indígenas de los delitos de violencia sexual no está en consonancia con las normas de derechos humanos, incluidas las normas internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En 2002, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia confirmó que un principio clave sobre la violación en el derecho penal de todo el mundo es que «las violaciones graves de la autonomía sexual deben ser sancionadas. La autonomía sexual se viola siempre que la persona sometida al acto no haya dado libremente su consentimiento o no haya participado de algún otro modo de propia voluntad». Fiscal v. Kunarac, causa IT 96-23&23/1, Sala de Apelaciones, 12 de junio de 2002.

Como se examina posteriormente con más detalle, la violencia sexual y por motivos de género es también una forma de discriminación contra las mujeres³⁵, y en el caso de las mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos, que son víctimas de violencia sexual en un grado desproporcionado, es una forma de discriminación basada en su identidad indígena.³⁶ El hecho de que un Estado no actúe con la diligencia debida

³¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General 19 (1992), que describe circunstancias en las que la violencia sexual es una violación de derechos recogidos en tratados ratificados por Estados Unidos.

³² Véanse el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 2.1 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

³³ Véanse el artículo 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos .

³⁴ Véase el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que Estados Unidos ha firmado pero no ha ratificado.

³⁵ Véanse el artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Recomendación General 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

³⁶ Véase el artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de

para tratar la violencia sexual ejercida contra las mujeres, utilizando el sistema de justicia penal y facilitando reparaciones, suele comportar una violación del derecho de las mujeres a la igualdad ante la ley. Estados Unidos ha ratificado muchos de los tratados clave de derechos humanos que garantizan estos derechos fundamentales, como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Diligencia debida

El derecho internacional obliga a los gobiernos a utilizar su poder para proteger y hacer realidad los derechos humanos.³⁷ Este hecho no sólo comporta garantizar que sus funcionarios cumplan las normas de derechos humanos, sino actuar también con la «diligencia debida» para abordar los abusos cometidos por particulares (agentes no estatales). Cuando un Estado sabe o debiera saber que se cometen violaciones de derechos humanos y no toma las medidas adecuadas para impedirlos, comparte con los autores la responsabilidad por esas violaciones. El principio de la diligencia debida incluye la obligación de prevenir las violaciones de derechos humanos, investigarlas, castigarlas cuando ocurran y proporcionar indemnizaciones y apoyo a las víctimas.³⁸

Importa subrayar que la responsabilidad del Estado de ejercer la diligencia debida no disminuye en modo alguno la responsabilidad penal de las personas que perpetran actos de violencia contra las mujeres, incluidos actos de violencia sexual. El autor de un acto de violencia sexual es el responsable de dicho acto según el derecho penal y debe ser puesto a disposición judicial. Sin embargo, el Estado es responsable también si no impide, investiga y trata el delito de la manera adecuada. En este informe se pone de manifiesto con claridad que las autoridades estadounidenses no están ejerciendo la diligencia debida a la hora de abordar la violencia sexual ejercida contra las mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos.

Derechos humanos de los pueblos indígenas

Durante los últimos dos decenios, el derecho internacional de los derechos humanos se ha vuelto más receptivo a los valores, las necesidades y las aspiraciones de los pueblos indígenas en la medida en que representan culturas distintas y a menudo perseguidas. Entre las normas de derechos humanos destinadas específicamente a los pueblos indígenas figuran el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo), adoptado en

Discriminación Racial.

³⁷ Véase, por ejemplo, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

³⁸ Véase, por ejemplo, la Observación General 31 del Comité de Derechos Humanos, órgano de expertos que vigila la aplicación por los Estados del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Véase también la Observación General 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

1989, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas. Los órganos de expertos encargados de interpretar las obligaciones de los Estados en virtud de los tratados fundamentales de derechos humanos de la ONU y de la OEA han confirmado también los derechos específicos de los pueblos indígenas. Estas normas y reglas en desarrollo reconocen de forma sistemática que los pueblos indígenas tienen el derecho a mantener sus identidades colectivas características y, con ese fin, deben tener un mayor control sobre su vida y su futuro.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que vigila el cumplimiento por parte de los Estados de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, ha pedido a los Estados que «reconozcan y respeten la cultura, la historia, el idioma y el modo de vida de las poblaciones indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y garanticen su preservación» y que garanticen que «no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado».³⁹

En 2001, el Comité de Derechos Humanos de la ONU nombró a un relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. En su primer informe, el relator concretó varios asuntos que merecen especial atención. Entre ellos se encontraban cuestiones relacionadas con los derechos humanos de los pueblos indígenas en el campo de la administración de justicia, la participación de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones, en la gobernabilidad y en la elaboración de políticas, y la discriminación de los pueblos indígenas desde el punto de vista del género.⁴⁰

La falta de acceso generalizada al sistema oficial de justicia debida a una discriminación directa o indirecta profundamente arraigada en contra de los pueblos indígenas es un rasgo importante de las deficiencias en la protección de los derechos humanos (...) En vista de la discriminación que existe en los sistemas judiciales nacionales, no es de extrañar que muchos pueblos indígenas desconfíen de éstos y que reivindiquen un mayor control de los asuntos familiares, civiles y penales (...)

Los países que han podido incorporar el respeto del derecho indígena consuetudinario a sus sistemas jurídicos oficiales han observado que la justicia se administra con mayor eficacia.

Rodolfo Stavenhagen, relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos, 26 de enero de 2004

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en junio de 2006, elabora unas normas mínimas para el reconocimiento

³⁹ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación General 23.

⁴⁰ Texto disponible en <http://www.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur/>, consultado el 4 de enero de 2007.

y la protección de los derechos de los pueblos indígenas en diversos contextos de todo el mundo. Aunque en el momento de redactar el presente informe se había aplazado la adopción definitiva de la Declaración por la Asamblea General con el fin de efectuar consultas suplementarias, importa señalar que el documento está en consonancia con las salvaguardias establecidas en materia de derechos humanos y con su interpretación en el marco del sistema internacional de derechos humanos. Entre las disposiciones de la Declaración figuran las siguientes:

- Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. (Artículo 3)
- Los pueblos indígenas, al ejercer su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como los medios para financiar sus funciones autónomas. (Artículo 4)
- Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales. (Artículo 5)
- Los Estados adoptarán medidas, junto con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres (...) gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación. (Artículo 22.2)
- Las personas indígenas tienen derecho a disfrutar por igual del nivel más alto posible de salud física y mental. Los Estados tomarán las medidas que sean necesarias para lograr progresivamente la plena realización de este derecho. (Artículo 24.2)

La Declaración reconoce el derecho de los pueblos indígenas a «promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos» (artículo 34). De manera similar, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se pide el reconocimiento y mantenimientos de los sistemas de justicia tribales «siempre que (éstos) no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos».

Estados Unidos no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT, si bien el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial le ha animado a cumplir sus disposiciones. Hasta la fecha, Estados Unidos no lo ha hecho. En realidad, este país desempeñó un papel fundamental, junto con Australia y Nueva Zelanda, en el bloqueo de la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por la Asamblea General de la ONU en su 61 periodo de sesiones.

Derechos humanos de las mujeres

Los derechos humanos de las mujeres son una parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales. En la Plataforma de Acción

de Beijing, aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial de la ONU sobre la Mujer, celebrada en Pekín, China, en 1995, se reafirmó este principio fundamental. Delegaciones de 189 países se comprometieron a promover y proteger el pleno disfrute de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las mujeres a lo largo de su vida.

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 3

El artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer define la discriminación contra las mujeres como «toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer (...) sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera».

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que vigila la aplicación de los derechos consagrados en la Convención, ha reconocido la violencia contra las mujeres por motivos de género como una forma de discriminación.⁴¹ Estados Unidos no ha ratificado la Convención, pero la ha firmado, lo que significa que tiene la obligación de abstenerse de cometer actos que contravengan el objeto y el propósito de este tratado.

La Plataforma de Beijing, ratificada de forma unánime en 2000 y 2005, reconoce de manera explícita que las mujeres indígenas se enfrentan a obstáculos especiales en el disfrute de una igualdad plena. Insta a los Estados a abordar las formas de violencia que sufren las mujeres indígenas y pide un enfoque holístico en campos como el judicial, jurídico, médico, social y educativo. Sin embargo, las mujeres indígenas han criticado la Plataforma de Acción de Beijing por hacer demasiado hincapié en la discriminación de género en detrimento de la interacción entre géneros y de otros aspectos de la identidad de las mujeres indígenas.⁴²

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) trata de forma explícita la cuestión de la violencia contra las mujeres. Exige a los Estados no sólo que condenen, impidan y castiguen la violencia contra las mujeres, sino que adopten también medidas específicas para abordar sus causas más profundas. Ningún otro tratado interamericano ha tenido tantas ratificaciones como la Convención de Belém do Pará. Estados Unidos es uno de los dos únicos miembros de la Organización de los Estados Americanos

⁴¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General 19.

⁴² Véase Declaración de Pekín de las Mujeres Indígenas, Foro de ONG, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas, Pekín, República Popular de China, septiembre de 1995.

que no lo ha ratificado.⁴³

Discriminación múltiple

En el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se afirma que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en la Declaración sin distinción alguna de «raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición». Idéntica formulación se recoge en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La discriminación puede ser directa, cuando una persona o un grupo recibe un trato perjudicial o menos favorable, o indirecta, cuando una ley o una práctica parecen ser neutrales pero repercuten de forma desproporcionada en un grupo concreto sin una justificación objetiva. En virtud de la prohibición de la discriminación indirecta, los Estados tienen la obligación de tener en cuenta las diferencias pertinentes entre los distintos grupos con el fin de garantizar la igualdad en la práctica.

Las mujeres indígenas sufren discriminación múltiple debido a distintos aspectos de su identidad. Como ha puesto de relieve un informe sobre la violencia contra las mujeres indígenas publicado en 2006 por el Foro Internacional de Mujeres Indígenas, éstas padecen discriminación no sólo como mujeres, «sino también como integrantes de pueblos indígenas. Este hecho no sólo añade un elemento más a la carga de discriminación que sufren las mujeres indígenas, sino que *cambia* la naturaleza de la discriminación a la que tienen que enfrentarse e *interactúa* con ella».⁴⁴ Por consiguiente, es muy importante que el modo como las propias mujeres indígenas definen la ausencia de violencia conforme, y en caso necesario transforme, el discurso sobre los derechos humanos.

Derechos económicos, sociales y culturales

Los derechos económicos, sociales y culturales –en especial el derecho a gozar del nivel más alto posible de salud física y mental, incluida la salud sexual y reproductiva– guardan relación con la protección del derecho de las mujeres a no sufrir violencia y con el tratamiento de la violencia ejercida contra ellas. Estos derechos se encuentran recogidos en varios tratados y normas internacionales de derechos humanos, sobre todo en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que Estados Unidos ha firmado, pero no ha ratificado.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha reconocido que formas de discriminación interrelacionadas pueden afectar negativamente al acceso a los servicios de salud, y ha instado a que se preste especial atención a las necesidades y a los derechos en materia de

⁴³ El actual gobierno cubano está excluido de la Organización de los Estados Americanos.

⁴⁴ *Mairin Iwanka Raya: Indigenous women stand against violence, A Companion Report to the United Nations Secretary-General's Study on Violence Against Women*, Foro Internacional de Mujeres Indígenas, FIMI, 2006, pp. 32-33.

salud de las mujeres indígenas.⁴⁵ Como se demuestra en este informe, las mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos se enfrentan a numerosas dificultades en el acceso a los servicios de salud después de sufrir un acto de violencia sexual. En el artículo 25 del Convenio 169 de la OIT se afirma que los servicios deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario y «deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales».

En el informe que presentó en 2004 a la Asamblea General de la ONU, Paul Hunt, relator especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, puso de relieve su profunda preocupación «por las marcadas disparidades que se observan entre la salud de los indígenas y la de las demás personas de muchos países». Hizo notar varios factores coadyuvantes, como la «discriminación por profesionales de la salud que carecen de formación y sensibilidad en torno a las necesidades particulares de los indígenas; la falta de servicios de salud disponibles en idiomas indígenas (...) y la violencia, incluida la violencia sexual, contra la mujer indígena».⁴⁶

⁴⁵ Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer, Recomendación General 24, que articula el contenido de los derechos recogidos en tratados ratificados por Estados Unidos.

⁴⁶ Informe a la Asamblea General de la ONU del relator especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, *Cuestiones relativas a los derechos humanos: cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales*, disponible en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/543/41/PDF/N0454341.pdf?OpenElement>, consultado el 29 de diciembre de 2006.

Capítulo 4: Cuestiones de jurisdicción

Unos trabajadores de apoyo hablaron a Amnistía Internacional sobre las violaciones de dos mujeres indígenas ocurridas en Oklahoma en 2005. En ambos casos, las mujeres fueron violadas por tres hombres no indígenas. Los trabajadores señalaron también otras similitudes entre ambos delitos: los presuntos responsables, que utilizaron condones, vendaron los ojos de las víctimas y las obligaron a bañarse. Como las mujeres tenían los ojos vendados, a los trabajadores de apoyo les preocupaba que las mujeres no estuvieran en condiciones de indicar si las violaciones habían tenido lugar en territorio federal, estatal o tribal. Les preocupaba también que, debido a las complejidades jurisdiccionales de Oklahoma, la incertidumbre sobre el lugar exacto donde se habían cometido los delitos pudiera afectar a la capacidad de las mujeres para obtener justicia.

Entrevistas con trabajadores de apoyo (identidad no revelada), mayo de 2005

Amnistía Internacional ha recibido numerosos informes según los cuales la complejidad de las cuestiones jurisdiccionales puede demorar y prolongar de forma notable el proceso de investigación y persecución judicial de los delitos de violencia sexual.

Tres son los factores principales que determinan cuál es la autoridad jurisdiccional competente: que la víctima sea miembro o no de una tribu indígena reconocida por el gobierno federal, que el acusado sea miembro o no de una tribu indígena reconocida por el gobierno federal y que el presunto delito haya tenido lugar o no en tierras tribales. A menudo, las respuestas a estas cuestiones no son evidentes. Sin embargo, son las que determinan si un delito debe ser investigado por la policía tribal, federal o estatal, ser perseguido judicialmente por un fiscal tribal, estatal (fiscal de distrito) o federal y ser juzgado por un tribunal tribal, estatal o federal. Por último, dependiendo de cuál sea la autoridad competente, se aplicará al caso la legislación correspondiente, es decir, tribal, estatal o federal.

La jurisdicción de estas diferentes autoridades suele solaparse, lo que genera confusión e incertidumbre. Muchas zonas pueden estar sometidas a dos jurisdicciones. El resultado final puede ser a veces tan confuso que no interviene nadie, lo que deja a las víctimas sin protección legal o resarcimiento y acarrea la impunidad de los agresores, sobre todo si se trata de delincuentes no indígenas que han cometido el delito en tierras tribales.

Autoridad tribal

Los tratados históricos, la Constitución de Estados Unidos y la legislación federal establecen una relación política y jurídica singular entre Estados Unidos y las naciones tribales reconocidas por el gobierno federal. La política del gobierno federal sobre los pueblos indígenas ha cambiado a menudo y en ocasiones de manera profunda. Desde los años setenta, la política oficial de Estados Unidos frente a los pueblos indígenas ha sido una política de

autodeterminación tribal.

Los gobiernos tribales ejercen su soberanía política y jurídica elaborando y haciendo respetar sus propias leyes en las tierras tribales mediante organismos policiales y tribunales tribales. Al llevar a cabo estas funciones, los gobiernos tribales desempeñan un papel esencial a la hora de garantizar a su ciudadanía el disfrute de los derechos humanos. Asumen también la responsabilidad de garantizar la protección de estos derechos. Sin embargo, la capacidad de los gobiernos tribales para hacer realidad los derechos de sus ciudadanos se ve constreñida por las limitaciones jurídicas impuestas a su jurisdicción por la legislación federal y, en muchos casos, por el hecho de que la financiación de los servicios que prestan se encuentra en manos de organismos federales. En virtud de la responsabilidad fiduciaria federal, el gobierno federal tiene la responsabilidad legal de garantizar la protección de los derechos y del bienestar de los indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos y ha reconocido en concreto que esta responsabilidad abarca la prestación de ayuda a los gobiernos tribales para salvaguardar la vida de las mujeres indígenas.⁴⁷ Por consiguiente, el gobierno federal debe rendir cuentas de la protección de los derechos humanos incluso cuando los gobiernos tribales sean soberanos en el ámbito jurídico y político.

Según el subdirector de la Oficina de Asuntos Indígenas, las naciones tribales desempeñan de forma directa alrededor del 75 por ciento de las labores de mantenimiento de la ley en territorio indígena.⁴⁸ Más de 170 naciones tribales cuentan con organismos de mantenimiento de la ley. La Oficina de Asuntos Indígenas dirige otros 37 organismos tribales de esta naturaleza.⁴⁹ Más de 350 tribus tienen sus propios sistemas judiciales.⁵⁰ Éstos son muy diferentes entre sí y muchos incorporan aspectos de prácticas legales tradicionales y de derecho consuetudinario.

A lo largo de los años, una serie de leyes federales y de decisiones de la Corte Suprema de Estados Unidos han restringido cada vez más la jurisdicción tribal sobre los delitos cometidos en tierras tribales. El debilitamiento de la autoridad tribal se ha ido produciendo con el paso del tiempo y de muchos modos. Sin embargo, cuatro leyes han tenido una repercusión especialmente notable: la Ley de Delitos Mayores, la Ley Pública 280, la Ley de Derechos Civiles de los Indígenas y el derecho jurisprudencial emanado de la causa *Oliphant v Suquamish*.

- La **Ley de Delitos Mayores** (1885) concedió a las autoridades federales la jurisdicción sobre algunos delitos graves, como la violación y el asesinato, cometidos en territorio indígena.⁵¹ Muchas personas creen erróneamente

⁴⁷ Ley sobre la Violencia contra las Mujeres (2005), Sección 901, Conclusiones.

⁴⁸ Chris Chaney, subdirector de la Oficina de Asuntos Indígenas, 8 de marzo de 2006.

⁴⁹ Oficina de Estadísticas sobre Justicia, Resumen de Datos: Mantenimiento de la Ley en Tierras Tribales, 2000.

⁵⁰ Testimonio de Mary T. Wynne, presidenta de tribunal, Tribus Confederadas de la Reserva de Colville, Nespelem, Washington, ante el Comité de Asuntos Indígenas del Senado de Estados Unidos (1998), disponible en http://indian.senate.gov/1998hrgs/0407_mw.htm, consultado el 24 de agosto de 2006.

⁵¹ Ley de 3 de marzo de 1885, § 8, codificada como se enmendó en 18 U.S.C., § 1153.

que, en virtud de de esta ley, las autoridades federales están facultadas para perseguir judicialmente los delitos graves.⁵² En realidad, las autoridades tribales siguen compartiendo la jurisdicción con las autoridades federales cuando los autores de los delitos son indígenas. Sin embargo, como consecuencia de la ley, en la práctica ha disminuido el número de delitos graves perseguido en los sistemas de justicia tribales.

- En territorio indígena, la mayoría de las autoridades estatales carecen de jurisdicción penal sobre las personas indígenas. Sin embargo, la **Ley Pública 280** (1953) traspasó a los gobiernos de algunos estados la jurisdicción penal federal sobre todos los delitos en los que hubiera implicados indígenas y que se cometieran en territorio indígena.⁵³ El Congreso de Estados Unidos concedió a los estados de California, Minnesota, Nebraska, Oregón, Wisconsin y Alaska (después de convertirse en estado) una amplia jurisdicción civil y penal sobre el territorio indígena. La Ley Pública 280 permitió también que algunos otros estados –Arizona, Dakota del Norte, Florida, Idaho, Iowa, Montana, Nevada, Utah y Washington– asumieran prerrogativas jurisdiccionales si así lo deseaban, y aunque algunos estados se inclinaron desde un principio por esta opción, en la actualidad sólo Florida goza de una jurisdicción plena en virtud de dicha ley.⁵⁴ En las zonas en las que se aplica la Ley Pública 280, las autoridades tribales y estatales comparten la jurisdicción sobre los delitos perpetrados en tierras tribales por indígenas. Muchos pueblos indígenas consideran esta ley como una afrenta a su soberanía tribal, sobre todo porque los estados tienen la opción de asumir o no la jurisdicción, pero los pueblos indígenas afectados no gozan de esa misma facultad. Además, el Congreso no proporcionó fondos adicionales para financiar las actividades de mantenimiento de la ley que habían asumido los estados en virtud de la Ley Pública 280. Sin embargo, la Oficina de Asuntos Indígenas redujo los fondos destinados a las autoridades tribales como consecuencia del cambio de jurisdicción. Este hecho ha generado una situación en la que ni las autoridades tribales ni las estatales han recibido los fondos suficientes para asumir sus respectivas responsabilidades en materia de mantenimiento de la ley, lo que ha provocado una sensación de «anarquía» en algunas comunidades y unas relaciones difíciles entre los funcionarios tribales y estatales.⁵⁵

⁵² Decisión del subsecretario de Asuntos Indígenas sobre la Ley de Delitos Mayores, 18 U.S.C. §1153, abril de 1987 (archivada en la Sección Estadounidense de Amnistía Internacional), Departamento del Interior de Estados Unidos sobre la Resolución del Consejo Tribal Washoe n° 83-W-32, incluida en la correspondencia de Ross Swimmer, subsecretario de Asuntos Indígenas, abril de 1987.

⁵³ Ley Pública n° 83-280, Estatuto 67 588 (1953), codificada como se enmendó en 18 U.S.C. § 1162, 28 U.S.C. § 1360 y 25 U.S.C. §§ 1321-26. Aunque se ha podido excluir en un principio a algunos estados de la aplicación de la ley, varias tribus (incluidas todas las de Nueva York y varias del nordeste y de Texas) están sujetas a la jurisdicción penal estatal como consecuencia de leyes especiales aprobadas por el Congreso fuera del marco de la Ley Pública 280. (Correspondencia con Carole Goldberg, profesora de derecho, UCLA, 18 de diciembre de 2006.) Además, en los estados en los que se aplica la Ley Pública 280 hay algunas tribus que fueron excluidas de la aplicación de la ley.

⁵⁴ Correspondencia con Carole Goldberg, profesora de derecho, UCLA, 18 de diciembre de 2006.

⁵⁵ Véase, por ejemplo, Public Law 280: Issues and Concerns for Victims of Crime in Indian Country, Ada Pecos Melton y Jerry Gardner, disponible en <http://www.tribal-institute.org/articles/gardner1.htm>, consultado el 29 de marzo de 2006.

Según los informes, aunque la Ley Pública 280 permitía a los indígenas de los estados afectados recibir fondos de los programas federales destinados a los pueblos indígenas, la Oficina de Asuntos Indígenas ha utilizado en ocasiones dicha ley como excusa para reducir o eliminar los fondos de varios programas federales en los estados afectados.⁵⁶

- La **Ley de Derechos Civiles de los Indígenas** (1968) limita las penas máximas que pueden imponer los tribunales tribales por cualquier delito, incluidos los de violación o asesinato, a un año de cárcel y a una multa de 5.000 dólares estadounidenses.⁵⁷ En la práctica, esta ley transmite el mensaje de que los sistemas de justicia tribales sólo están en condiciones de juzgar los delitos menos graves. Como resultado de esta limitación de las facultades de los tribunales tribales para imponer penas de privación de libertad, es menos probable que estos tribunales enjuicien delitos graves como los de violencia sexual.
- En 1978, la Corte Suprema resolvió que los tribunales tribales no podían ejercer la jurisdicción penal sobre ciudadanos estadounidenses no indígenas.⁵⁸ Este fallo, emitido en la causa ***Oliphant v. Suquamish***, priva de hecho a las autoridades tribales de la potestad de perseguir judicialmente delitos cometidos por personas no indígenas en tierras tribales. Esta decisión plantea cuestiones de soberanía que están más allá del alcance de este informe. Niega también a las víctimas de violencia sexual el proceso debido y la igualdad de protección de la ley. Las distinciones jurisdiccionales basadas en la raza o en el origen étnico del acusado, como la limitación jurisdiccional examinada aquí, acarrearán en muchos casos que las víctimas se vean privadas del acceso a la justicia, lo que viola el derecho internacional y las garantías contempladas en la Constitución de Estados Unidos. (Los tribunales tribales son el foro más adecuado para juzgar los delitos cometidos en tierras tribales y, como se expone en este informe, las autoridades estatales y federales a menudo optan por no enjuiciar los delitos de violencia sexual cometidos en tierras tribales sobre los que tienen jurisdicción exclusiva.) Esta situación constituye un motivo especial de preocupación dado el número de denuncias de delitos de violencia sexual contra mujeres indígenas en los que están implicados hombres no indígenas. En este tipo de casos, son las autoridades federales o estatales las que tienen la potestad de intervenir. Según los informes, las manifiestas lagunas en materia de jurisdicción y mantenimiento de la ley han fomentado que personas no indígenas realicen actividades criminales de diverso tipo en territorio indígena.⁵⁹ En algunos estados, la policía tribal tiene facultades limitadas para detener a presuntos delincuentes no indígenas.⁶⁰ Conserva también la facultad de

⁵⁶ Véase Carole Goldberg, Questions and Answers about Public Law 280, disponible en <http://www.tribal-institute.org/articles/goldberg.htm>, consultado el 27 de marzo de 2006.

⁵⁷ La Ley de Derechos Civiles de los Indígenas se incluyó bajo el Título II de la Ley de Derechos Civiles de 1968, Ley Pública nº 96-88, Estatuto 81 787 (1968), y está codificada como se enmendó en 25 U.S.C. §§ 1301-1303.

⁵⁸ *Oliphant v. Suquamish Indian Tribe*, 435 U.S. 191 (1978).

⁵⁹ “Through Indian Lands, Drugs’ Shadowy Trail”, *New York Times*, 19 de febrero de 2006.

⁶⁰ Dependiendo de cada estado, la policía tribal puede tener o no plenas facultades para detener a personas no indígenas. Por ejemplo, el estado de Arizona reconoce a la policía tribal y tiene una ley que encomienda el cargo de Oficial de Paz del Estado a un agente de la policía tribal que haya completado

recluir en territorio indígena a presuntos delincuentes no indígenas con el fin de ponerlos después en manos de las autoridades federales o estatales, pero en general los funcionarios tribales, estatales o federales no comprenden este aspecto.

los estudios de la Academia de Policía del Estado. Por el contrario, el estado de California no reconoce en absoluto a los agentes de la policía tribal. En Estados Unidos, la facultad de la policía tribal para detener a delincuentes no indígenas depende a menudo del capricho del *sheriff* o de otra autoridad delegada.

Resumen de jurisdicciones

En el siguiente resumen se pone de relieve la situación actual de la jurisdicción penal de las autoridades tribales, federales y estatales sobre los delitos de violencia sexual.

Policía, fiscales y tribunales tribales

- La policía y los fiscales tribales pueden investigar y perseguir judicialmente todos los delitos cometidos por personas indígenas en zonas incluidas en territorio indígena, pero no limitadas a éste.
- La policía y los fiscales tribales comparten la jurisdicción con la policía y los fiscales federales (o con la policía y los fiscales estatales en los lugares donde se aplique la Ley Pública 280) sobre los delitos graves cometidos por indígenas en tierras tribales.
- La policía y los fiscales tribales no pueden investigar⁶¹ ni perseguir judicialmente los delitos cometidos por delincuentes no indígenas en tierras tribales.
- Las penas máximas que pueden imponer los tribunales tribales a los delincuentes son un año de cárcel y una multa de 5.000 dólares estadounidenses por cada delito.

Policía y fiscales federales

- La policía y los fiscales federales tienen jurisdicción exclusiva para investigar⁶² y perseguir judicialmente los delitos cometidos por delincuentes no indígenas en territorio indígena (excepto en los lugares donde se aplique la Ley Pública 280).
- La policía y los fiscales federales comparten con la policía y los fiscales tribales la facultad de investigar y perseguir judicialmente los delitos graves cometidos por personas indígenas en territorio indígena (excepto en los lugares donde se aplique la Ley Pública 280).

Policía y fiscales estatales

- En los lugares donde se aplique la Ley Pública 280, la policía y los fiscales estatales tienen jurisdicción exclusiva para investigar⁶³ y perseguir judicialmente los delitos cometidos por delincuentes no indígenas en tierras tribales.
- En los lugares donde se aplique la Ley Pública 280, la policía y los fiscales estatales comparten con la policía y los fiscales tribales la facultad de investigar y perseguir judicialmente los delitos cometidos por delincuentes indígenas en tierras tribales.
- Si un delito tiene lugar en tierras no indígenas, la policía y los fiscales estatales tienen en exclusiva la facultad de investigarlo y perseguirlo judicialmente.

⁶¹ La policía tribal tiene la facultad de investigar delitos perpetrados por personas no indígenas en tierras tribales si ha firmado acuerdos de cooperación con organismos policiales federales o estatales o si éstos le han encargado hacerlo.

⁶² Los agentes de policía tribales pueden compartir la facultad de investigar estos casos si se lo encargan las autoridades federales.

⁶³ Los agentes de policía tribales pueden compartir la facultad de investigar estos casos si los organismos policiales tribales y estatales han firmado acuerdos de cooperación.

Standing Rock

La madre de una superviviente de violencia sexual de la Reserva Sioux de Standing Rock contó a Amnistía Internacional que, en septiembre de 2005, al volver a su casa, se encontró a su hija de 16 años en el suelo, inconsciente y medio desnuda. La llevó a un hospital de Mobridge, en Dakota del Sur, donde la sometieron a un examen forense para determinar el alcance de las lesiones sufridas durante la agresión sexual. La madre señaló que el presunto agresor había huido a Rapid City, localidad de Dakota del Sur que está fuera de la jurisdicción del Departamento de Policía de Standing Rock. El hombre volvió a la reserva a principios de 2006 y la policía lo detuvo durante 10 días, aunque la madre y la hija sólo se enteraron de este hecho cuando llamaron por teléfono al Departamento de Policía de Standing Rock para preguntar por la situación del caso. Supieron que el presunto autor iba a comparecer ante un tribunal tribal, pero la madre dijo a Amnistía Internacional que para conseguir esta información había tenido que ir a Fort Yates a preguntar personalmente. Señaló a la organización que esperaba que remitieran el caso a las autoridades federales porque eso comportaría una pena más dura para el agresor. Dijo que, meses después de la agresión, un agente de la Oficina Federal de Investigación (FBI) y un investigador especial de la Oficina de Asuntos Indígenas se habían presentado por sorpresa en su domicilio. Como en ese momento su hija no estaba en casa, les indicó el lugar donde podían encontrarla. Sin embargo, no volvió a tener noticia de ellos. Los fiscales federales se encargaron por fin del caso; en diciembre de 2006 el agresor había llegado a un acuerdo con la fiscalía para declararse culpable y, en el momento de redactar este informe, se encontraba en espera de que se dictara condena.

Entrevista con la madre de una superviviente (identidad no revelada)

La Reserva Sioux de Standing Rock (conocida también como la Reserva Dakota o Lakota de Standing Rock) se extiende a ambos lados de la frontera entre Dakota del Norte y Dakota del Sur y tiene una extensión de alrededor de 9.312 km².⁶⁴ En ella viven unas 9.000 personas,⁶⁵ un 60 por ciento de ellas indígenas.⁶⁶ El Consejo Tribal de Standing Rock es el gobierno tribal, y el Departamento de Policía de Standing Rock depende de la Oficina de Asuntos Indígenas. La Tribu Sioux de Standing Rock tiene un tribunal tribal que entiende de asuntos civiles y penales.

En la Reserva Sioux de Standing Rock, los elevados niveles de violencia sexual se registran en un contexto de altos índices de pobreza y delincuencia. En Dakota del Sur, el índice de pobreza de las mujeres indígenas es el más alto de Estados Unidos; el 45,3 por ciento de ellas viven

⁶⁴ Véase <http://www.mnisose.org/profiles/strock.htm>.

⁶⁵ Departamento de Transportes de Estados Unidos, *Tribal Transportation: Standing Rock Sioux*, disponible en www.fhwa.dot.gov/hep/tribaltrans/standingrock.htm, consultado el 8 de mayo de 2006.

⁶⁶ Universidad de Kansas, Centro de Kansas de Desarrollo Económico Comunitario, Instituto de Investigación de Políticas, *Economic Trends Report: Standing Rock Counties*, septiembre de 2003.

en la pobreza.⁶⁷ En la reserva la tasa de desempleo es de un 71 por ciento.⁶⁸ Sus índices de delincuencia superan a menudo los de las zonas circundantes. En 2005, según cifras del FBI, Dakota del Sur fue el cuarto estado de la Unión donde se registró un número mayor de «violaciones forzadas» de mujeres.

En el Informe Normalizado del FBI sobre Delincuencia se define la «violación forzada» como «el conocimiento carnal de una mujer por la fuerza y contra su voluntad». Esta definición no es completa. No incluye, por ejemplo, la violación contra la voluntad de la víctima pero sin el uso de fuerza física y cubre sólo la penetración vaginal con el pene. Esta definición incompleta no se ajusta totalmente a las normas internacionales.

En los Elementos de los Crímenes de la Corte Penal Internacional se define la violación como la invasión de cualquier parte del cuerpo con un órgano sexual o del orificio anal o vaginal de la víctima con un objeto u otra parte del cuerpo en circunstancias coactivas.

Las entrevistas realizadas a supervivientes de violencia sexual, activistas y personal de apoyo en la Reserva Sioux de Standing Rock indican que los índices de violencia sexual son enormemente elevados. Por ejemplo, Amnistía Internacional tuvo conocimiento de cinco violaciones registradas en una sola semana en septiembre de 2005. Muchas supervivientes señalaron que habían sufrido violencia sexual en varias ocasiones a lo largo de su vida y a manos de personas distintas. Se recibieron también informes de violaciones en grupo. Una superviviente y activista señaló a Amnistía Internacional que la gente se había vuelto insensible ante los actos de violencia sexual. Una reacción frecuente frente a este tipo de delitos es echar la culpa a la superviviente y no al agresor.

El estigma es muy grande (...) La gente simplemente dice: «te lo andabas buscando».

Ex fiscal (identidad no revelada), febrero de 2006

Las autoridades tribales y federales comparten la jurisdicción sobre los delitos perpetrados en todo el territorio de la Reserva Sioux de Standing Rock cuando el presunto agresor es indígena. En los casos en los que el presunto autor no es indígena, la jurisdicción recae de forma exclusiva en las autoridades federales. Ni la policía estatal de Dakota del Norte ni la de Dakota del Sur tienen jurisdicción sobre los delitos de violencia sexual perpetrados contra mujeres indígenas en la Reserva Sioux de Standing Rock.⁶⁹ Sin embargo, la policía estatal tiene jurisdicción sobre los delitos de

⁶⁷ Instituto de Investigación de Políticas para la Mujer, *The Status of Women in the States*, disponible en <http://www.iwpr.org/Stater2004/PDFs/National.pdf>, consultado el 30 de noviembre de 2006.

⁶⁸ Véase Middleton, Luke, *Economic Trends Report: Standing Rock Counties*, Centro de Kansas de Desarrollo Económico Comunitario, Instituto de Investigación de Políticas, Serie de Informes Técnicos, Informe n° 72, septiembre de 2003, en 20, disponible en <http://www.ipsr.ku.edu/resrep/pdf/r70.pdf>, consultado el 30 de noviembre de 2006.

⁶⁹ Aunque Dakota del Sur ha intentado aceptar una jurisdicción parcial sobre el territorio indígena en virtud de la Ley Pública 280, la Corte Suprema de Dakota del Sur ha sostenido que el estado carece de

violencia sexual cometidos en tierras tribales cuando ni la víctima ni el agresor son indígenas.

(L)os agresores no indígenas eligen a menudo un lugar situado en la reserva porque saben que pueden cometer actos de violencia sin que les ocurra nada grave.

Andrea Smith, profesora adjunta de estudios indígenas, Universidad de Michigan⁷⁰

Oklahoma

En Oklahoma viven unos 395.000 indígenas, la segunda cifra más alta en un estado de la Unión.⁷¹ Hay 39 gobiernos tribales, 38 de ellos reconocidos por las autoridades federales.

Las cifras del FBI indican que Oklahoma fue el decimosegundo estado de la Unión donde se registró un número mayor de «violaciones forzadas» de mujeres en 2005.⁷² Aunque las estadísticas disponibles muestran un elevado índice de violencia sexual contra las mujeres indígenas en Oklahoma, es posible que subestimen bastante la verdadera magnitud del problema. Una trabajadora de apoyo señaló a Amnistía Internacional que de los 77 casos de violencia sexual y doméstica contra mujeres indígenas en los que estaba trabajando, sólo tres se habían denunciado a la policía.

Las complejidades jurisdiccionales de Oklahoma son consecuencia del reasentamiento forzado de pueblos indígenas y de la posterior asignación de tierras tribales. En la actualidad, las tierras ocupadas originariamente por las tribus son propiedad de numerosas personas jurídicas, como gobiernos tribales, particulares indígenas y no indígenas, el gobierno federal y los gobiernos estatales. A menudo las tierras tribales no están juntas, sino que se encuentran separadas por territorios no indígenas. En Oklahoma hay 77 condados y más de 60 abarcan territorios indígenas. Como el estado es un mosaico de tierras, muchas personas, tanto indígenas como no indígenas, pasan por jurisdicciones distintas varias veces al día.

Cuando se recibe una llamada de emergencia, el sheriff dice: «pero si es territorio indígena». La policía tribal aparece y dice lo contrario. Entonces se ponen a discutir entre ellos y no cumplen su cometido. Esto es lo que ocurre muchas veces. Y el problema no siempre se resuelve, lo que significa que no se recogen pruebas de la violación, etc.

Juskwa Burnett, trabajadora de apoyo de las supervivientes indígenas de violencia sexual, mayo de 2005

jurisdicción en virtud de dicha ley. Causa *El Estado v. Cummings*, 2004 SD 56 (2004).

⁷⁰ Jodi Rave, "South Dakota Tribal-City Police Department a National Model for Handling Domestic Abuse", *The Missoulian*, 24 de septiembre de 2006.

⁷¹ Oficina del Censo de Estados Unidos, http://www.census.gov/Press-Release/www/releases/archives/facts_for_features/001492.html, consultado el 30 de noviembre de 2006.

⁷² Informes Normalizados del FBI sobre Delincuencia, Delincuencia en Estados Unidos 2005, disponible en www.fbi.gov/ucr/ucr.htm, consultado el 4 de enero de 2007.

Las cuestiones jurisdiccionales son un motivo de preocupación constante en todo el estado, ya que los agentes de policía que acuden al lugar donde se ha cometido un delito deben empezar por determinar si dicho lugar está bajo jurisdicción tribal, estatal o federal. En Oklahoma, la condición jurisdiccional de una zona no suele ser evidente de forma inmediata, y a veces puede llevar mucho tiempo determinarla.

En el caso de una parcela situada en una zona rural, puede llevar semanas o meses determinar si es o no territorio indígena; por lo general los investigadores no pueden determinarlo, necesitan abogados que consulten registros judiciales y de la propiedad para establecer este extremo.

Fiscal auxiliar federal (identidad no revelada)

La confusión es todavía mayor cuando un delito se comete en una zona propiedad de una tribu pero situada en territorio no indígena. Un fiscal señaló a Amnistía Internacional que la policía municipal no había querido intervenir en el caso de la violación de una orden de alejamiento que había tenido lugar en un área residencial tribal situada en territorio no indígena, diciendo: «no es asunto nuestro, pues es territorio indígena». El fiscal observó que es una cuestión legal muy complicada y que la policía municipal debería haber intervenido, pero es posible que los agentes no conocieran este extremo ni estuvieran en condiciones de averiguarlo de forma inmediata.

Alaska

Alaska es con diferencia el mayor estado de la Unión. Sin embargo, en términos de población, es el tercero más pequeño.⁷³ Casi el 19 por ciento de sus habitantes se consideran total o parcialmente indígenas. Algo más del 60 por ciento de los indígenas de Alaska viven en zonas rurales,⁷⁴ a menudo en pequeños pueblos situados lejos de los centros urbanos.

Según estadísticas del Departamento de Justicia, Alaska es el estado de la Unión donde se registra un porcentaje más alto de «violaciones forzadas» de mujeres. Las indígenas de Alaska sufren un alto grado de violencia sexual tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Entre 2000 y 2003, por ejemplo, la probabilidad de que una indígena de Anchorage sufriera una agresión sexual era 9,1 veces superior a la del resto de las mujeres residentes en la ciudad.⁷⁵ Un profesional de la medicina responsable de las autopsias de las víctimas de violación y asesinato señaló en 2005 a Amnistía Internacional que, de los 41 casos de este tipo confirmados en Alaska desde 1991, 32 correspondían a mujeres indígenas.

Los cuerpos policiales del estado sufren una grave carencia de

⁷³ Véase Oficina del Censo de Estados Unidos, <http://www.census.gov/population/cen2000/phc-t2/tab01.pdf>, consultado el 30 de noviembre de 2006.

⁷⁴ Esta cifra no incluye a las personas que se consideran parcialmente indígenas.

⁷⁵ Andre Rosay, *Descriptive Analysis of Sexual Assaults in Anchorage, Alaska: 2002/2003 Update Final Report to the Anchorage Police Department*, Centro de Justicia de la Universidad de Anchorage (Alaska), febrero de 2006, disponible en <http://justice.uaa.alaska.edu/research/2000/0107sxassaultupdate/0107-02sexualassault.pdf>, consultado el 30 de noviembre de 2006.

recursos. Dada la gran extensión de la Alaska rural, este hecho comporta la posibilidad de que no se encuentre a un agente de policía para denunciar un delito, y es posible que las mujeres que viven en pueblos aislados no dispongan de los medios necesarios para desplazarse a una localidad donde esté presente la policía. La falta de puestos de policía provoca a menudo que la policía no intervenga con rapidez cuando se denuncia un acto de violencia sexual. En ocasiones ni siquiera interviene.

No cabe duda de que con la reducción de los conflictos entre las autoridades estatales y tribales por cuestiones de jurisdicción y con una mayor cooperación, coordinación y colaboración entre los tribunales y organismos estatales y tribales mejorarían enormemente las condiciones de vida en la Alaska rural y se atenderían mejor las necesidades de todos los habitantes de este territorio.

Informe Inicial y Recomendaciones de la Comisión de Justicia y Policía Rural de Alaska (2006).

En Alaska, la autoridad jurisdiccional ha sido objeto de un gran debate. A principios del siglo XX, los consejos de poblado, elegidos democráticamente, desempeñaban funciones policiales y de mediación en los núcleos de población indígena. Según los informes, en 1959, cuando Alaska se convirtió en un estado de la Unión, prácticamente todos los consejos de poblado participaban de forma activa en el mantenimiento de la ley y en la resolución de disputas. Tras acceder a la condición de estado, Alaska fue incluido como uno de los estados contemplados inicialmente en la Ley Pública 280, la cual otorgaba al estado (en lugar de a las autoridades federales) la facultad de compartir con las tribus la jurisdicción penal para perseguir judicialmente los delitos cometidos por indígenas o perpetrados contra indígenas en una gran parte de las tierras tribales de Alaska. No obstante, el estado de Alaska adoptó la postura de que el acceso a la condición de estado había hecho desaparecer la facultad de los núcleos de población indígena de imponer la ley penal y, según los informes, amenazó a los consejos con proceder penalmente contra ellos «si intentaban imponer las leyes de los poblados indígenas».⁷⁶

La situación en Alaska se complica aún más por los problemas que ha suscitado la designación de las tierras tribales. La legislación federal y las decisiones de la Corte Suprema de Estados Unidos y de Alaska sobre la definición y la condición de las tierras tribales ha generado una confusión y un debate considerable sobre el derecho de los pueblos indígenas de Alaska a mantener los sistemas policiales y judiciales tribales. Aunque el estado de Alaska reconoce que las autoridades tribales tienen cierta jurisdicción concurrente en las causas civiles, se ha mostrado reacio a reconocer la jurisdicción penal de las tribus.

La razón aducida para esta postura es que las tribus no tienen un territorio definido susceptible de establecer los límites físicos de la jurisdicción penal. Este debate tiene su origen en el modo singular como se satisficieron las reclamaciones de tierras de los indígenas en Alaska. En virtud de la Ley

⁷⁶ Demanda de desagravio por mandamiento judicial, *Consejo Intertribal de Alaska et al., v. El Estado et al.*, 25 de octubre de 1999.

para la Solución de las Reclamaciones de los Indígenas de Alaska, aprobada por el Congreso de Estados Unidos en 1971, la reclamación de los indígenas de una gran parte del territorio de Alaska se extinguió a cambio del título de propiedad de los indígenas de un 11 por ciento aproximadamente del territorio de Alaska y de una compensación económica. Las tierras contempladas en la ley no tienen carácter de fideicomiso y no están bajo protección federal; están en posesión de empresas indígenas creadas por la propia ley. Tras la promulgación de la ley, ha habido un gran debate sobre si las tierras cuya propiedad se reconoció a los indígenas de Alaska pueden considerarse territorio indígena. En 1998, la Corte Suprema resolvió que las tierras contempladas en la ley no eran territorio indígena. Importa subrayar que la Corte llegó también a la conclusión de que la Ley para la Solución de las Reclamaciones de los Indígenas de Alaska no pretendía acabar con la soberanía tribal, sino que dejaba a las tribus de Alaska «una soberanía sin alcance territorial».⁷⁷ La jurisdicción penal tiene normalmente un componente territorial.

Algunas decisiones recientes de la Corte Suprema de Alaska, aunque no abordan de forma específica la cuestión de la jurisdicción penal, han puesto de manifiesto una tendencia a que el estado reconozca la jurisdicción tribal. Por ejemplo, en casos relacionados con disputas sobre la custodia de menores, se ha admitido que la jurisdicción tribal depende de que la tribu esté reconocida por el gobierno federal y de que los litigantes pertenezcan a ella, no del territorio en que se asienta.⁷⁸ La Corte ha resuelto también que de manera general los tribunales estatales deben delegar sus funciones en los tribunales tribales, acogiéndose al principio de que los tribunales de una jurisdicción deben poner en práctica las leyes y las decisiones judiciales de la otra. Además, la Corte Superior de Alaska confirmó en 2003 la potestad de una tribu para emitir una orden de destierro contra una persona con un historial de violencia contra miembros de la tribu y exigió que agentes de la policía estatal ejecutaran la orden tribal.⁷⁹

Con independencia del debate en curso, conviene subrayar que, con la Ley Pública 280, el gobierno federal nunca tuvo la intención eliminar la jurisdicción tribal sobre los casos penales. Además, el gobierno federal sigue reconociendo como órganos de gobierno a más de 200 entidades indígenas.⁸⁰ Por tanto, puede argumentarse que, al igual que otras tribus reconocidas en Estados Unidos por el gobierno federal, las tribus indígenas de Alaska tienen potestad jurisdiccional para crear organismos policiales y sistemas judiciales propios.

El gobierno de Estados Unidos no está protegiendo lo suficiente a las mujeres indígenas de Alaska. ¿Qué les pasa a las autoridades de

⁷⁷ Véase *Alaska v. el Poblado Indígena del Gobierno Tribal de Venetie*, 522 U.S. 520 (1998).

⁷⁸ La Corte llegó a la conclusión de que la Ley Pública 280 no concedía al estado jurisdicción judicial por el hecho de que dicha ley extendiera la jurisdicción jurídica del estado al territorio indígena. Sin embargo, los tribunales de Alaska podían ejercer jurisdicción concurrente porque no existía un territorio indígena del que el estado pudiera estar excluido.

⁷⁹ Véase *Poblado Indígena de Perryville v. John Tague*, n° 3AN-00-12245 (Corte Superior de Alaska, 19 de noviembre de 2003).

⁸⁰ 25 C.F.R. §83.2 (1994).

Alaska para que permitan que suceda una cosa así? Debería darles vergüenza.

Juana Majel-Dixon, secretaria del Congreso Nacional de Indígenas Estadounidenses, Congreso de la Coalición de Mujeres Indígenas de Alaska, mayo de 2005

Cooperación entre organismos

Algunos organismos policiales tribales, estatales y federales abordan estas complejidades jurisdiccionales firmando acuerdos de colaboración. Estos acuerdos pueden adoptar la forma de acuerdos de delegación mutua de funciones, los cuales permiten a los agentes de policía investigar delitos que, en caso contrario, estarían fuera de su jurisdicción. Por ejemplo, cuando organismos tribales y estatales firman este tipo de acuerdos, determinados agentes de policía tribales pueden investigar delitos cometidos en tierras no indígenas, incluidos los perpetrados por personas no indígenas, y determinados agentes de policía estatales pueden investigar delitos cometidos por indígenas en tierras tribales. Cuando los organismos tribales firman este tipo de acuerdos con el gobierno federal, determinados agentes tribales pueden ejercer la jurisdicción federal sobre delitos perpetrados por no indígenas en tierras tribales.

En **Standing Rock**, el Departamento de Policía de Standing Rock y algunos organismos estatales han analizado la cooperación mediante acuerdos de delegación de funciones que autoricen a los agentes del Departamento de Policía de Standing Rock a detener y recluir a presuntos responsables de delitos cometidos en tierras no indígenas y que permitan a los agentes de policía estatales detener a indígenas por delitos perpetrados en tierras tribales. Sobre todo en las zonas donde los organismos policiales cuentan con pocos agentes, estos acuerdos de cooperación permitirían atender mejor las denuncias de violencia sexual, pues aumentaría el número de agentes disponibles para este fin.

En **Oklahoma**, la cooperación se desarrolla primordialmente entre agentes de policía tribales y estatales. Los agentes indicaron que la delegación de funciones había reducido los problemas jurisdiccionales y había aumentado la capacidad de ayudar a todas las víctimas. En Oklahoma, el número de acuerdos de colaboración firmados entre distintos organismos varía de un lugar a otro. Por ejemplo, según los informes, la nación Choctaw ha firmado 38 acuerdos, mientras que numerosos organismos tribales, federales y estatales no han firmado ninguno. Para los organismos que desean firmar acuerdos de delegación de funciones, el proceso ha sido hasta la fecha muy complicado. Con el fin de abordar este problema, la Oficina de Asuntos Indígenas, la Asociación de Jefes de Policía de Oklahoma y los organismos policiales tribales elaboraron en 2006 un acuerdo para facilitar a los distintos organismos policiales la firma de convenios de delegación de funciones. Desde que entró en vigor dicho acuerdo se han firmado varios convenios de este tipo.

En **Alaska**, la Comisión de Justicia y Policía Rural del estado recomendó también la delegación de funciones entre funcionarios

encargados de hacer cumplir la ley. En otras palabras, las tribus podían negociar individualmente acuerdos con funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que permitieran la colaboración entre distintos organismos de policía.

Una segunda forma de acuerdo aborda las situaciones en que un delincuente tratar de escapar a la acción de la justicia huyendo a otra jurisdicción. La huida de delincuentes tiene lugar en ambas direcciones: de tierras tribales a territorios no indígenas y al revés. Para reducir las oportunidades de escapar a la acción de la justicia, las autoridades tribales y estatales pueden firmar acuerdos de extradición en los que cada parte autoriza a la otra a devolver a delincuentes huidos a la jurisdicción donde se ha cometido el delito.

De la ciudad al puente hay sólo un kilómetro y medio aproximadamente. Una vez que cruzan el puente (hacia la Reserva Sioux de Standing Rock), no podemos hacer gran cosa (...) De hecho, ha habido personas que se han detenido después de haber cruzado y se han reído de nosotros. No podíamos hacer nada.

Sheriff Duante Mohr, condado de Walworth, The Rapid City Journal, 21 de diciembre de 2005

Amnistía Internacional ha observado que los acuerdos de colaboración no siempre son posibles, y ha recibido informes sobre la falta de disposición a colaborar e incluso sobre la hostilidad entre distintos organismos. Por ejemplo, con el fin de acceder a determinadas zonas de las tierras tribales, los agentes de policía tribales de la Banda Cabazon de los Indígenas Misión, en Riverside (California), tienen que atravesar en automóvil zonas de territorio no indígena. Agentes de policía de California dieron el alto en repetidas ocasiones a agentes tribales que acudían a atender llamadas realizadas desde dichas zonas, porque llevaban encendida la luz de emergencia al salir de la reserva. En 2004, la Corte de Apelaciones del Noveno Circuito resolvió que no podían darles el alto.⁸¹

Las experiencias en la colaboración entre distintos organismos son muy variadas, y en algunos casos se han criticado por menoscabar de hecho aún más la autoridad tribal. Amnistía Internacional recibió también informes sobre la falta de disposición de algunos departamentos de policía estatales a firmar acuerdos de colaboración. Sin embargo, cuando se firman sobre la base del respeto mutuo, esos acuerdos pueden reducir las incertidumbres jurisdiccionales y permitir a las víctimas de violencia sexual un mejor acceso a la justicia.

⁸¹ *Banda Cabazon de los Indios Misión v. Smith*, 388 F.3d 691 (9º Cir., 2004).

Capítulo 5: Problemas de la actuación policial

Da la impresión de que la reserva se ha vuelto ingobernable.

Entrevista en mesa redonda, Reserva Sioux de Standing Rock (identidad no revelada), 22 de febrero de 2006

Las cuestiones jurisdiccionales constituyen algunos de los mayores problemas en la respuesta policial a los delitos de violencia sexual contra las mujeres indígenas. Sin embargo, Amnistía Internacional descubrió que hay otros factores que también tienen repercusiones importantes sobre las respuestas policiales a estos delitos. Entre ellos se cuentan la falta de recursos para la actuación policial en las tierras tribales y las respuestas inadecuadas que indican falta de capacitación de los funcionarios en los ámbitos federal, estatal y tribal.

Demoras y falta de respuesta

En octubre de 2005, en la localidad de Nunam Iqua, en Alaska, un indígena se puso violento, golpeó a su esposa con una escopeta, intentó disparar contra ella y golpeó a un amigo en la cabeza con la culata de otra arma. Después se atrincheró en una casa con cuatro menores. Como en el poblado no había presencia policial, los vecinos, a las cinco y media de la mañana, llamaron a los agentes de la policía estatal destacados en Bethel, localidad situada a 240 kilómetros de distancia, y les informaron de lo que estaba sucediendo. Los agentes tuvieron que alquilar un avión para llegar al poblado, porque el suyo estaba pasando una revisión, y llegaron aproximadamente a las 10 de la mañana. Un agente informó de que, en las más de cuatro horas que tardaron en llegar al poblado, el hombre había violado a una niña indígena de 13 años de edad en una cama mientras un bebé lloraba junto a ella y ante la mirada de su hermano de cinco años y su primo de siete. Después de violar a la niña, el hombre disparó una escopeta, y según los informes no alcanzó a la niña por cuestión de centímetros. El hombre hubo de responder de 19 cargos, entre ellos tres de asesinato en grado de tentativa, agresión sexual en primer grado y abuso sexual de una menor en primer grado. En septiembre de 2006 fue declarado culpable y condenado a 27 años de prisión, de los que deberá cumplir 18 y 9 serán de condena condicional. «Village Man Arrested After Eight-Hour Rampage», *Anchorage Daily News*, 25 de octubre de 2005

Las estadísticas indican que los recursos que los gobiernos federal y estatal destinan al trabajo policial en los núcleos de población indígena de Alaska y los territorios indígenas del resto de Estados Unidos son sensiblemente inferiores a los que se asignan para comunidades no indígenas comparables. Según el Departamento de Justicia de Estados Unidos, los datos disponibles indican que las tribus cuentan con unos recursos para actuaciones policiales que suponen entre el 55 y el 75 por

ciento de los que poseen comunidades rurales no indígenas comparables.⁸² A menudo un número muy reducido de agentes tienen que abarcar extensos territorios y tomar decisiones difíciles sobre la prioridad que deben otorgar en sus respuestas iniciales cuando se les informa de la comisión de delitos. Mujeres indígenas dijeron a Amnistía Internacional que los agentes no conceden prioridad a los delitos de violencia sexual.

El Departamento de Justicia y el Departamento de Interior de Estados Unidos han reconocido las deficiencias de la actividad policial en los territorios indígenas y han identificado la falta de fondos como la causa fundamental.⁸³ En los últimos años, el Congreso ha aumentado los fondos para los agentes del FBI que trabajan en los territorios indígenas, la Oficina de Servicios Policiales de la Oficina de Asuntos Indígenas y los organismos encargados de hacer cumplir la ley tribales. Sin embargo, estas iniciativas siguen sin producir los frutos necesarios.

Varias personas con las que se entrevistó Amnistía Internacional expresaron su preocupación por el hecho de que el FBI no investigue los delitos de violencia sexual contra las mujeres indígenas. Las investigaciones de Amnistía Internacional indican que la intervención del FBI en la investigación de tales delitos no es muy frecuente, y que incluso en los casos de los que se hacen cargo las autoridades federales pueden transcurrir periodos prolongados antes de que los agentes del FBI comiencen sus investigaciones. En algunos casos, según los informes, las autoridades federales pueden no ocuparse de casos en los que la policía tribal ha comenzado una investigación. Agentes de un organismo tribal encargado de hacer cumplir la ley dijeron a Amnistía Internacional que, por este motivo, eran reacios a adoptar medidas para preservar pruebas en una escena del crimen importante.⁸⁴

En los tres lugares investigados por Amnistía Internacional se recibieron informes persistentes de largas demoras para responder a denuncias de violencia sexual contra mujeres indígenas. La capacidad de cada organismo concreto tiene una gran influencia en sus posibilidades para responder de manera oportuna y para dedicar los recursos necesarios a los casos. Muchos organismos tribales encargados de hacer cumplir la ley, así como otros servicios para los pueblos indígenas, están también a merced de las decisiones sobre financiación anuales o a corto plazo. Esto puede tener y tiene repercusiones negativas sobre la prestación de servicios policiales esenciales y sobre la planificación estratégica a largo plazo para atender necesidades básicas.

⁸² Wakeling, S., Jorgensen, M., Michaelson, S., Begay, M., *Policing on American Indian Reservations: A Report to the National Institute of Justice*, Departamento de Justicia, Instituto Nacional de Justicia, p. vii, julio de 2001, disponible en <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188095.pdf>.

⁸³ Comisión de Derechos Civiles de Estados Unidos, *A Quiet Crisis: Federal Funding and Unmet Needs in Indian Country*, julio de 2003.

⁸⁴ De acuerdo con las directrices del Departamento de Justicia de Estados Unidos, a los fiscales federales se los anima y autoriza a aceptar informes de investigación directamente de la policía tribal o de la Oficina de Asuntos Indígenas. *United States Attorneys Criminal Resource Manual, Title 9, 675*, disponible en http://www.usdoj.gov/usao/eousa/foia_reading_room/usam/title9/crm00675.htm. Véase también M Wesley Clark, "Enforcing Criminal Law on Native American Lands", *FBI Law Enforcement Bulletin*, abril de 2005, disponible en <http://www.fbi.gov/publications/leb/2005/apr05leb.pdf>.

En febrero de 2006, el Departamento de Policía de **Standing Rock** estaba formado por seis o siete agentes de patrulla y dos detectives para patrullar un territorio de 9.300 kilómetros cuadrados. Un agente del departamento dijo a Amnistía Internacional que los índices de dotación de personal eran tan bajos que por lo general sólo dos agentes estaban de servicio durante el día –uno en Dakota del Norte y otro en Dakota del Sur– y dos o tres agentes estaban de servicio por la noche. Sin embargo, había ocasiones en las que sólo había un agente de servicio para toda la reserva. Las mujeres de la reserva que denuncian actos de violencia sexual a menudo tienen que esperar durante horas, o incluso días, para recibir una respuesta del Departamento de Policía. En algunas ocasiones no reciben respuesta alguna. El Departamento de Policía de Standing Rock fue seleccionado, junto con los departamentos policiales de otras 24 naciones tribales, para recibir un incremento anual de los fondos federales para servicios policiales. El Departamento de Policía comenzó a recibir una dotación adicional de 250.000 dólares anuales a partir de 2006. Según el jefe de policía, los fondos se destinarán principalmente a cubrir vacantes.

En **Oklahoma**, la capacidad de la policía tribal varía de forma espectacular, dependiendo en parte del tamaño y la riqueza de cada nación tribal y del nivel de financiación federal que recibe. Por ejemplo, una nación tribal mantiene una fuerza policial de 14 ó 15 agentes, en tanto que las fuerzas de otras, según los informes, están formadas por sólo dos o tres agentes. Otros organismos responsables de responder a las denuncias de violencia sexual contra mujeres indígenas en tierras tribales de Oklahoma –agentes de la Oficina de Asuntos Indígenas o del FBI– también parecen hacer frente a problemas de recursos. Un fiscal federal dijo a Amnistía Internacional que el despliegue del FBI era «realmente exiguo desde el 11 de septiembre».

En **Alaska** hay grandes diferencias entre la protección policial que se ofrece en las zonas urbanas y en las rurales. Las grandes extensiones de Alaska, unidas al reducido número de agentes en los puestos de avanzada rurales y a las rigurosas condiciones meteorológicas, constituyen obstáculos importantes para una rápida respuesta policial a los delitos, incluida la violencia sexual.

Al menos un tercio de los núcleos de población indígenas de Alaska que no son accesibles por carretera carecen de presencia alguna de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Los servicios policiales en Alaska van desde los departamentos de policía municipales más grandes que se encuentran en ciudades como Anchorage, y los agentes de policía del estado, que patrullan las zonas rurales remotas, hasta los agentes de seguridad pública de los poblados y los agentes de policía de los poblados o fuerzas policiales tribales, que a menudo están integradas por una o dos personas que trabajan en poblados más pequeños.

El trabajo policial en la ciudad de Anchorage es responsabilidad

del Departamento de Policía de Anchorage. Este departamento reconoce que existe un elevado índice de violaciones y otras formas de violencia sexual en Anchorage y que las mujeres indígenas de Alaska se ven afectadas de forma desproporcionada por estos delitos. El jefe de policía Walter Monegan dijo a Amnistía Internacional que después de un estudio de 2003, que documentó el alto índice de violencia sexual contra las mujeres indígenas de Alaska, el departamento adoptó medidas para mejorar su planteamiento de cara a prevenir la comisión de esa clase de delitos. Por ejemplo, el departamento estableció la Unidad de Investigación Criminal, un equipo integrado por cuatro agentes vestidos de civil que centra su atención en zonas que el estudio consideraba especialmente peligrosas, incluidas las zonas en que las mujeres indígenas corrían más peligro. Sin embargo, la persistencia de los índices de violencia sexual contra mujeres indígenas en Anchorage indica que aún queda mucho por hacer.

En las zonas rurales de Alaska existe una gran diferencia entre la protección policial que se dispensa en los núcleos de población accesibles por carretera y la que se ofrece en poblados que no son accesibles, en su mayoría poblados de indígenas de Alaska. Aunque el estado ha intentado limitar el ejercicio de la autoridad tribal y de los métodos de justicia tradicionales para mantener la paz en los poblados, al mismo tiempo no ha proporcionado servicios policiales estatales. El resultado es que muchos poblados se han quedado sin protección policial.

Las personas que siguen viviendo en sus poblados después de denunciar un delito deben esperar a que los agentes de la policía del estado tomen un avión o un helicóptero desde la comunidad grande más cercana, un viaje que puede durar horas o incluso días cuando hay ventisca y niebla. Debido a los prolongados tiempos de respuesta, a menudo las víctimas se retractan de sus peticiones de ayuda. Los retrasos pueden permitir también que lesiones reveladoras se curen o que los responsables destruyan pruebas decisivas.

Jeannette J Lee, «Fleeing Violence Can be Difficult in Bush», Associated Press, noviembre de 2005

Las personas que viven en núcleos rurales que no disponen de departamentos de policía local o municipal pueden recibir los servicios policiales de los 240 agentes de policía del estado. Un número limitado de agentes de policía del estado prestan servicio en poblados de todo Alaska, el 64 por ciento de los cuales sólo son accesibles en avión, barco o trineo motorizado.⁸⁵ En las comunidades más inaccesibles, los agentes de policía del estado tienden a responder sólo a los delitos más graves. Los agentes policiales del estado pueden tardar entre un día y seis semanas en responder a delitos como la violencia sexual en los poblados, en el supuesto de que respondan.

Las decisiones sobre los delitos a los que deben responder y cómo

⁸⁵ Comité Asesor para Alaska de la Comisión de Derechos Civiles de Estados Unidos, *Racism's Frontier: The Untold Story of Discrimination and Division in Alaska*, abril de 2002.

deben hacerlo parecen quedar en gran medida a la discreción de los propios agentes. Los informes indican que las investigaciones de los agentes de la policía del estado sobre las denuncias de violencia sexual son a menudo mínimas y en algunos casos se llevan a cabo por teléfono.

(Los agentes de la policía del estado) valoran más a los alces que a las mujeres indígenas de Alaska.

Eleanor David, ex copresidenta de la Coalición de Mujeres Indígenas de Alaska, mayo de 2005

Proveedores de servicios indígenas de Alaska compararon la respuesta de los agentes de la policía del estado ante una denuncia de caza de alces fuera de temporada en 2004 –cuando se enviaron agentes de la policía del estado a un poblado del noroeste de Alaska para investigar– con la respuesta a una denuncia de violación de una muchacha indígena de 15 años de edad en 2003. Los agentes de la policía del estado se pusieron en contacto con la tía de la chica, pero según los informes decidieron no viajar en avión hasta el poblado para investigar.

La mayoría (de los agentes de policía de los poblados y los agentes de seguridad pública de los poblados) están mal equipados.

Muchos tienen que usar su casa como oficina y como centro de reclusión provisional para los detenidos, y deben ir caminando o corriendo a la escena del crimen porque carecen de medios de transporte esenciales como trineos motorizados, vehículos con tracción a las cuatro ruedas y barcos, así como de medios tan esenciales como los materiales para casos de violación (para recoger pruebas).⁸⁶

Debido a las demoras que se producen en la respuesta de los agentes de policía del estado, los agentes de seguridad pública de los poblados y los agentes de policía de los poblados son a menudo los primeros en responder a las denuncias de delitos, incluidos los delitos de violencia sexual. Los agentes de seguridad pública de los poblados son relativamente escasos en número y tienen otras responsabilidades al margen de la labor policial; por ejemplo, pueden actuar como capitanes de puerto. Aunque pueden ser los primeros o los únicos funcionarios en responder, los agentes de seguridad pública de los poblados no pueden expedir órdenes de detención ni investigar delitos graves como la violación sin la aprobación de la policía del estado. Ni los agentes de seguridad pública de los poblados ni los agentes de policía de los poblados están «acreditados» por el Consejo de Licencias Policiales de Alaska porque no cumplen los requisitos de capacitación y cualificación. Tanto los agentes de seguridad pública de los poblados como los agentes de policía de los poblados reciben una capacitación muy inferior a la de

⁸⁶ Demanda de desagravio por mandamiento judicial, *Consejo Intertribal de Alaska et al., v. El Estado et al.*, 25 de octubre de 1999.

los agentes de la policía del estado.⁸⁷ Las autoridades reconocieron que los agentes de policía de los poblados y los agentes de seguridad pública de los poblados tienen un nivel de capacitación más bajo en materia de violencia sexual, ya que el tratamiento de esa clase de delitos no entra dentro de su área de responsabilidad.⁸⁸

Más del 80 por ciento de las personas de Alaska a las que no se ofrece protección policial capacitada y acreditada son indígenas.⁸⁹ En consecuencia, se ha criticado el programa de agentes de seguridad pública de los poblados por considerarlo una forma separada, desigual e insuficiente de actividad policial.⁹⁰ Una denuncia presentada en 1999 por el Consejo Intertribal de Alaska afirmaba que «la falta de capacitación policial limita gravemente la autoridad que (los agentes) pueden o están dispuestos a ejercer, incluida la práctica de detenciones, la presentación de denuncias y la investigación de delitos, todo ello con los mismos efectos: la falta de protección policial adecuada en los poblados remotos».⁹¹

La Comisión de Justicia Rural de Alaska, establecida por el Congreso en 2004 para examinar la jurisdicción federal, estatal, local y tribal sobre asuntos civiles y penales en Alaska, hizo algunas recomendaciones en 2006, entre otras que el estado de Alaska debe financiar, capacitar y dotar de personal adecuadamente el programa de agentes de seguridad pública de los poblados, y que debe obtenerse financiación federal para la actuación policial tribal.⁹² Debido a su condición de entidades reconocidas en el ámbito federal, los poblados indígenas de Alaska, para financiar mecanismos tribales en materia de policía y justicia, pueden acceder a fuentes de financiación que no están a disposición del estado. Sin embargo, Amnistía Internacional observa con preocupación los intentos de las autoridades estatales de restringir el acceso de las tribus a fondos federales para servicios de cumplimiento de la ley, disminuyendo de ese modo su capacidad para proteger a sus ciudadanos. Por ejemplo, en 2004 se presentó un proyecto de ley que habría derivado del Departamento de Justicia de Estados Unidos al estado de Alaska fondos que en la actualidad respaldan los sistemas policiales tribales y de justicia en Alaska, lo que hubiera privado de hecho a las tribus de fondos para la policía y los tribunales tribales.⁹³

⁸⁷ Los agentes de la policía del estado reciben 1.130 horas de formación; los agentes de seguridad pública de los poblados reciben 200 horas, mientras que los agentes de policía de los poblados sólo reciben 48 horas.

⁸⁸ Entrevista de Amnistía Internacional con Katie Tepas, Departamento de Seguridad Pública, 26 de mayo de 2005.

⁸⁹ Unas 165 comunidades que no disponen de acceso por carretera carecen de agentes de policía «acreditados»; de ellas, 136 son poblados de indígenas de Alaska. Demanda de desagravio por mandamiento judicial, *Consejo Intertribal de Alaska et al., v. El Estado et al.*, 25 de octubre de 1999.

⁹⁰ Comité Asesor para Alaska de la Comisión de Derechos Civiles de Estados Unidos, *Racism's Frontier: The Untold Story of Discrimination and Division in Alaska*, abril de 2002.

⁹¹ Demanda de desagravio por mandamiento judicial, *Consejo Intertribal de Alaska et al., v. El Estado et al.*, 25 de octubre de 1999.

⁹² Informe inicial y recomendaciones de la Comisión de Justicia y Policía Rural de Alaska, 2006.

⁹³ S. 1585, 108th Cong. § 109 (2004).

Actuación policial inadecuada e inapropiada

Amnistía Internacional recibió varios informes de respuestas policiales inapropiadas a denuncias de violencia sexual.

Una respuesta de los agentes de policía que tenga en cuenta el género es un factor importante para alentar a las mujeres supervivientes de violencia sexual a que denuncien el delito. En la medida de lo posible, las víctimas deberían tener acceso a una mujer policía. Sin embargo, en los tres lugares estudiados por Amnistía Internacional había pocas mujeres o ninguna trabajando para organismos encargados de hacer cumplir la ley tribales, estatales o federales.

La policía sigue culpando a las mujeres. Dicen: «¿Por qué estaba allí? ¿Por qué estaba bebiendo?»

Miembro del personal de apoyo a supervivientes indígenas de violencia sexual (identidad no revelada), mayo de 2005

Suscitan especial preocupación los informes de trato discriminatorio a supervivientes sospechosas de haber consumido bebidas alcohólicas antes de ser agredidas. Esto resulta especialmente preocupante debido a los estereotipos negativos dominantes que vinculan a las mujeres indígenas con el consumo excesivo de alcohol. Algunos casos que se presentaron a Amnistía Internacional indicaban que a menudo la policía da por sentado automáticamente que las mujeres indígenas habían bebido cuando fueron víctimas de violencia sexual. Una indígena de Alaska superviviente de violación dijo a Amnistía Internacional que, si se sospecha que una mujer bebe y denuncia que ha sido víctima de violencia sexual, «la policía no responde a menos que sea hospitalizada o muera».

Las investigaciones de Amnistía Internacional revelaron una preocupante falta de comunicación de todos los niveles de los organismos encargados de hacer cumplir la ley con las supervivientes. En varios casos no se informó a las supervivientes del estado de las investigaciones, de los resultados de los exámenes forenses sobre la agresión sexual, de la detención o ausencia de detención del sospechoso, o del estado del caso ante los tribunales tribales, federales o estatales.

Fiscales estatales y tribales dijeron a Amnistía Internacional que con frecuencia reciben informes inadecuados sobre los casos por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley estatales y tribales. Un informe elaborado de forma deficiente puede hacer que no se incoen procedimientos judiciales sobre el caso. Un fiscal tribal dijo a Amnistía Internacional que los agentes de policía de la Oficina de Asuntos Indígenas a menudo presentan informes que ni siquiera incluyen la información más básica, como el nombre o el domicilio de las víctimas o los testigos.

En algunas ocasiones no se detiene a los sospechosos hasta semanas o meses después de expedirse una orden de detención. La

escasez de recursos y la falta de cooperación entre las jurisdicciones a menudo agravan este problema. Amnistía Internacional recibió información de que en la Reserva Sioux de Standing Rock hay por término medio entre 600 y 700 órdenes de tribunales tribales pendientes de cumplimiento para detener a personas acusadas de delitos. El hecho de no detener a los sospechosos en casos de violencia sexual puede poner en peligro a las supervivientes, sobre todo cuando el presunto responsable es un conocido o el compañero íntimo y existe una amenaza de represalias.

Una mujer indígena que vivía en la Reserva Sioux de Standing Rock dijo a Amnistía Internacional que en septiembre de 2005 su pareja la violó y la golpeó de forma tan brutal que hubo de ser hospitalizada. El hombre quedó en libertad bajo fianza, y al no comparecer ante el tribunal se expidió una orden de detención. Sin embargo, los agentes del departamento de policía de la reserva no lo detuvieron. Una mañana la mujer se despertó y lo encontró junto a su lecho, mirándola.

Entrevista (identidad no revelada), febrero de 2006

Las órdenes de alejamiento que exigen que un individuo que ha actuado de forma violenta se mantenga alejado de su víctima pueden ser un instrumento importante para las mujeres que tratan de escapar de la violencia. En virtud de lo dispuesto en la Ley sobre la Violencia contra las Mujeres, de ámbito federal, todas las jurisdicciones estadounidenses deben conceder «fe y crédito plenos» a las órdenes de alejamiento expedidas por otras jurisdicciones estadounidenses. Esto significa que la policía estatal debe ejecutar las órdenes expedidas por los tribunales tribales y viceversa. Dado que las supervivientes de violencia sexual pueden cruzar con frecuencia las líneas jurisdiccionales en su vida diaria, esta ley intenta garantizar su protección en todas las áreas. Sin embargo, Amnistía Internacional recibió numerosos informes de que los organismos estatales encargados de hacer cumplir la ley se han negado a actuar para ejecutar órdenes de alejamiento dictadas por tribunales tribales.

Activistas, personal de apoyo y supervivientes de violencia sexual informaron a Amnistía Internacional de que en algunas ocasiones los agentes de policía estatales y tribales no actuaban con imparcialidad cuando respondían a delitos de violencia sexual.

La confidencialidad es de primordial importancia debido al estigma que rodea a la violencia sexual y al peligro de nuevos actos de violencia, sobre todo si el responsable de los abusos permanece en libertad después de haberse denunciado el delito. Sin embargo, Amnistía Internacional recibió informes que indicaban que en algunas ocasiones se había puesto en peligro la privacidad de supervivientes de violencia sexual. Al parecer, muchas personas de la Reserva Sioux de Standing Rock escuchan la frecuencia de radio de la policía. Amnistía Internacional recibió informes de que, pese a ello, en algunos casos los agentes del departamento de policía de la reserva no utilizaban claves al hablar por radio y mencionaban los nombres de las víctimas.

Capacitación

Sería bueno que la policía no indígena pudiera recibir formación sobre cómo trabajar con personas indígenas y para comprender las normas culturales, por ejemplo, que a los ancianos no se los mira a los ojos. La policía desconfía cuando las personas indígenas no miran a los ojos porque no lo comprenden. Sería útil que la Oficina de Asuntos Indígenas exigiera criterios de formación en sensibilidad cultural.

Miembro del personal de apoyo a supervivientes indígenas de violencia sexual (identidad no revelada), mayo de 2005

La mayoría de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley federales, tribales y estatales reciben una instrucción básica sobre investigación de la escena del crimen y técnicas generales de interrogatorio a víctimas, testigos y sospechosos. Según los informes, los agentes del FBI y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asignados a los territorios indígenas asisten a un curso de capacitación básica de 22 semanas.⁹⁴ La Oficina de Asuntos Indígenas organiza un programa de formación básica de 16 semanas, concebido para agentes de la propia Oficina y policías tribales. La mayoría de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tribales reciben formación en la Academia de Policía Indígena de la Oficina de Asuntos Indígenas, pero los agentes tribales también pueden asistir a cursos de capacitación básica organizados por un estado o una nación tribal. La formación básica de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley estatales varía de un estado a otro. Aunque los agentes de la ley federales, tribales y estatales pueden tener la oportunidad de asistir a cursos de formación permanente sobre la manera de responder a delitos de violencia sexual, por lo general estos cursos no son obligatorios.

Amnistía Internacional considera motivo de preocupación que los programas de formación federales, estatales y tribales para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley puedan no incluir componentes adecuados o suficientemente profundos en relación con la respuesta a la violación y otras formas de violencia sexual, con cuestiones relativas a la jurisdicción y con el conocimiento de normas y prácticas culturales. En consecuencia, los agentes a menudo no responden de forma eficaz y carecen de los conocimientos necesarios para ocuparse de delitos de violencia sexual. Por ejemplo, Amnistía Internacional recibió informes de interrogatorios insensibles e inapropiados. Un agente especial de la Oficina de Asuntos Indígenas dijo a Amnistía Internacional que él pregunta a las mujeres que denuncian violencia sexual por sus antecedentes sexuales, incluso «con cuántos hombres se ha acostado». El agente afirmó que con ello pretendía ayudar a la superviviente a prepararse para los potenciales desafíos del juicio. Amnistía Internacional teme que esta clase de interrogatorio pueda disuadir a las supervivientes de presentar cargos.

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de **Oklahoma**

⁹⁴ Entrevista de Amnistía Internacional con Ezell Grigsby, agente especial supervisor, Unidad de Territorios Indígenas, FBI, 8 de marzo de 2006.

deben hacer frente a un laberinto jurisdiccional de diferentes áreas de autoridad tribales, federales y estatales. Aunque se plantean considerables dificultades a la hora de determinar la jurisdicción, la formación de la policía estatal por parte del Consejo de Educación y Capacitación Policial ofrece, según los informes, «sólo un vistazo rápido» de la jurisdicción.⁹⁵

La falta de formación en materia cultural puede ser también un obstáculo para que los agentes se comuniquen de forma eficaz y apropiada con los pueblos indígenas. Es preciso que todos los agentes reciban una formación que les permita asegurarse de que sus respuestas tienen en cuenta las diferencias entre las tribus, ya que ello puede repercutir en la manera en que la policía entabla contacto y habla con víctimas, testigos y sospechosos. Esto puede incluir, por ejemplo, una mayor sensibilización sobre las posibles barreras idiomáticas.

Amnistía Internacional recibió informes según los cuales los pequeños organismos encargados de hacer cumplir la ley dotados de escasos recursos tienen considerables dificultades para dejar libres a los agentes a fin de que asistan a cursos de capacitación. Un agente del Departamento de Policía de Standing Rock informó de que la capacitación sobre el interrogatorio de supervivientes de violencia sexual no está disponible a menos que otra organización la organice y la pague. El agente señaló que, dado el número limitado de agentes de que dispone la fuerza, el Departamento de Policía de Standing Rock no puede brindar a todos oportunidades de formación.⁹⁶

⁹⁵ Entrevista de Amnistía Internacional con Jeanie Nelson, directora del Consejo de Educación y Capacitación Policial del Estado de Oklahoma, 26 de septiembre de 2005.

⁹⁶ Entrevista de Amnistía Internacional con Gerald White, agente especial, Departamento de Policía de Standing Rock, 24 de febrero de 2006.

Capítulo 6: Exámenes forenses

Una trabajadora de apoyo contó a Amnistía Internacional que en 2004 la llamaron del hospital para que prestara asistencia a una mujer indígena que había sido golpeada y violada por más de un agresor. La trabajadora dijo a Amnistía Internacional que la situación era «de una brutalidad terrible (...) (la mujer) se hallaba en estado de shock y confusión. No sabía qué hacer y lloraba. Quería llamar a su hermana, a su familia. (...) (El personal del hospital), en el que no había ningún indígena, (...) no pudo convencerla de que se sentara ni de que hiciera nada. (...) Veían a una mujer indígena que se comportaba de manera agresiva y no querían tocarla; no había empatía».

Entrevista (identidad no revelada), 22 de febrero de 2006

Una parte importante de toda investigación policial sobre actos de violencia sexual es la recogida de pruebas forenses. Esta clase de pruebas pueden ser decisivas para el éxito del procesamiento. Las pruebas se recogen mediante un examen forense de la agresión sexual, a veces utilizando medios que reciben el nombre de «equipo para pruebas de agresión sexual» o «equipo para pruebas de violación». El examen corre a cargo de profesionales de la salud y supone la recogida de pruebas materiales de las víctimas de violencia sexual y el examen de las lesiones que puedan haber sufrido. Las muestras recogidas incluyen frotis vaginal, anal y oral, fragmentos de uñas, prendas de vestir y cabello.

Debe hacerse todo lo posible para facilitar el tratamiento y la recogida de pruebas (si la paciente accede), con independencia de si en el momento del examen se ha tomado o no la decisión de denunciar los hechos.

Protocolo Nacional para Exámenes Médicos Forenses en Agresiones Sexuales⁹⁷

Se debe ofrecer a todas las víctimas de violencia sexual la posibilidad de someterse a un examen forense, con independencia de si han decidido o no denunciar el caso a la policía. En su Protocolo Nacional para Exámenes Médicos Forenses en Agresiones Sexuales, el Departamento de Justicia estadounidense recomienda que se permita a las víctimas someterse al examen tanto si denuncian formalmente el delito como si no. El Congreso de Estados Unidos ha intentado ya atajar el problema de que se cobren a las víctimas de violencia sexual los exámenes forenses, estipulando que, para recibir fondos federales, los estados deben certificar que las víctimas no correrán con esos gastos y deben designar una entidad para que los pague.

Es necesario cambiar las prácticas actuales para que los exámenes forenses puedan llevarse a cabo en instalaciones situadas en las reservas o en sus inmediaciones, en vez de exigir que las mujeres recorran cientos de kilómetros hasta una instalación totalmente desconocida donde puede

⁹⁷ Véase www.ncjrs.gov/pdffiles1/ovw/206554.pdf, consultado el 4 de enero de 2007.

no estar disponible un apoyo culturalmente apropiado.

Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben desempeñar un papel fundamental para garantizar que las mujeres que denuncian actos de violencia sexual tienen acceso inmediato a exámenes forenses de agresión sexual.

Al ser los primeros en responder cuando se denuncia un delito, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben garantizar el acceso de las mujeres a un hospital o una clínica donde sea posible evaluar sus lesiones y practicar el examen forense. Esto reviste especial importancia en aquellos casos en que las mujeres tienen que recorrer grandes distancias para acceder a una instalación médica y pueden no disponer de medios para llegar a ellas por su cuenta. En estudio sobre instalaciones del Servicio Indígena de Salud realizado en 2005 reveló que, en las zonas a las que prestan servicio instalaciones que no cuentan con servicios de emergencia para víctimas de violación, las mujeres pueden verse obligadas a hacer un viaje de ida y vuelta de hasta 250 kilómetros para llegar a un centro en el que pueda practicarse el examen forense. Amnistía Internacional recibió informes de confusión y desacuerdos en relación con quién debía pagar el examen o los costes del transporte: el Servicio Indígena de Salud, otros proveedores de servicios médicos, los organismos encargados de hacer cumplir la ley o las propias supervivientes.

Jami Rozell, una mujer cherokee que vivía en Tahlequah, Oklahoma, dijo a Amnistía Internacional que había decidido tratar de obtener el procesamiento cinco meses después de haber sido violada en territorio no indígena en 2003. Después de asistir a una vista preliminar, se supo que el examen forense de su agresión sexual – que incluía el informe del profesional de medicina legal para casos de agresión sexual, fotografías y las prendas de vestir que llevaba – había sido destruido. El departamento de policía le dijo que las pruebas se habían destruido como parte rutinaria de la limpieza de su dependencia de almacenamiento de pruebas porque al principio había declinado presentar cargos. Al haberse destruido las pruebas, el fiscal del distrito le recomendó que retirara la denuncia.

Una vez realizado el examen forense en caso de agresión sexual, el personal médico o de enfermería que lo ha realizado entrega las pruebas a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Las autoridades policiales son las responsables de guardar las pruebas recogidas y de hacer que sean procesadas y analizadas por los laboratorios. Amnistía Internacional recibió varios informes de errores cometidos en esta fase del proceso, entre ellos el almacenamiento inadecuado y la pérdida y destrucción de las pruebas antes de haberse realizado los análisis forenses. Someterse a un examen de violación en los días siguientes al episodio de violencia sexual es a menudo una experiencia muy difícil para las mujeres. La manipulación inadecuada, la pérdida o la destrucción de pruebas, en

particular de pruebas cuya obtención puede haber sido un hecho sumamente penoso en los aspectos emocional y físico, son inaceptables.

Proveedores de servicios de salud

Una niña indígena de Alaska manifestó a Amnistía Internacional que el examen forense de su agresión sexual lo realizó un médico joven y blanco, aunque ella había pedido que se encargara una mujer. Agregó que el doctor le dijo que era la primera vez que hacía un examen forense de ese tipo y le preguntó si era la primera vez que la violaban.

Entrevista (identidad no revelada), 24 de mayo de 2005

Es fundamental que las instalaciones de los servicios de salud estén dotadas del personal, la competencia y los recursos necesarios para garantizar una recogida de pruebas precisa, sensible y confidencial en casos de violencia sexual y un almacenamiento seguro de estas pruebas hasta su entrega a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. El colectivo de profesionales de la salud también debe desempeñar un papel fundamental a la hora de dispensar a las supervivientes de violencia sexual la atención médica adicional que puedan necesitar, incluidos el tratamiento de lesiones y de infecciones de transmisión sexual y el acceso a anticoncepción de emergencia.

El Servicio Indígena de Salud es el proveedor principal, y en algunas zonas el único, de servicios de salud a los pueblos indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos. Informes recibidos por Amnistía Internacional indican que muchas instalaciones del este Servicio no disponen de protocolos claros para el tratamiento de víctimas de violencia sexual y no realizan de forma sistemática a las supervivientes un examen forense de agresión sexual. Funcionarios del Servicio dijeron a Amnistía Internacional que la agencia había difundido protocolos detallados en Internet.⁹⁸ Sin embargo, estos protocolos no son obligatorios, y una encuesta a las instalaciones realizada en 2005 reveló que el 30 por ciento de los centros que respondieron no disponían de protocolo para los servicios de emergencia en casos de violencia sexual. De las instalaciones que informaron que tenían un protocolo, el 56 por ciento indicaron que dicho protocolo estaba en Internet y era accesible a los miembros del personal.⁹⁹

El Manual de Servicios de Salud Indígena (*Indian Health Service Manual*), que puede consultarse en Internet, afirma que es la política del Servicio Indígena de Salud dispensar «sólo atención y tratamiento médicamente relacionados» en casos de violación.¹⁰⁰ Esta actitud suscita

⁹⁸ Véase <http://www.ihs.gov/MedicalPrograms/MCH/V/DV09.cfm>, consultado el 30 de noviembre de 2006.

⁹⁹ Centro de Recursos de Educación sobre Salud para Mujeres Indígenas, *Indigenous Women's Reproductive Justice: A Survey of Sexual Assault Policies and Protocols within Indian Health Service Emergency Rooms*, 6 de enero de 2005.

¹⁰⁰ Servicio Indígena de Salud, *Indian Health Manual*, parte 3, «Professional Services», 3-13.8, «Sexual Abuse», disponible en <http://www.ihs.gov/PublicInfo/Publications/IHSMannual/>, consultado el 11 de julio de 2006.

preocupación ante la posibilidad de que las supervivientes de violencia sexual no tengan acceso a un examen forense de agresión sexual completo si la recogida de pruebas no se considera «médicamente relacionada».

Las instalaciones del Servicio Indígena de Salud adolecen de una grave escasez de fondos y carecen de recursos y de personal.¹⁰¹ Esto afecta a la capacidad de las mujeres para obtener un examen forense de agresión sexual administrado de forma apropiada y sensible. Una encuesta sobre las instalaciones del Servicio reveló que el 44 por ciento carecían de personal capacitado para prestar servicios de emergencia en caso de violencia sexual.¹⁰²

Según los informes, las instalaciones del Servicio Indígena de Salud en la Reserva Sioux de Standing Rock, incluido el hospital de Fort Yates, carecen de recursos suficientes y el personal debe hacer frente a importantes desafíos para satisfacer la demanda de servicios. Las mujeres que han sido violadas en la Reserva Sioux de Standing Rock pueden verse obligadas a viajar más de una hora para llegar al hospital del Servicio Indígena de Salud en Fort Yates. Una vez allí, pueden descubrir que la plantilla no dispone de ninguna persona que pueda realizar un examen forense de agresión sexual. En 2006, el hospital contrató a una doctora que se hizo cargo de la mayoría de los exámenes. De acuerdo con un profesional de la salud del Servicio en Fort Yates, «la mayoría de los médicos no se sienten capacitados y no quieren comparecer ante los tribunales. Por eso remiten los casos de violación a Bismarck para que se hagan allí los exámenes». Según este profesional, sólo a un tercio de las mujeres remitidas de Fort Yates, en Standing Rock, al centro médico de Bismarck, situado a 130 kilómetros de distancia, se les practica de hecho un examen. Según un miembro del personal de apoyo, algunas mujeres no hacen el viaje a Bismarck, y las que lo hacen pueden sufrir largas demoras y regresar sin que se les haya practicado el examen.

Los profesionales de medicina legal para casos de agresión sexual – personal de enfermería titulado que ha recibido instrucción y preparación clínica avanzadas para practicar exámenes forenses a las víctimas de violencia sexual– son una nueva especialidad de la enfermería y su disponibilidad varía de una institución a otra. Pese a la importancia de su función y al reconocimiento que vienen recibiendo en los últimos años en Estados Unidos, el Servicio Indígena de Salud no ha otorgado prioridad a la implantación de programas de profesionales de medicina legal para casos de agresión sexual en todas sus instalaciones.

No se dispone de cifras de ámbito nacional sobre el número de hospitales del Servicio Indígena de Salud que disponen de programas de

¹⁰¹ Véase, por ejemplo, Congreso Nacional de Indígenas Estadounidenses, «Testimony of the National Congress of American Indians on FY2003 Appropriations for the Indian Health Service», 5 de abril de 2002, <http://www.ncai.org/ncai/advocacy/otherissue/docs/IHS03.pdf>, consultado el 30 de noviembre de 2005.

¹⁰² Centro de Recursos de Educación sobre Salud para Mujeres Indígenas, *Indigenous Women's Reproductive Justice: A Survey of Sexual Assault Policies and Protocols within Indian Health Service Emergency Rooms*, p. 6, enero de 2005.

profesionales de medicina legal para casos de agresión sexual. Sin embargo, algunos funcionarios indicaron a Amnistía Internacional que este número no llegaba a 10.

Las investigaciones de Amnistía Internacional indican que en **Oklahoma** no hay ningún programa de profesionales de medicina legal para casos de agresión sexual en instalaciones del Servicio Indígena de Salud. **Alaska** sufre una escasez crítica de este tipo de programas en hospitales y clínicas, y un elevado índice de rotación de los profesionales de la salud en los hospitales del Servicio. Una activista describió la situación como una «puerta giratoria de enfermeras y médicos» y señaló que los activistas y proveedores de servicios locales, que ofrecen formación al personal médico sobre cuestiones relacionadas con la violencia sexual y la cultura indígena de Alaska, reciben llamadas constantes para impartir formación a nuevo personal médico y de enfermería.¹⁰³

Las personas que llevan a cabo los exámenes forenses de agresión sexual pueden ser citadas después para testificar ante el tribunal durante un proceso. Debido al elevado índice de renovación de personal, que en muchos casos trabaja con contratos de escasa duración, pueden surgir dificultades para localizar a la persona que realizó el examen cuando se la necesita para que preste testimonio. Una enfermera dijo a Amnistía Internacional que la exigencia de prestar testimonio en un marco judicial potencialmente hostil es una de las razones por las que los profesionales de medicina legal para casos de agresión sexual deciden abandonar esa profesión.

Esto indica que es necesario que el Servicio Indígena de Salud evalúe cómo apoyar mejor al personal responsable de cumplir esta importante función.

¿Quién debe pagar?

Para empezar, tenemos que pagar (el examen forense de agresión sexual). Cuando la gente sepa que se hará rendir cuentas a los delincuentes, los índices de denuncias aumentarán.

Funcionario del estado de Alaska (identidad no revelada), mayo de 2005

Las directrices nacionales establecen que las víctimas no tienen por qué pagar los exámenes forenses de agresión sexual. Sin embargo, en algunas ocasiones se ha exigido a supervivientes que corran con los gastos de un examen o del viaje hasta un centro de salud.

Aunque los servicios del Servicio Indígena de Salud son gratuitos, si una mujer indígena tiene que acudir a un hospital no perteneciente al Servicio para someterse a un examen, puede darse el caso de que ese centro se lo cobre. El Servicio Indígena de Salud mantiene una política de

¹⁰³ Louisa Kakianaq Riley, junta directiva de la Coalición de Mujeres Indígenas de Alaska y de Mujeres del Ártico en Crisis, Barrow, 7 de diciembre de 2005.

reembolsos, pero es compleja y cabe la posibilidad de que las supervivientes no tengan conocimiento de ella. En algunos casos, según los informes, el Servicio no ha pagado o se ha negado a pagar exámenes forenses efectuados en instalaciones externas. Esto puede constituir un obstáculo importante. Las supervivientes de violencia sexual de la parte meridional de la **Reserva Sioux de Standing Rock** están mucho más cerca del Hospital Regional de Mobridge que de Fort Yates, pero al no estar integrado el primero en el Servicio Indígena de Salud, puede exigir el pago. Para las mujeres que soportan el trauma de actos de violencia sexual muy recientes, la preocupación derivada de tener que viajar más lejos o de que se les exija pagar puede ser un grave factor disuasorio a la hora de buscar los servicios de salud y someterse a un examen forense.

En **Alaska**, las mujeres indígenas que viven en zonas rurales pueden verse obligadas a viajar en avión para llegar al hospital o la clínica, lo que es caro. Aunque la policía del estado y la policía local deben hacerse cargo de esos gastos, puede suceder que no dispongan de fondos para pagarlos. Según una profesional de medicina legal, un departamento de policía con sólo dos agentes dispone de un presupuesto anual que no le permite enviar ni siquiera a una víctima a Anchorage para que se le practique un examen forense. Activistas y personal de apoyo informaron de que algunas mujeres del medio rural de Alaska han tenido que pagarse el transporte. Además de los gastos del viaje, existe preocupación asimismo por quién paga el examen propiamente dicho. Aunque el organismo encargado de hacer cumplir la ley –ya sea la policía municipal de la localidad o la policía del estado– debe hacerse cargo del pago de los exámenes, activistas que trabajan en favor de indígenas de Alaska supervivientes de violencia sexual denunciaron que con frecuencia los organismos encargados de hacer cumplir la ley no pagan los exámenes forenses de las víctimas de violación en el medio rural de Alaska y, en algunos casos, se ha exigido a supervivientes de poblados rurales el pago de entre 700 y 800 dólares por un examen.

En virtud de la legislación estatal de **Oklahoma**, las mujeres deben denunciar la violación a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley para poder someterse a un examen forense de agresión sexual gratuito. Esta disposición es contraria a las recomendaciones del Departamento de Justicia de Estados Unidos. En Oklahoma, las mujeres deben denunciar el delito en el plazo de 72 horas para poder acogerse al Programa de Indemnizaciones a Víctimas de Delitos. El pago de los exámenes de agresión sexual corre a cargo de la Junta de Indemnizaciones a Víctimas de Delitos, previa solicitud de la víctima y aprobación de un fiscal de distrito o un ayudante de fiscal de distrito. Además, el Código Administrativo de Oklahoma exige que las víctimas del delito firmen, antes del examen, la Solicitud Oficial de Examen de Agresión Sexual suministrada por la Junta.

Amnistía Internacional considera que los costes derivados de los exámenes forenses de agresión sexual deben correr a cargo de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, ya que las pruebas recogidas son una parte esencial de la investigación sobre una denuncia de violencia sexual. En cualquier caso, las supervivientes no deberían pagar los costes.

Capítulo 7: Barreras para el procesamiento

Para un depredador sexual, el hecho de que no se enjuicien los delitos sexuales contra mujeres indígenas es una invitación a cazar con impunidad.

Dr. David Lisak, profesor adjunto de psicología, Universidad de Massachusetts, 29 de septiembre de 2003

Los actos de violencia sexual contra las mujeres indígenas de Alaska o del resto de Estados Unidos puede ser enjuiciados por las autoridades tribales, federales o estatales o por una combinación de éstas. Los factores decisivos son el lugar donde tuvo lugar la agresión y si el presunto responsable es indígena o no lo es. La confusión que rodea la jurisdicción es a menudo causa de retrasos en el enjuiciamiento de presuntos abusos. En algunas ocasiones esto significa que los responsables de actos de violencia sexual contra mujeres indígenas eluden totalmente la justicia.

Posibles autoridades responsables del enjuiciamiento de delitos de violencia sexual contra mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos		
Lugar	Sospechoso	Fiscal
Tierras indígenas	No indígena de Alaska o del resto de Estados Unidos	Federal
Tierras indígenas	Indígena de Alaska o del resto de Estados Unidos	Tribal y/o federal
Tierras indígenas donde es aplicable la Ley Pública 280 o poblados indígenas de Alaska	No indígena de Alaska o del resto de Estados Unidos	Estatal
Tierras indígenas donde es aplicable la Ley Pública 280 o poblados indígenas de Alaska	Indígena de Alaska o del resto de Estados Unidos	Tribal y/o estatal
Tierras no indígenas	No indígena de Alaska o del resto de Estados Unidos	Estatal
Tierras no indígenas	Indígena de Alaska o del resto de Estados Unidos	Estatal

La ausencia de una recogida de datos exhaustiva y centralizada por parte de los organismos tribales, estatales y federales impide obtener información fidedigna sobre los índices de enjuiciamiento. Sin embargo, supervivientes de abusos sexuales, activistas, personal de apoyo y funcionarios informaron de que los procesamientos por delitos de violencia sexual contra mujeres indígenas son escasos en los tribunales federales,

estatales y tribales. Por ejemplo, una funcionaria de salud manifestó a Amnistía Internacional que ni la policía ni los fiscales vuelven a ponerse en contacto con ella en aproximadamente el 90 por ciento de los exámenes forenses de agresión sexual que realiza, aunque está disponible para comparecer en los juicios en calidad de testigo pericial. De acuerdo con un fiscal estatal de Dakota del Sur, la confusa y complicada jurisdicción sobre los delitos cometidos en las reservas de Dakota del Sur y en sus inmediaciones hace que algunos delitos simplemente «se escapan por las grietas».¹⁰⁴

En Oklahoma, el procesamiento de la agresión sexual es lo último, lo menos importante y lo que se deja de hacer.

Jennifer McLaughlin, especialista en agresiones sexuales, Coalición de Oklahoma contra la Violencia Doméstica y la Agresión Sexual, septiembre de 2005

En Oklahoma, la confusión en torno a los límites jurisdiccionales hace que no siempre esté claro a primera vista si un caso es competencia de un fiscal tribal, un fiscal federal o un fiscal estatal. Según los informes, los juicios federales por delitos cometidos en tierras tribales comienzan a menudo con un minijuicio sobre la jurisdicción. Para aumentar la confusión y las demoras, los tribunales pueden tardar años en determinar si el territorio en cuestión es tribal o no lo es.

Tribunales tribales

Aunque el gobierno federal tiene una responsabilidad importante en la actuación policial en gran parte de los territorios indígenas, los sistemas de justicia tribal son en última instancia las instituciones más apropiadas para mantener el orden en las comunidades tribales. Son instituciones locales, las más cercanas a la población a la que sirven. Con recursos y formación adecuados, son las más capaces para prevenir el delito y mantener la paz. Cumplir la responsabilidad fiduciaria del gobierno federal con las naciones indígenas significa no sólo un cumplimiento de la ley adecuado en los territorios indígenas, sino también la potenciación de los sistemas de justicia tribal.

Janet Reno, ex fiscal general de Estados Unidos¹⁰⁵

Los tribunales tribales deben hacer frente a varias limitaciones impuestas en el ámbito federal que afectan a su capacidad para impartir justicia a las indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos supervivientes de violencia sexual. Por ejemplo, la legislación federal impide que los tribunales tribales enjuicien a delincuentes no indígenas o les impongan penas privativas de libertad de más de un año por cada delito. El Congreso de Estados Unidos debería reconocer la jurisdicción concurrente

¹⁰⁴ Steve Miller, «Reservation Borders Frustrate Some Prosecutors, Law Enforcement Agencies and Crime Victims», *The Rapid City Journal*, 12 de diciembre de 2005, disponible en <http://www.rapidcityjournal.com/articles/2005/12/21/news/local/news01.txt>, consultado el 30 de noviembre de 2006.

¹⁰⁵ «A Federal Commitment to Tribal Justice Systems», *Judicature*, vol. 79, núm. 3, noviembre-diciembre de 1995, disponible en <http://www.tribal-institute.org/articles/reno.htm>

de las autoridades tribales (es decir, que tanto los tribunales tribales como los tribunales estatales o federales pueden juzgar a los sospechosos) sin tener en cuenta la identidad indígena o cualquier otra del acusado. El Congreso debería enmendar también la Ley de Derechos Civiles de los Indígenas para reconocer la autoridad de los tribunales tribales para imponer penas proporcionales a los delitos que juzgan.

La financiación federal de los tribunales tribales es inadecuada. La Comisión de Derechos Civiles de Estados Unidos afirmó en 2003 que los tribunales tribales llevan decenios sin disponer de fondos suficientes. La financiación inadecuada afecta a muchos aspectos del funcionamiento de los tribunales tribales, entre ellos la capacidad para incoar procedimientos judiciales de manera oportuna y la posibilidad de contratar a coordinadores de víctimas y testigos.

Muchas tribus poseen códigos y normas penales, pero en algunos casos no contemplan todos los delitos de violencia sexual o, como el FBI, no los definen de manera acorde con el derecho internacional de los derechos humanos. Por ejemplo, algunas de estas disposiciones legales pueden no prohibir expresamente la violación conyugal, o pueden exigir que las víctimas demuestren que se recurrió a la fuerza física para probar la falta de consentimiento. Muchas de estas leyes se redactaron siguiendo el modelo de leyes estatales de la primera mitad del siglo XX y no reflejan necesariamente las actitudes y las culturas tribales. En la actualidad, aunque se han reformado algunos códigos tribales para abarcar todas las formas de violencia sexual, y por ende para reflejar los derechos humanos de las mujeres y las exigencias del derecho internacional de los derechos humanos, otros no se han modificado. En algunos casos, las autoridades tribales pueden carecer de recursos para revisar sus códigos. En otros, pueden no haber revisado sus leyes en materia de violencia sexual debido a la percepción de que la legislación federal impedía a los tribunales tribales ejercer la jurisdicción sobre delitos de mayor cuantía, incluida la violación.

En algunos casos, según los informes, los fiscales tribales se niegan a incoar procedimientos en casos de delitos de violencia sexual porque esperan que los fiscales federales lo hagan. Sin embargo, los datos recopilados por Amnistía Internacional indican que los fiscales federales con frecuencia se niegan a incoar procedimientos en casos de violencia sexual contra mujeres indígenas. Aunque algunos fiscales tribales pueden decidir más tarde hacerse cargo del caso si no se incoan procedimientos en el ámbito federal, esto puede traducirse en demoras que en algunos casos superan el año. A menudo el resultado final es que no se enjuicia a los responsables en ninguno de los dos ámbitos.

Por ejemplo, según los informes, el tribunal tribal y el tribunal de apelaciones de la Reserva Sioux de Standing Rock, que conocen de causas penales y civiles, adolecen de una grave falta de fondos. Los casos de violencia sexual se juzgan en virtud de la normativa sobre violación de Standing Rock. Algunos aspectos de la normativa no son conformes con las normas de derechos humanos. Por ejemplo, contiene una definición restrictiva de la violación que no incluye la penetración con los dedos o con objetos y limita la condena de privación de libertad

por violación a seis meses. Sin embargo, la normativa sí incluye lo que se conoce generalmente como ley de confidencialidad en casos de violación, que ayuda a garantizar que la defensa no podrá utilizar la conducta sexual previa de la víctima en los juicios por violación.

A pesar de las limitaciones impuestas por la jurisdicción federal, en los tribunales tribales sí se incoan procedimientos por actos de violencia sexual. Por ejemplo, agentes del Departamento de Seguridad Pública de la Nación Navajo investigaron 99 casos de violación en 2002, de los que se derivó la presentación de 58 cargos.¹⁰⁶ Y aunque actualmente los tribunales tribales no pueden imponer penas de más de un año por cada delito, algunas autoridades fiscales pueden acusar formalmente a los presuntos autores de múltiples delitos, lo que brinda la posibilidad de imponer condenas consecutivas en caso de declaración de culpabilidad. Algunos tribunales tribales también imponen sanciones penales distintas del encarcelamiento, que pueden incluir restitución, servicios a la comunidad y libertad vigilada. Algunos también expiden órdenes de alejamiento en favor de supervivientes de violencia doméstica o violencia sexual.

Ámbito federal

En mayo de 2004, un hombre violó a una muchacha indígena de 16 años de edad en Grand Forks, Dakota del Norte. La madre de la joven dijo a Amnistía Internacional que, aunque se había dictado una orden de detención contra el sospechoso, y aunque éste había estado en la cárcel en varias ocasiones por diferentes cargos, no lo detuvieron por la violación. La madre afirmó que, cuando el sospechoso llamó a su hija en la primavera de 2006, ella llamó en repetidas ocasiones al fiscal estatal para pedir que se actuara sobre el caso. Después de numerosas llamadas de la madre a la policía, el presunto responsable fue detenido a finales de 2006 y, tras llegar a un acuerdo con los fiscales, fue condenado a cinco años de cárcel, tres de ellos condicionales, seguidos de cinco años de libertad condicional. La madre relató a Amnistía Internacional su preocupación por haber denunciado la violación, debido a la experiencia que vivió en 1993, cuando su hija mayor, que entonces tenía 14 años, fue violada en la Reserva de Pies Negros en Montana. La policía tribal no quiso hacerse cargo del caso y le dijo que se pusiera en contacto con el FBI en Great Falls, a unos 200 kilómetros de distancia. Según la madre, aunque agentes del FBI se entrevistaron con su hija en varias ocasiones, a ella le pareció que no tenían intención seria de tramitar el caso; nunca citaron al sospechoso para interrogarlo, y tardaron más de un mes en registrar su casa para buscar pruebas. Cuando preguntó al FBI por el caso, le dijeron: «Este caso no ocupa el primer lugar de nuestra lista». Entrevista con Amnistía Internacional (identidad no revelada), 2006

Las investigaciones de Amnistía Internacional indican que en el ámbito

¹⁰⁶ El sistema judicial navajo tramita unas 90.000 causas al año. Véase Honorable Robert Yazzie, «Navajo Nation Courts», en <http://www.lapahie.com/Courts.cfm>, consultado el 26 de abril de 2006.

federal no se tramitan casos de violencia sexual contra mujeres indígenas. Desde el 1 de octubre de 2002 hasta el 30 de septiembre de 2003, los fiscales federales declinaron incoar procedimientos en el 60,3 por ciento de los casos de violencia sexual presentados. Sólo 27 de los 475 casos que declinaron se tramitaron ante otros tribunales.¹⁰⁷ Al no recopilarse datos sobre violencia sexual referidos de forma específica a los territorios indígenas, esta estadística incluye todos los casos que afectan a víctimas tanto indígenas como no indígenas. Sin embargo, estas cifras ofrecen ciertos indicios del grado de impunidad por estos delitos. Resulta significativo que, entre 2000 y 2003, la Oficina de Asuntos Indígenas figuró de manera constante entre los organismos investigadores con un porcentaje más elevado de casos en los que los fiscales federales declinaron incoar procedimientos.¹⁰⁸ No es posible determinar cuántos de los casos presentados por esta Oficina implicaban violencia sexual.

La Oficina Ejecutiva de Fiscales Federales suministró a Amnistía Internacional una lista de algunos casos de violencia sexual ocurridos en territorios indígenas en los que se habían abierto procedimientos judiciales en los últimos años. De los 84 casos suministrados, sólo 20 afectaban a mujeres adultas, y los restantes se referían en su mayoría a menores.¹⁰⁹ En los casos incluidos en la lista, sólo se iniciaron procesamientos por violencia sexual contra mujeres indígenas adultas en 8 de los 93 distritos, y sólo en Arizona y Dakota del Sur hubo más de dos. No hubo procesamiento en el ámbito federal en casos de violencia sexual contra personas adultas en Standing Rock ni en Oklahoma.

Parece ser que los fiscales federales pueden estar aplicando criterios demasiado rigurosos para seleccionar los casos sobre los que incoar procedimientos. Según la Oficina Ejecutiva de Fiscales Federales, el índice de sentencias condenatorias en causas penales incoadas por fiscales federales ha sido superior al 90 por ciento desde 2000.¹¹⁰ Aunque los fiscales deben seleccionar los casos en función de sus características, Amnistía Internacional teme que la Oficina Ejecutiva de Fiscales Federales pueda haber creado un clima en el que no se aliente a los fiscales a tramitar los casos que plantean más dificultades.

Los fiscales gozan de amplias facultades discrecionales para decidir en qué casos incoan procedimientos, y las decisiones de no incoarlos rara vez se someten a revisión. Algunas naciones tribales han intentado ocuparse específicamente de decisiones de las autoridades federales de no incoar procedimientos judiciales. Por ejemplo, la tribu paiute-shoshone ha indicado en su código penal su intención de remediar la falta de

¹⁰⁷ Oficina de Estadística de Justicia, Departamento de Justicia de Estados Unidos, *Compendium of Federal Justice Statistics, 2003*, disponible en <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/cfjs03.pdf>, consultado el 26 de abril de 2006.

¹⁰⁸ Oficina de Estadística de Justicia, Departamento de Justicia de Estados Unidos, *Compendium of Federal Justice Statistics, 2003*, disponible en <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/cfjs03.pdf>, p. 33, consultado el 30 de noviembre de 2006.

¹⁰⁹ Ocho de los 84 afectaban a víctimas masculinas, víctimas no indígenas o víctimas de edad no especificada.

¹¹⁰ Carta a Amnistía Internacional en respuesta al estudio de la organización sobre los fiscales federales y la Oficina Ejecutiva de Fiscales Federales, Departamento de Justicia de Estados Unidos, 24 de febrero de 2006.

procesamientos federales mediante sus propios procesamientos.¹¹¹ Las estadísticas del gobierno federal señalan que hay pocos procesamientos federales por delitos en territorios indígenas,¹¹² y el Departamento de Interior ha reconocido que esto es un problema.¹¹³

En el ámbito federal, los delitos cometidos en la **Reserva Sioux de Standing Rock** pueden ser procesados por fiscales federales radicados en Aberdeen o Bismarck. Un agente del Departamento de Policía de Standing Rock informó a Amnistía Internacional de que la inmensa mayoría de los casos se remiten a las autoridades federales. Sin embargo, como se ha señalado *supra*, las investigaciones sugieren que los fiscales federales declinan incoar procedimientos en muchos casos de violencia sexual. Un funcionario tribal de **Oklahoma** comentó que «un delito ha de alcanzar un determinado nivel» para que se incoen procedimientos judiciales en el ámbito federal. De acuerdo con un ayudante de fiscal federal, la decisión de no incoar procedimientos es poco frecuente en casos de violencia sexual, y es más probable que se adopte cuando no se dispone de pruebas materiales. Sin embargo, existe la percepción generalizada entre las personas que trabajan sobre la violencia sexual y otras cuestiones que afectan a las personas indígenas en Oklahoma de que con frecuencia se decide no incoar procedimientos judiciales y que es poco probable que los fiscales federales se hagan cargo de un caso a menos que la sentencia condenatoria esté prácticamente garantizada.

Ámbito estatal

Una mujer indígena relató a Amnistía Internacional cómo en 2001 fue golpeada y violada por un ex novio. El agresor acudió a la policía y confesó que la había violado tres veces y la había obligado a practicar sexo oral. Como ella tenía menos de 18 años en el momento de la violación, el delito era constitutivo de violación de una menor en virtud de la legislación del estado en el que ocurrieron los hechos. Sin embargo, al agresor se le permitió declararse culpable de cargos reducidos y se le condenó a tres años de prisión, de los cuales, según los informes, cumplió un año y tres meses. Según informes, después de la violación la joven comenzó a mostrar un comportamiento cada vez más autodestructivo. Su madre dijo a Amnistía Internacional que había suplicado a las autoridades estatales que le proporcionaran un orientador, pero fue inútil. Dijo que su hija cumplió una condena mucho más larga por robar y destruir el automóvil de un familiar que su agresor por la violación.

Entrevista con Amnistía Internacional (detalles no revelados), 2005

En **Alaska** son los fiscales estatales y no los federales quienes tienen jurisdicción para procesar a los autores de violación y de agresión sexual

¹¹¹ Código Penal de la tribu paiute shoshone, capítulo 7, «Criminal Offenses», sección 1, disponible en <http://www.narf.org/nill/Codes/ftmdecode/ftmcdtoc.htm>, consultado el 30 de noviembre de 2006.

¹¹² Departamento de Justicia de Estados Unidos, Oficina de Estadística de Justicia, *Compendium of Federal Justice Statistics*, <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/cfjs0302.pdf>

¹¹³ Carta de Ross Swimmer, secretario adjunto de Asuntos Indígenas, Departamento de Interior de Estados Unidos, abril de 1987.

contra mujeres indígenas. Algunos fiscales han recibido formación especializada para tramitar los procesamientos por delitos de violencia sexual. El Departamento Legal, que tramita los casos de violación y de agresión sexual, no lleva estadísticas sobre el número de casos de violencia sexual en los que no se incoan procedimientos judiciales.¹¹⁴ Sin embargo, Amnistía Internacional recibió informes de que en aproximadamente el 90 por ciento de los casos en que las mujeres se someten a exámenes forenses de agresión sexual en Anchorage no hay procesamiento.¹¹⁵

Por lo general, los casos se enjuician en tribunales estatales, lejos de los poblados. Para las indígenas de Alaska supervivientes de violación o de agresión sexual, la distancia a los tribunales estatales supone un serio problema a la hora de comunicarse con los fiscales. Informes recibidos por Amnistía Internacional indican asimismo que los tribunales estatales pueden no estar siempre equipados adecuadamente para ocuparse de los casos que entrañan violencia sexual contra mujeres indígenas de Alaska debido a barreras idiomáticas y a falta de conocimiento en materia cultural.

En el ámbito estatal, los delitos de violencia sexual que se cometen en zonas limítrofes con la Reserva Sioux de Standing Rock pueden ser enjuiciados por fiscales estatales de condados vecinos de Dakota del Norte o Dakota del Sur. Muchos indígenas de la Reserva Sioux de Standing Rock piensan que los casos que en general afectan a víctimas indígenas y agresores no indígenas no son enjuiciados de forma enérgica por los tribunales estatales de Dakota del Norte y Dakota del Sur. Un fiscal de distrito de un condado limítrofe dijo a Amnistía Internacional que en Dakota del Sur la insuficiencia de fondos puede afectar al número de casos que se tramitan. También parece ser que los fiscales estatales reciben escasa o ninguna formación en materia cultural y para enjuiciar actos de violencia sexual.

Discriminación en procesamientos federales y estatales

Una mujer indígena contó a Amnistía Internacional que en agosto de 2004 fue violada por un hombre y una mujer blancos en territorio no indígena. Después de tomar una bebida no alcohólica con la pareja, comenzó a sentirse «rara», comenzó a dolerle la cabeza y le entró mucho sueño. La llevaron a la habitación de un motel, donde perdió el conocimiento. Cuando volvió en sí, estaba desnuda y la habitación estaba a oscuras. Según su relato, durante la hora siguiente la mujer la sujetó mientras el hombre la violaba vaginal y analmente, y el hombre la sujetó mientras la mujer le insertaba una botella de cerveza en la vagina. Los dos sospechosos fueron acusados de violación y el caso fue remitido a un fiscal instructor del condado. La coordinadora de víctimas y testigos señaló que la superviviente estaba «muy sensible», y que fue «necesario asegurarle en repetidas ocasiones que lo que había sucedido no

¹¹⁴ Entrevista de Amnistía Internacional con Theresa Foster, ayudante del fiscal general, Departamento Legal, Fairbanks, 19 de diciembre de 2005.

¹¹⁵ Entrevista con personal de salud de Alaska (identidades no reveladas), 27 de mayo de 2005.

había sido culpa suya». Sin embargo, la coordinadora señaló a continuación: «No tuve la sensación de que su renuencia se debiera al miedo o el trauma, como en algunos casos en los que he trabajado en el pasado», y llegó a la conclusión de que «podía estar ebria». La superviviente dijo a Amnistía Internacional que no bebe pero que no habla inglés con fluidez, lo cual pudo contribuir a las dificultades de comunicación.

En una vista preliminar, el caso se sobreseyó. Según la fiscalía, la superviviente no compareció a la vista ante el tribunal. Sin embargo, la superviviente dijo a Amnistía Internacional que estuvo en el tribunal, esperando en el pasillo. Cuando el juez preguntó si el fiscal deseaba un aplazamiento porque la víctima no estaba presente, el fiscal declinó, según los informes, después de conversar con la coordinadora de víctimas y testigos, que volvió a señalar que la superviviente estaba, en su opinión, «ebria» cuando habló con ella por teléfono. La oficina del fiscal instructor ha negado con firmeza que tuviera conocimiento de la identidad indígena de la superviviente o que estereotipos negativos pudieran haber influido en la decisión de no tramitar el caso. Sin embargo, el informe policial indica que los dos sospechosos hablaron de la superviviente diciendo que era de tez «oscura» y el informe de su examen médico forense la define como indígena.

El fiscal de distrito ha rechazado los intentos de los trabajadores de apoyo tribales de reactivar el caso. La superviviente ha dicho que después del sobreseimiento del caso sus llamadas a la coordinadora de víctimas no obtuvieron respuesta: «Lo único que quiero es justicia».

Las investigaciones de Amnistía Internacional sugieren que las supervivientes indígenas de violencia sexual deben hacer frente a prejuicios y discriminación en todas las etapas y todos los niveles de las investigaciones y los procesamientos federales y estatales. Amnistía Internacional teme que esto pueda influir en la decisión de incoar o no procedimientos sobre los casos, en cómo los fiscales presentan a las supervivientes durante los juicios, cómo se seleccionan los jurados y cómo formulan éstos sus decisiones. Otro factor que puede afectar al acceso de una víctima a la justicia es la representación de indígenas en los jurados. Según los informes, la selección de los miembros del jurado en el ámbito federal no incluye una representación adecuada de indígenas.¹¹⁶ En Dakota del Norte y en Dakota del Sur se han presentado varias demandas que denuncian una selección desigual del jurado.

En Alaska, se informó a Amnistía Internacional de que si una víctima de violencia sexual ha consumido bebidas alcohólicas, esta circunstancia puede tener repercusiones importantes en los juicios, pues a menudo los jurados muestran mayor comprensión hacia los delincuentes que han consumido alcohol que hacia las víctimas que han bebido.

¹¹⁶ Kevin K. Washburn, «American Indians, Crime and the Law», *Michigan Law Review*, vol. 104, núm. 4, 2006, pp. 709-777; véanse pp. 752-755.

Amnistía Internacional tuvo conocimiento del caso de una mujer indígena que en 2003 accedió a que dos hombres blancos la llevaran a su casa en automóvil; los hombres la violaron y golpearon y después la arrojaron por un puente. Sufrió lesiones graves, pero sobrevivió. Un miembro del personal de apoyo a víctimas de violencia sexual afirmó: «La gente dijo que se lo estaba buscando por hacer autostop a altas horas de la noche». El caso llegó a juicio en un tribunal estatal pero el jurado no pudo ponerse de acuerdo en si los sospechosos eran culpables. Un miembro del jurado a quien se preguntó por qué, respondió: «No era más que otra indígena borracha». Al no alcanzar el jurado un veredicto, se celebró un segundo juicio en el que se impuso una condena de 60 años al principal responsable –que según los informes había violado con anterioridad al menos a otras cuatro mujeres– y una condena de 10 años al segundo agresor.¹¹⁷

Falta de comunicación

Una mujer (indígena) con la que trabajo me dijo que había denunciado su agresión sexual hace dos años y que no sabía si el caso se había investigado o se habían incoado procedimientos. Hice indagaciones y descubrí que se había desistido de incoar procedimientos judiciales, pero nadie se lo había notificado a la mujer.

Miembro del personal de apoyo a indígenas supervivientes de violencia sexual (identidad no revelada), enero de 2006

Amnistía Internacional recibió varios informes de que los fiscales de todos los ámbitos no proporcionan de forma asidua a las víctimas de violencia sexual información sobre el estado de tramitación de sus casos. Con frecuencia no se informa a las supervivientes de si sus casos llegarán a juicio. Por ejemplo, una mujer que fue víctima de violencia doméstica y violación dijo a Amnistía Internacional que el responsable de los abusos había sido encarcelado después de un enjuiciamiento tribal, pero ella no sabía de qué lo habían declarado culpable ni la duración de su condena. La mujer, según afirmaba, averiguó que el agresor estaba encarcelado porque una persona amiga que estaba en el tribunal la llamó: «El caso (de violación) puede llegar al tribunal federal, pero nadie me lo ha comunicado».

Los efectos que tiene sobre las víctimas el hecho de no ser informadas de la situación de su caso aumentan la angustia y el dolor que experimentan. La comunicación entre los fiscales federales y tribales y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley es importante, máxime cuando los fiscales federales desisten de incoar procedimientos en un caso. En 1996, el Departamento de Justicia de Estados Unidos reconoció que las comunicaciones entre los fiscales federales y los pueblos indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos eran problemáticas y que agentes

¹¹⁷ Basado en entrevistas con Anne Lowrance y Renee Brewer, en mayo de 2005, y con un fiscal de distrito (datos no revelados), y en «Trial Starts in Rape Case», *The Daily Oklahoman*, 16 de septiembre de 2004.

tribales habían informado de que una preocupación importante era que no se informaba a las autoridades tribales de las decisiones sobre los procesamientos.¹¹⁸

Equipos de respuesta a agresiones sexuales

Los equipos de respuesta a agresiones sexuales están formados por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, profesionales de medicina legal para casos de agresión sexual, personal de apoyo y fiscales. Su objetivo general es aumentar el número de denuncias y de sentencias condenatorias por actos de violencia sexual, así como apoyar a las supervivientes mediante respuestas informadas y apropiadas. En una encuesta reciente sobre los equipos de respuesta a agresiones sexuales en todo el territorio de Estados Unidos, el Centro Nacional de Recursos sobre Violencia Sexual llegó a la conclusión de que 17 de las 258 personas encuestadas prestaban servicio en comunidades tribales.¹¹⁹

En la actualidad no hay equipos de respuesta a agresiones sexuales en activo en la **Reserva Sioux de Standing Rock** ni en sus inmediaciones. Aunque se han recibido informes de que las relaciones y la coordinación entre los proveedores de servicios y la policía han mejorado en algunas zonas, las investigaciones de Amnistía Internacional sugieren que la coordinación entre los organismos y la comunicación con las supervivientes son inadecuadas.

No está claro en qué medida funcionan los equipos de respuesta a agresiones sexuales en **Oklahoma**. Sin embargo, ninguno de los departamentos de policía con los que Amnistía Internacional se entrevistó en este estado disponía de políticas formales en cuanto a sus relaciones con las personas que podrían prestar servicios en favor de las víctimas.

Alaska dispone de un protocolo de ámbito estatal para los equipos de respuesta a agresiones sexuales, y en la actualidad hay nueve programas de este tipo.¹²⁰ Uno de los principales problemas de los que se informó a Amnistía Internacional es la contratación y conservación de personal cualificado para estos puestos.

¹¹⁸ Departamento de Justicia, *Criminal Justice in Indian Country*, Audit Report 96-16 (9/96), disponible en <http://www.usdoj.gov/oig/reports/plus/a9616/index.htm>.

¹¹⁹ Centro Nacional de Recursos sobre Violencia Sexual, *Report on the National Needs Assessment of Sexual Assault Response Teams*, 1 de marzo de 2006, disponible en <http://www.nsvrc.org/resources/strategies/OVC%20Approved%20Needs%20Assessment%20Report.pdf>, consultado el 23 de junio de 2006.

¹²⁰ Los programas de profesionales de medicina legal para casos de agresión sexual están emplazados en Anchorage, Bethel, Dillingham, Fairbanks, Homer, Kenai, Kodiak, Kotzebue y Nome.

Capítulo 8: Servicios de apoyo a supervivientes

Estaba aterrorizada, me agarraba la mano. Se sentía tan humillada. Se aferraba a mí como si se estuviera ahogando.

Trabajadora de apoyo (identidad no revelada) sobre la experiencia de estar sentada junto una mujer indígena durante un examen de violación en un hospital estatal, febrero de 2006

La violencia sexual puede tener profundas repercusiones para la salud de las mujeres, en particular su salud sexual y reproductiva, y para el bienestar y la seguridad de sus familias y comunidades. Las supervivientes tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, y esto va más allá de atender su sufrimiento físico inmediato.

La atención permanente, que incluya servicios de apoyo culturalmente apropiados como el acceso a curanderos tradicionales, grupos de apoyo, o apoyo y orientación de personas que hayan pasado por la misma experiencia, es fundamental para aliviar el trauma que las supervivientes pueden experimentar. Este apoyo a largo plazo puede ser también decisivo para que las supervivientes puedan desenvolverse en el sistema de justicia.

Acceso a servicios de salud

Las investigaciones de Amnistía Internacional sugieren que los servicios para supervivientes de violencia sexual –como pruebas y profilaxis para infecciones de transmisión sexual (incluido el VIH), pruebas de embarazo, anticoncepción de emergencia y servicios de apoyo culturalmente adecuados– son inadecuados. Por ejemplo, los proveedores de servicios generales de salud suelen pasar por alto la anticoncepción de emergencia; el Protocolo Nacional para Exámenes Médicos Forenses en Agresiones Sexuales, del Departamento de Justicia de Estados Unidos, no menciona de forma explícita la necesidad de suministrar anticoncepción de emergencia. La política del Servicio Indígena de Salud sí contempla la anticoncepción de emergencia y los abortos en casos de violación e incesto, en consonancia con la legislación federal. Sin embargo, el Centro de Recursos de Educación sobre Salud para Mujeres Indígenas ha documentado fallos en la dispensa de anticoncepción de emergencia por parte del Servicio Indígena de Salud a supervivientes de violación, así como incumplimientos de la política oficial del Servicio en materia de aborto.

En 2005, más de 200 organizaciones médicas, dirigentes religiosos, activistas de la salud de la mujer y proveedores de servicios de Estados Unidos pidieron al Departamento de Justicia estadounidense que corrigiera sus directrices para el tratamiento de las personas que han sido violadas porque no mencionan la anticoncepción de emergencia.

British Medical Journal, 15 de enero de 2005

www.bmj.com/cgi/content/full/330/7483/112

El largo historial (de Estados Unidos) de incumplimiento de sus promesas a los indígenas incluye la no asignación por el Congreso de los recursos necesarios para crear y mantener un sistema de atención de la salud eficaz para los indígenas.

Comisión de Derechos Civiles de Estados Unidos, *Broken Promises: Evaluating the Native American Health Care System*, septiembre de 2004

Un informe de la Comisión de Derechos Civiles de Estados Unidos, publicado en 2003, reveló que el gasto federal en servicios de salud para los pueblos indígenas a través del Servicio Indígena de Salud era muy inferior al gasto en todos los demás grupos. El estudio reveló que el gasto nacional per cápita en salud para una persona media en Estados Unidos para ese año sería de 5.775 dólares, mientras que el Servicio Indígena de Salud tenía previsto un gasto medio de 1.900 dólares por persona para toda la atención médica. El estudio señalaba:

Estas diferencias en el gasto se amplían debido a las deficientes condiciones de salud de muchas personas pertenecientes a la comunidad indígena y constituyen una afrenta directa a la obligación legal y moral que la nación tiene de mejorar la condición de salud de los indígenas.

Comisión de Derechos Civiles de Estados Unidos, *A Quiet Crisis: Federal Funding and Unmet Needs in Indian Country*, julio de 2003

El Departamento General de Contraloría y la Comisión de Derechos Civiles de Estados Unidos han documentado problemas importantes en el acceso a los servicios del Servicio Indígena de Salud, como niveles inadecuados de servicio, falta de personal, índice elevado de renovación del personal y vacantes sin cubrir.¹²¹ Las instalaciones del Servicio tienen una antigüedad media de 40 años, y en muchos casos les falta espacio y son anticuadas. Supervivientes de violencia sexual han informado también de falta de servicios de defensa en situaciones de crisis que sean accesibles y culturalmente adecuados.

Se recibieron informes de que algunos trabajadores de la salud no respondían adecuadamente, tanto en términos culturales como de género, cuando se ocupaban de supervivientes indígenas de violencia sexual. Esto puede hacer que algunas mujeres desistan de buscar atención médica y puede causar inquietud o aflicción adicionales a las mujeres que la buscan. Según la Comisión de Derechos Civiles de Estados Unidos, «existe preocupación por el hecho de que la falta de sensibilidad cultural de los proveedores de atención de la salud y la ausencia de aceptación de las prácticas curativas tradicionales y de la medicina tradicional puedan crear barreras para recibir la atención».¹²²

¹²¹ Según funcionarios del Servicio Indígena de Salud, el índice de vacantes es aproximadamente del 10 por ciento para el personal médico y del 14 por ciento para el personal de enfermería.

¹²² Comisión de Derechos Civiles de Estados Unidos, *Broken Promises: Evaluating the Native American Health Care System*, 2004.

«Los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.»
Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, artículo 25.2

Más del 50 por ciento de la población indígena de Alaska y del resto de Estados Unidos vive en zonas urbanas. De acuerdo con un estudio del Instituto de la Salud de los Indígenas Urbanos, perteneciente a la Junta de Salud Indígena de Seattle, las personas que viven en zonas urbanas sufren más problemas de salud que la población estadounidense en general.¹²³ La mayoría de las mujeres indígenas urbanas que viven lejos de las reservas no tienen acceso a instalaciones del Servicio Indígena de Salud. El Servicio ayuda a pagar determinados servicios de salud que se dispensan en instalaciones no pertenecientes a este organismo, y algunas ciudades se han beneficiado del pequeño porcentaje de servicios del Servicio Indígena de Salud asignados a las zonas urbanas. Aunque la calidad y la sensibilidad de la atención disponible en las instalaciones del Servicio también son motivo de preocupación, es aún menos probable que las instalaciones estatales y locales sean culturalmente apropiadas y estén familiarizadas con las formas de atención tradicionales.

Iniciativas de apoyo indígenas

Amnistía Internacional recibió algunos informes sobre casas refugio que no ofrecían el entorno de apoyo culturalmente apropiado que se necesita. Por ejemplo, se informó a Amnistía Internacional de que una casa refugio situada entre varias reservas exige una declaración firmada del Servicio Indígena de Salud que certifique que las mujeres indígenas y sus hijos han pasado una revisión para comprobar si tienen piojos y están «limpios» a su llegada a la casa refugio. Una superviviente indígena informó de que se le había exigido pasar una revisión de piojos en el Servicio Indígena de Salud antes de permitirse su ingreso en la casa refugio, pero que la casa refugio no se lo había exigido a residentes no indígenas. Aproximadamente el 70 por ciento de las mujeres que utilizan esta casa refugio son indígenas. Una trabajadora de apoyo dijo a Amnistía Internacional que a las mujeres a las que había remitido a la casa refugio les disgustaba la manera en que se sentían tratadas: «Las mujeres acuden una vez y nunca vuelven».

Los programas gestionados por mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos son de vital importancia para garantizar la protección y el apoyo a largo plazo a las mujeres indígenas que han experimentado violencia sexual. Sin embargo, la falta de fondos es un problema generalizado. Los programas gestionados por mujeres indígenas funcionan a menudo con una mezcla de fondos federales, estatales y tribales, además de donaciones privadas. Sin embargo, esa financiación

¹²³ Instituto Indígena Urbano de Salud, *New Report Shows Impact of Health Disparities on Urban American Indians and Alaska Natives*, disponible en <http://www.uihi.org/news/newsrelease.asp>, consultado el 27 de mayo de 2006.

es en muchos casos limitada. Por ejemplo, la Casa Refugio de Mujeres de Emmonak, en el delta inferior del Yukon, Alaska, es una casa refugio antigua y la única instalación gestionada por indígenas de Alaska en un pequeño núcleo de población. En 2005, el estado de Alaska redujo los fondos que aportaba para ella.

Un logro importante en la prestación de servicios de apoyo culturalmente apropiados a mujeres indígenas ha sido la formación de 16 coaliciones tribales contra la violencia doméstica y la violencia sexual en todo el territorio de Estados Unidos. Las actividades concretas de las coaliciones varían, pero en muchos casos incluyen cursos de capacitación a gobiernos tribales, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, fiscales, profesionales de la salud, personal de apoyo y activistas. En el ámbito nacional, organizaciones como Círculo Sagrado y Estrella del Clan proporcionan liderazgo nacional y orientación política a las organizaciones y las casas refugio de mujeres indígenas.

Las Dieciséis Coaliciones: Coalición de Mujeres Indígenas de Alaska; Indígenas Estadounidenses contra los Abusos; Coalición Indígena de Arizona contra la Violencia en la Familia; Coalición para combatir la Violencia contra la Mujeres Indígenas; Alianza de Recursos Comunitarios; Coalición de Mujeres Indígenas de la Gran Cuenca contra la Violencia Doméstica; Coalición de los Territorios Indígenas contra la Violencia Doméstica y la Agresión Sexual; Centro Familiar Kene Me-wu de Curación; Coalición de Mujeres Indígenas de Minnesota contra la Agresión Sexual; Coalición Niwhongwh xw E:na:wh para Combatir la Violencia; Coalición Indígena de Oklahoma contra la Violencia Doméstica; Coalición Sicangu contra la Violencia Sexual; Coalición de Mujeres Indígenas del Suroeste; Coalición de Mujeres de Corazón Fuerte; Nosotras, Coalición Asdzani; Coalición de Mujeres Yupik.

En 2005, la organización no gubernamental Coalición de Dakota del Sur contra la Violencia Doméstica y la Agresión Sexual contribuyó a la fundación de la Casa de la Hermosa Mujer Pájaro, un programa contra la violencia doméstica en la **Reserva Sioux de Standing Rock**. El programa, que recibe su nombre de Ivy Archambault (Hermosa Mujer Pájaro), una mujer de Standing Rock violada y asesinada en 2001, no dispone todavía de un centro de refugio ni de fondos para servicios directos a sus clientes, pero ayuda a las mujeres a acceder a servicios fuera de la reserva.

Dados los índices de violencia contra las mujeres en la Reserva Sioux de Standing Rock, es imprescindible que la reserva disponga de una casa refugio propia. Las mujeres de la parte meridional de la reserva o sus inmediaciones disponen de dos casas refugio: la Casa Refugio de Corazón Sagrado, en la Reserva del Río Cheyenne, y la de Puentes contra la Violencia Doméstica, situada en Mobridge, Dakota del Sur. Hasta el 85 por ciento de las mujeres que utilizan estas casas refugio son indígenas y proceden en su mayoría de la Reserva Sioux de Standing Rock. En marzo de 2005, Puentes contra la Violencia Doméstica celebró una conferencia titulada «Decidamos poner fin a la violencia sexual». Se recibieron informes de que después de la conferencia las mujeres de la reserva mostraron

mayor confianza en las denuncias. Amnistía Internacional considera que actos de difusión pública y de educación como los acometidos por Puentes contra la Violencia Doméstica son un elemento importante para crear un entorno en el que las supervivientes se sientan capaces de denunciar la violencia sexual.

En la cultura de esta mujer el gesto de tocar no se hacía libremente. Observé cómo una orientadora le daba palmaditas continuamente en la espalda, y la mujer se sentía cada vez más tensa e incómoda.

Juskwa Burnett, trabajadora de apoyo a indígenas supervivientes de violencia sexual, mayo de 2005

En **Oklahoma**, el acceso a los servicios de apoyo a las mujeres indígenas varía de un lugar a otro del estado. No parece que haya servicios de base tribal dedicados en exclusiva a ayudar a las supervivientes de violencia sexual. Sin embargo, algunas tribus gestionan programas contra la violencia doméstica o familiar que pueden prestar servicios a las supervivientes de violencia sexual. La mayoría de los programas son reducidos y carecen de capacidad para llevar a cabo iniciativas de sensibilización y prevención. La falta de financiación constituye un grave motivo de preocupación. Por ejemplo, un programa radicado en el norte de Oklahoma, que prestaba servicio a unas 150 mujeres indígenas al año, hubo de cerrar, según los informes, al no renovar las autoridades federales su subvención.

En 1999, como respuesta a la falta de servicios para las mujeres indígenas, activistas y personal de apoyo formaron la Coalición Indígena de Oklahoma contra la Violencia Doméstica, que ahora recibe el nombre de Coalición Espíritus de la Esperanza. Esta coalición, financiada con fondos federales, colabora con los servicios tribales y forma a activistas y personal de apoyo de todo el estado, y también trabaja con tribus individuales para mejorar sus servicios. La coalición lleva a cabo actividades de sensibilización y educación con funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, profesionales de la salud y funcionarios judiciales para tratar la violencia sexual. Según los informes, muchos proveedores de servicios no indígenas han solicitado formación sobre adecuación cultural.

Aquí en Alaska estamos muy lejos unos de otros. Estamos al margen del sistema de carreteras y nuestra autopista es el río. Es muy importante que haya programas como éste en los poblados porque a gran parte de nuestra población indígena no le agrada dejar sus hogares.

Lenora Hootch, directora de la Casa Refugio de Mujeres de Emmonak, Oficina para las Víctimas de Delitos, Departamento de Justicia de Estados Unidos, *Promising Practices in Indian Country*, 2004

En **Alaska**, la disponibilidad de servicios de apoyo y casas refugio para las mujeres indígenas varía de un lugar a otro del estado y es especialmente deficitaria en los núcleos de población rurales. A menudo resulta difícil acceder a servicios culturalmente apropiados. Algunas organizaciones

informaron de que tenían problemas para mantener sus servicios a causa de los recortes en la financiación. Además, el proceso para obtener fondos federales es complejo. Aunque la Ley sobre la Violencia contra las Mujeres de 2005 debería aumentar la financiación y racionalizar el proceso de solicitud de fondos, es demasiado pronto para evaluar sus repercusiones.

Ley sobre la Violencia contra las Mujeres

Las acciones de campaña de los gobiernos tribales y de activistas y organizaciones indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos –como Círculo Sagrado, Estrella del Clan, Grupo de Trabajo del Congreso Nacional de Indígenas Estadounidenses sobre la Violencia contra las Mujeres, y Reparar el Aro Sagrado– han alentado al gobierno federal a adoptar medidas importantes para abordar la violencia sexual contra las mujeres indígenas.

La iniciativa federal más importante hasta la fecha es quizás la reautorización en 2005 de la Ley sobre la Violencia contra las Mujeres. La Ley, aprobada por primera vez por el Congreso en 1994, es una recopilación de programas de financiación, iniciativas y acciones concebidas para mejorar las respuestas de la justicia penal y de la comunidad a la violencia contra las mujeres, incluida la violencia sexual, en Estados Unidos.¹²⁴ La versión ampliada y reautorizada de la Ley, de 2005, contiene por primera vez un Título Tribal específico (el Título IX), que trata de mejorar la seguridad y la justicia para las mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos. El Título Tribal incluye disposiciones relativas a sesiones de consulta anuales entre el Departamento de Justicia de Estados Unidos y los gobiernos tribales en relación con la distribución de los fondos tribales;¹²⁵ la autorización para el acceso de los organismos encargados del cumplimiento de la ley indígenas a bases de datos nacionales de información criminal; y la creación de un registro nacional de delincuentes sexuales tribales y un registro nacional que recoja las órdenes de alejamiento dictadas por las tribus indígenas. El Título Tribal ordena al fiscal general que lleve a cabo un estudio de ámbito nacional con el fin de examinar la violencia contra las mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos y de evaluar la eficacia de las respuestas tribales, federales, estatales y locales. También se ordena al Departamento de Salud y Servicios Humanos que lleve a cabo un estudio sobre el número de casos que entrañan violencia contra mujeres indígenas y el coste que supone la prestación de los servicios de salud relacionados.

La Ley sobre la Violencia contra las Mujeres reautorizada exige que se reserve para programas tribales el 10 por ciento de los fondos que asigne el programa de subvenciones para servicios, formación,

¹²⁴ Para más información sobre la Ley sobre la Violencia contra las Mujeres, véase Grupo de Trabajo del Congreso Nacional de Indígenas Estadounidenses sobre la Violencia contra la Mujeres en <http://www.vawa2005.org/>, consultado el 30 de noviembre de 2006.

¹²⁵ La primera de esas reuniones tuvo lugar el 19 de septiembre de 2006 y fue la primera consulta de gobierno a gobierno de la historia en la que se trató de la seguridad para las mujeres indígenas. Jodi Rave, «Tribal Leaders Making Strides to Protect Women», *The Missoulian*, 1 de octubre de 2006.

funcionarios y fiscales. Un 10 por ciento adicional de los fondos para servicios directos a víctimas de violencia sexual se reserva para coaliciones estatales, territoriales y tribales.¹²⁶ El sistema para que las naciones tribales soliciten financiación deberá racionalizarse. Además, la reautorización de la Ley en 2005 contempla el aumento de las penas mediante procesamientos federales para las personas reincidentes en la comisión de delitos de violencia doméstica contra las que se hayan dictado al menos dos sentencias condenatorias tribales.

Aunque estas medidas son bien recibidas, en enero de 2007 el presidente George W. Bush no había solicitado fondos para las nuevas disposiciones de la Ley sobre la Violencia contra las Mujeres reautorizada. La financiación inadecuada, por tanto, amenaza con reducir sustancialmente su eficacia. Ese resultado ilustra claramente las iniciativas federales para abordar la violencia sexual contra las mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos, que han tendido a ser desiguales en sus niveles de financiación y han carecido de soluciones globales y uniformes.

¹²⁶ La Ley sobre la Violencia contra las Mujeres de 2005 autoriza 50 millones de dólares al año (2007-2011) para servicios a las víctimas, que el Departamento de Justicia de Estados Unidos se encargará de distribuir. Los fondos de este programa de subvenciones se utilizan para respaldar servicios directos para las víctimas de agresiones sexuales y recursos para coaliciones tribales contra la agresión sexual. Ley sobre la Violencia contra las Mujeres, Título 2, Ley Pública núm. 109-162, (2005).

Capítulo 9: Recomendaciones

Este informe pone de relieve cómo el alto grado de violencia sexual contra las mujeres indígenas en Estados Unidos guarda una relación directa con el hecho de que las autoridades no pongan a disposición judicial a los responsables de estos delitos. El informe presenta algunas de las causas de esta impunidad y propone medidas que deben adoptarse para garantizar que se hace justicia a las supervivientes.

La relación legal que existe entre el gobierno federal de Estados Unidos y las tribus (responsabilidad fiduciaria) impone al gobierno de Estados Unidos la obligación legal única de garantizar la protección de los derechos y el bienestar de los pueblos indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos. El gobierno federal debe cumplir con esta responsabilidad fiduciaria eliminando las barreras para la justicia creadas por la confusión y la complejidad jurisdiccionales y poniendo fin a la erosión de la autoridad tribal y a la escasez crónica de recursos de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y de los sistemas de justicia tribales.

Para hacer frente a la violencia sexual contra las mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos es necesario un planteamiento holístico e integrado. En él se incluye hacer frente a la discriminación por motivos de género y de identidad indígena en la sociedad en general y en las instituciones encargadas de hacer respetar e impartir la justicia.

Amnistía Internacional hace un llamamiento a las autoridades para que cumplan con su obligación de investigar, enjuiciar y castigar estos abusos y de promover los derechos humanos fundamentales de las mujeres indígenas. Para ello, la organización se inspira en el legado de la labor pionera de las mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos a la hora de exigir justicia y respeto.

Elaborar planes de acción integrales para combatir la violencia contra las mujeres indígenas

1. El gobierno federal y los gobiernos de los estados deben consultar a las naciones indígenas, y a las mujeres indígenas en particular, y cooperar con ellas para establecer planes de acción encaminados a poner fin a la violencia contra las mujeres indígenas.
2. Las autoridades tribales, estatales y federales, en consulta con los pueblos indígenas, deben elaborar las metodologías necesarias para obtener datos exhaustivos y exactos sobre la violencia sexual contra las mujeres indígenas. Estos datos deben incluir la condición indígena o de cualquier otro tipo de las víctimas y de los agresores y los lugares donde se cometieron los delitos, el número de casos remitidos para ser objeto de acciones judiciales, el número de casos en que los fiscales se han negado a incoar procedimientos judiciales y las razones de esta decisión.
3. Todos los organismos apropiados –proveedores de servicios de salud, organismos encargados de hacer cumplir la ley, fiscales y servicios de apoyo que prestan asistencia a supervivientes de violencia sexual– deben participar en la formación y puesta en

- marcha de los Equipos de Respuesta a Agresiones Sexuales.
4. Los fiscales deben enjuiciar con mano firme los casos de violencia sexual contra mujeres indígenas, y deben contar con recursos suficientes para garantizar que los casos se tratan con la prioridad adecuada y se tramitan sin demoras excesivas. Toda decisión de no dar curso a un caso, junto con las razones de esta decisión, debe comunicarse sin demora a la superviviente de violencia sexual y a cualquier otro fiscal que tenga jurisdicción.
 5. El gobierno federal debe adoptar medidas –incluida la asignación de fondos suficientes– para garantizar la plena aplicación de la reautorización de 2005 de la Ley sobre la Violencia contra las Mujeres, en particular el Título IX (Programas Tribales).

Poner fin a la discriminación basada en la condición indígena y el género

6. El gobierno federal y los gobiernos de los estados deben adoptar medidas efectivas, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos, para combatir los prejuicios y eliminar los estereotipos y la discriminación de los pueblos indígenas.
7. Todas las autoridades deben garantizar la integración plena de una perspectiva de género en todos los programas de acción para hacer frente a la discriminación de los pueblos indígenas, así como la adopción de medidas para abordar las repercusiones de esa discriminación en las mujeres indígenas.
8. Las autoridades federales deben colaborar con las organizaciones de mujeres indígenas de Estados Unidos para articular un concepto indígena de la violencia de género y elaborar estrategias indígenas contra la violencia destinadas a lograr que se respeten, se protejan y se hagan realidad con mayor rigor los derechos de las mujeres indígenas de Alaska y del resto de Estados Unidos.
9. Las autoridades federales y estatales, en consulta y colaboración con los gobiernos tribales indígenas, deben potenciar y ampliar unos programas de educación pública que reconozcan y traten la historia de expolio, marginación y asimilación forzada de los pueblos indígenas y su especial relación política y jurídica con el gobierno de Estados Unidos.

Garantizar la rendición de cuentas

10. Todos los organismos encargados de hacer cumplir la ley, fiscales, tribunales y proveedores de servicios de salud deben elaborar políticas y protocolos que estén a disposición del público. Deben disponer de sistemas de rendición de cuentas, que incluyan sistemas transparentes para la presentación de quejas, a través de los cuales las mujeres indígenas supervivientes de actos de violencia sexual puedan presentar denuncias por conducta inadecuada. Estos organismos deben llevar también estadísticas detalladas sobre

las denuncias recibidas, que indiquen la naturaleza de las denuncias y el género y la condición indígena de las personas que las presentan.

11. Deben establecerse organismos independientes y representativos para garantizar la investigación adecuada de las denuncias. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que no respondan a denuncias de violencia sexual o lleven a cabo investigaciones sesgadas o inadecuadas deben rendir cuentas y ser objeto de las medidas disciplinarias o de otra índole que sean adecuadas.
12. Todos los organismos encargados de hacer cumplir la ley, fiscales y tribunales deben tener políticas claras y ampliamente difundidas en relación con los procedimientos para hacer frente a los conflictos de intereses.

Aumentar la financiación federal

13. El gobierno federal debe garantizar que los procedimientos para obtener fondos federales no son complicados en exceso y que la prestación de servicios esenciales a las víctimas de violencia sexual no se ve afectada negativamente ni se demora a causa de los requisitos que imponen los ciclos de las subvenciones federales.
14. El gobierno federal debe aumentar con carácter permanente la financiación para los servicios policiales en los núcleos de población indígenas de Alaska y en los territorios indígenas del resto de Estados Unidos, incluidos los situados en estados en los que es de aplicación la Ley Pública 280.
15. El gobierno federal debe aumentar con carácter permanente la financiación del Servicio Indígena de Salud para mejorar y para desarrollar nuevas instalaciones y servicios, y aumentar la dotación de personal permanente tanto en las zonas urbanas como en las rurales a fin de garantizar unos niveles de atención médica adecuados.

Poner fin a la impunidad de los responsables de abusos

16. Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley deben establecer procesos efectivos para responder a las denuncias de violencia sexual, a fin de que víctimas, familiares y testigos puedan presentar denuncias sin temor a represalias y con total confianza en que se les tomará en serio y que las autoridades actuarán de forma apropiada e imparcial. Las autoridades responsables de la investigación y del enjuiciamiento deben tener en cuenta las dificultades especiales a las que se enfrentan las mujeres indígenas que son víctimas de presunta violencia sexual para que se tramiten sus casos.
17. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben reconocer, en las políticas y en la práctica, que todos los agentes de policía tienen autoridad para actuar en respuesta a denuncias de violencia sexual, incluida la violación, dentro de su jurisdicción y

- para detener a los presuntos responsables a fin de transferirlos a las autoridades apropiadas con fines de investigación y enjuiciamiento. En particular, cuando los actos de violencia sexual se cometan en núcleos de población indígenas de Alaska y en territorios indígenas del resto de Estados Unidos, debe reconocerse que los funcionarios tribales encargados de hacer cumplir la ley tienen autoridad para detener a sospechosos tanto indígenas como no indígenas.
18. Todos los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben cooperar con otros organismos homólogos vecinos, y esperar su cooperación, sobre la base del respeto mutuo y de una colaboración auténtica, para garantizar la protección de las supervivientes y de las personas que corren peligro de sufrir violencia sexual, incluida la violación, y para garantizar que se pone a disposición judicial a los responsables.
 19. En todas las etapas de la investigación, el enjuiciamiento y el juicio, las autoridades deben garantizar la disponibilidad de servicios de traducción e interpretación para las personas que los necesiten.
 20. En aquellos estados en que la jurisdicción penal en las tierras tribales se haya transferido de las autoridades federales a las autoridades estatales (incluidos los estados donde es de aplicación la Ley Pública 280), el Congreso debe garantizar que los gobiernos tribales, al igual que los gobiernos estatales, tienen la opción de transferir la jurisdicción de nuevo de las autoridades estatales a las autoridades federales.

Garantizar una actuación policial adecuada y eficaz

21. Las autoridades federales y estatales deben adoptar medidas urgentes para asignar recursos adecuados a las fuerzas policiales en los núcleos de población indígenas de Alaska y los territorios indígenas del resto de Estados Unidos. Debe prestarse especial atención a la mejora de la cobertura en las zonas rurales que adolecen de sistemas de transporte y estructuras de comunicación deficientes.
22. Las autoridades federales deben garantizar que las fuerzas policiales tribales tienen acceso a fondos federales que les permitan reclutar, adiestrar, equipar y retener a un número suficiente de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, a fin de proporcionar una cobertura policial suficiente que tenga en cuenta las necesidades de los pueblos indígenas a los que prestan servicio.
23. Las autoridades federales, estatales y tribales deben trabajar para lograr una representación adecuada de hombres y mujeres, incluidos hombres y mujeres indígenas, en los organismos encargados de hacer cumplir la ley, y para que, en la medida de lo posible, las listas de turnos y el despliegue se organicen de tal modo que se garantice la disponibilidad de funcionarias encargadas de hacer cumplir la ley en todas las zonas y en la mayor parte de las horas.

24. Todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben garantizar que se responde con prontitud a las denuncias de violencia sexual, que se adoptan medidas efectivas para proteger a las supervivientes frente a nuevos abusos y que se emprenden investigaciones exhaustivas.
25. Todos los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben trabajar en estrecha colaboración con las organizaciones de mujeres indígenas para elaborar y aplicar protocolos de investigación adecuados y efectivos para tratar los casos de violencia sexual; dichos protocolos deben incluir el cumplimiento de las peticiones de las supervivientes de violencia sexual de que les tome declaración una funcionaria policial.
26. Todos los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben garantizar que los funcionarios policiales redactan informes por escrito rigurosos y detallados de las investigaciones y los entregan a las autoridades responsables del enjuiciamiento.
27. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben establecer y aplicar políticas y prácticas claras que permitan facilitar información oportuna y periódica a todas las víctimas de violencia sexual; dicha información debe incluir si un caso se va a remitir para su enjuiciamiento, qué autoridad fiscal se ocupará del caso y una explicación de toda decisión de no tramitar el caso.
28. Debe dotarse a los organismos encargados de hacer cumplir la ley federales, estatales y tribales de recursos adecuados y de orientación clara para garantizar que todos los funcionarios tienen conocimientos y valoración suficientes de las culturas, los valores y la historia indígenas locales con el fin de comprender a los pueblos a los que prestan servicio y establecer confianza con ellos. Los programas de formación en derechos humanos para funcionarios policiales y de otros organismos deben incluir formación en materia de violencia sexual contra las mujeres desde la perspectiva de las mujeres indígenas. Con este fin, la formación sobre normas y prácticas culturales para agentes de policía debe someterse a una evaluación independiente y elaborarse en colaboración con los pueblos indígenas. La formación debe incluir también el papel del trabajo policial en la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos en la práctica.

Garantizar el acceso a exámenes forenses de agresión sexual

29. A todas las mujeres que denuncien, ante un proveedor de servicios de salud o un funcionario encargado de hacer cumplir la ley, que han sufrido una agresión sexual se les debe ofrecer la posibilidad de someterse a un examen forense de agresión sexual adecuado y oportuno, sin coste para la superviviente y sin tener en cuenta si en ese momento ha decidido si desea que los organismos encargados de hacer cumplir la ley investiguen el caso y lo remitan para su enjuiciamiento.
30. Los proveedores de servicios de salud y los organismos encargados

- de hacer cumplir la ley deben garantizar que a todas las mujeres que denuncian ante ellos actos de violencia sexual se les proporciona transporte a centros del Servicio Indígena de Salud o a otras instalaciones de salud apropiadas donde puedan someterse a un examen forense de agresión sexual y recibir la atención médica que necesiten. El transporte deberá suministrarse sin coste para la víctima.
31. Los exámenes forenses de agresión sexual deben practicarse sin demora, a cargo de profesionales de la salud que tengan la capacitación adecuada y de tal manera que se tengan en cuenta las necesidades y los deseos de la víctima. Por ejemplo, debe accederse a las peticiones de que sea una mujer trabajadora de la salud la que lleve a cabo las pruebas. Estos exámenes deben realizarse sin coste para la víctima.
 32. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los proveedores de servicios de salud deben establecer y aplicar procedimientos adecuados para el manejo y almacenamiento de las pruebas de los exámenes forenses de agresión sexual. Todas estas pruebas deben guardarse de tal manera que se preserve su integridad, sin tener en cuenta si la víctima ha tomado o no la decisión de denunciar los hechos a la policía.
 33. En ninguna circunstancia deben desecharse tales pruebas antes de que expire el plazo fijado en las normas relativas a la prescripción de los delitos o sin el consentimiento expreso e informado de la superviviente.

Prestar servicios de apoyo a las supervivientes

34. Todos los gobiernos deben apoyar y garantizar una financiación adecuada para los servicios de apoyo, incluidas las casas refugio. Todas las casas refugio y los centros de atención en caso de violación deben prestar un apoyo culturalmente apropiado, delicado y no discriminatorio a las mujeres indígenas y garantizar que su personal recibe formación para prestar los servicios conforme a este criterio.
35. El Servicio Indígena de Salud y otros proveedores de servicios de salud deben facilitar a las supervivientes de violencia sexual respuestas específicas de género y culturalmente apropiadas, incluida la garantía de acceso a servicios y suministros de salud sexual y reproductiva, planificados y administrados en cooperación con los pueblos indígenas, que tengan en cuenta sus normas sociales y culturales, su atención preventiva, sus prácticas curativas y medicinas tradicionales y sus condiciones económicas y geográficas.
36. El Servicio Indígena de Salud y otros proveedores de servicios de salud deben elaborar políticas y protocolos normalizados, que estén públicamente disponibles y se exhiban en el interior de las instalaciones de salud a la vista del público, para responder a las denuncias de violencia sexual. Tales políticas y protocolos deben

- exigir al personal que facilite información completa y exhaustiva sobre medidas tales como anticoncepción de emergencia, pruebas y tratamiento para las infecciones de transmisión sexual y acceso a tales medidas, y deben poner énfasis en la necesidad de confidencialidad.
37. El Servicio Indígena de Salud y otros proveedores de servicios de salud, y en particular todo el personal de enfermería, el personal médico y el personal de apoyo, deben recibir formación sobre protocolos para casos de agresión sexual, incluidos el reconocimiento y la identificación de la violencia sexual, y sobre conocimientos culturalmente adecuados para tratar con delicadeza a las supervivientes de violencia sexual.
 38. El Servicio Indígena de Salud y otros proveedores de servicios de salud deben garantizar que las mujeres indígenas que son víctimas de violencia sexual o corren el peligro de serlo reciben información acerca de servicios como las casas refugio y cuentan con orientación permanente sobre grupos de apoyo o de personas que han pasado por experiencias similares; también deben garantizar el acceso efectivo de estas mujeres a esos servicios.
 39. El Servicio Indígena de Salud y otros proveedores de servicios de salud deben conceder prioridad a la creación de programas de profesionales de medicina legal para casos de agresión sexual, y deben explorar otras formas de abordar la escasez de los profesionales de este tipo cualificados y la manera de conservarlos.

Garantizar que las prácticas de enjuiciamiento y judiciales hacen justicia

40. El Congreso de Estados Unidos debe reconocer que las autoridades tribales tienen jurisdicción concurrente sobre todos los delitos cometidos en tierras tribales, con independencia de la identidad indígena del acusado, incluso mediante la anulación legislativa de la sentencia de la Corte Suprema de Estados Unidos en la causa *Oliphant v. Suquamish*.
41. El Congreso de Estados Unidos debe reformar la Ley de Derechos Civiles de los Indígenas a fin de reconocer la autoridad de los tribunales tribales para imponer penas proporcionales a los delitos, en el contexto de un proceso de juicio e imposición de sentencias que se ajuste a las normas internacionales sobre juicios con las debidas garantías.
42. El gobierno de Estados Unidos, en cooperación con expertos legales indígenas, debe garantizar que los sistemas judiciales nacionales tienen en cuenta los derechos humanos de los pueblos indígenas, y en particular de las mujeres indígenas, y que incorporan los procesos de justicia indígena tradicionales a los sistemas judiciales nacionales cuando traten de delitos cometidos por indígenas.
43. Las autoridades federales deben asignar a los gobiernos tribales los fondos y recursos necesarios para desarrollar y mantener sistemas judiciales y legales tribales que cumplan las normas internacionales

- de derechos humanos –incluidos el derecho a recibir resarcimiento, el derecho a no sufrir discriminación y el derecho a ser juzgado con las debidas garantías–, al tiempo que reflejan las normas culturales y sociales de sus pueblos.
44. Los fiscales de las diferentes jurisdicciones deben procesar con mano firme los casos de violencia sexual contra mujeres indígenas, y deben disponer de recursos suficientes para garantizar que los casos se tratan con la prioridad adecuada y se tramitan sin demoras excesivas.
 45. Los fiscales de las diferentes jurisdicciones deben establecer políticas y prácticas claras en lo relativo a proporcionar información oportuna y periódica a las víctimas de violencia sexual, que incluya si se va a emprender un procesamiento, los detalles de toda negociación relacionada con la imposición de la pena, y cualquier decisión de no tramitar el caso.
 46. Los fiscales de las diferentes jurisdicciones deben compartir periódicamente información sobre la situación de los casos de violencia sexual contra mujeres indígenas. Cuando los fiscales decidan no incoar procedimientos en casos de violencia sexual que afecten a mujeres indígenas, deben notificarlo por escrito sin demora a otros tribunales y fiscales que tengan jurisdicción, haciendo constar las razones de esa decisión.
 47. Todas las autoridades judiciales, en colaboración con las organizaciones de mujeres indígenas, deben establecer y aplicar programas de formación para garantizar que los funcionarios judiciales y fiscales son competentes para tratar la violencia sexual y doméstica y las cuestiones indígenas.
 48. Las autoridades fiscales y judiciales, tanto federales como estatales, deben adoptar medidas para garantizar la representación adecuada de los pueblos indígenas, en particular de las mujeres, en los organismos responsables de la administración de justicia en los núcleos de población indígenas de Alaska y en los territorios indígenas del resto de Estados Unidos.

Integrar una perspectiva de derechos humanos

49. El gobierno de Estados Unidos debe ratificar sin demora los siguientes tratados internacionales de derechos humanos:
 - la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;
 - el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
 - la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer («Convención de Belém do Pará»);
 - el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio 169 de la Organización Internacional

del Trabajo).

Asimismo, debe aplicar las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en junio de 2006 por el Consejo de Derechos Humanos.

50. El gobierno de Estados Unidos debe incluir información sobre los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, y en concreto sobre la violencia sexual contra las mujeres indígenas, en sus informes a los órganos de vigilancia de los tratados de la ONU, y debe aplicar las recomendaciones de estos órganos.
51. Las autoridades federales, estatales y tribales deben garantizar que promueven políticas públicas para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres indígenas, refrendando y aplicando las normas internacionales de derechos humanos relativas a la violencia contra las mujeres.
52. El gobierno federal debe invitar a los procedimientos especiales de la ONU pertinentes –en particular el relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas y el relator especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias– y a la relatora especial sobre los derechos de la mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a visitar el país con el fin de examinar las constantes de violencia contra las mujeres indígenas. También debe invitarles a formular recomendaciones detalladas sobre la manera de abordar las cuestiones planteadas.
53. Las leyes y los sistemas judiciales federales, estatales y tribales deben respetar las normas internacionales de derechos humanos en todos los niveles, incluidos los siguientes: la definición de los delitos; la investigación firme y la respuesta a las denuncias de violación y otros actos de violencia sexual; el procesamiento de las personas sospechosas de haber cometido tales delitos en juicios que se ajusten a las normas internacionales sobre juicios con las debidas garantías; el castigo adecuado de las personas a las que se declare culpables; y la garantía de reparación completa a las supervivientes, una reparación que incluya restitución, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición.