

---

# Amnistía Internacional

---

## México

### Informe al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer



Junio de 2006

Índice AI: AMR 41/031/2006

<http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR410312006>



# México

## Informe al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

Amnistía Internacional reconoce que el gobierno federal de México ha tomado medidas para cumplir con sus obligaciones contraídas como Estado Parte en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW o la Convención), incluida la presentación de su sexto informe periódico al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (el Comité).<sup>1</sup>

Amnistía Internacional reconoce que el gobierno federal de México ha implementado algunas medidas relevantes para abordar la discriminación contra las mujeres durante este gobierno. Con todo y con ello, en 2005, la Primera Encuesta Nacional Sobre Discriminación concluyó que el 93 por ciento de las mujeres pensaban que sufrían discriminación, lo que indica hasta qué punto las vidas de las mujeres y las niñas están directamente afectadas por la desigualdad.<sup>2</sup>

Amnistía Internacional recibe con agrado la investigación llevada a cabo por el Comité en 2003 sobre la desaparición y el asesinato de mujeres en Ciudad Juárez y la cooperación plena y abierta del gobierno mexicano en este procedimiento. La organización también acoge con satisfacción la visita que la relatora especial sobre la violencia contra la mujer ha realizado recientemente, en 2005, a México, y de las recomendaciones que la relatora ha formulado al gobierno mexicano.

El propósito de este informe no es destacar todos los motivos de preocupación relacionados con la CEDAW, sino centrar la atención concretamente en la obligación del Estado Parte de prevenir y castigar todas las formas de violencia contra las mujeres, como establece la Recomendación General 19 del Comité. Este informe presenta un número de casos que ponen de relieve:

- los abusos contra mujeres cometidos directamente por agentes estatales, que no se han investigado adecuadamente y a cuyos responsables no se ha hecho rendir cuentas;
- los abusos cometidos por agentes no estatales que el Estado no ha prevenido ni castigado con la diligencia debida, incluidas la violencia en la comunidad y violencia en el ámbito familiar. En este apartado también se reflexiona sobre la eficacia de las medidas tomadas por el Estado para prevenir y castigar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y en la ciudad de Chihuahua;
- el hostigamiento que sufren las defensoras de los derechos humanos que trabajan para defender los derechos de las mujeres y las niñas.

---

<sup>1</sup> Doc. ONU CEDAW/C/MEX/6.

<sup>2</sup> Primera Encuesta Nacional Sobre Discriminación en México, Secretaría de Desarrollo Social, 2005, [http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/subse\\_discriminacion.htm](http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/subse_discriminacion.htm).

## **Factores comunes que contribuyen a la impunidad para la violencia de género:**

A pesar de los programas gubernamentales para abordar la discriminación de género y mejorar la posición de las mujeres en la sociedad mexicana definidos en el sexto informe periódico del gobierno al Comité, la impunidad para las violaciones de los derechos humanos y todas las formas de violencia contra las mujeres continúa estando muy extendida en numerosas partes de México. Los siguientes son factores comunes que contribuyen a ella.

### **(i) Marco legal federal e impunidad para las violaciones de los derechos humanos**

Amnistía Internacional recibe con satisfacción la atención que el Comité presta a las relaciones entre las autoridades federales, estatales y municipales de México en la lista de cuestiones y preguntas relativas al sexto informe periódico de México.<sup>3</sup> La organización ha señalado con frecuencia la voluntad del actual gobierno federal de promover iniciativas de derechos humanos en la administración pública federal. Sin embargo, de acuerdo con la Constitución federal de México, los gobiernos de las 32 entidades federales son responsables de prevenir y castigar la inmensa mayoría de los casos de violencia contra las mujeres. A pesar de haberse comprometido formalmente a respetar los derechos humanos, en la práctica algunos gobiernos estatales no lo hacen. El gobierno federal ha reconocido en ocasiones que los gobiernos estatales no cumplen las obligaciones derivadas del derecho internacional, pero argumenta con frecuencia que la Constitución de México limita a los acuerdos voluntarios sus competencias para garantizar el cumplimiento. En consecuencia, algunos gobiernos estatales han evitado abordar muchos de los incumplimientos institucionales que continúan limitando tanto la prevención y el castigo efectivos de todas las formas de violencia contra las mujeres como la aplicación de otras normas internacionales de derechos humanos.

Este asunto se ha relacionado con frecuencia con el hecho de que no se incorporen explícitamente los compromisos internacionales de derechos humanos de México al texto constitucional. A pesar de la decisión judicial de la Suprema Corte de Justicia de 1999 que sitúa las convenciones internacionales de derechos humanos inmediatamente por debajo de la Constitución y por encima del derecho federal y las leyes estatales, es un hecho que viene de largo que en los tribunales federales y estatales no se aplica el derecho internacional de los derechos humanos, con lo que se reduce la responsabilidad de todas las instituciones estatales de respetar estas normas.<sup>4</sup> Es necesario reparar en que las propuestas legislativas del gobierno para incorporar explícitamente las obligaciones internacionales de derechos humanos de México a la Constitución no han sido aprobadas por el Congreso. Tampoco ha aprobado éste las propuestas para reformar el artículo 73 de la Constitución con el fin de ampliar los criterios por los cuales la Procuraduría General de la República (PGR) puede intervenir

---

<sup>3</sup> CEDAW/C/MEX/Q/6, párrafo 6.

<sup>4</sup> "Tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en segundo plano respecto de la constitución federal". Novena Época. Instancia Pleno. Semanario judicial de la Federación. Tomo X, noviembre de 1999. Tesis: P. LXXVII/99, página 46, materia constitucional. Tesis aislada.

directamente en casos que normalmente pertenecen a las jurisdicciones estatales cuando las autoridades estatales no pueden o no quieren abordar violaciones graves de los derechos humanos. En consecuencia, Amnistía Internacional continúa identificando la ausencia de mecanismos efectivos, imparciales y transparentes de rendición de cuentas, especialmente en el ámbito estatal, como un obstáculo esencial para poner fin a la impunidad para las violaciones de los derechos humanos, incluida la violencia contra las mujeres.

En 2003, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) publicó un Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México en el que se analizaban los principales motivos de preocupación en materia de derechos humanos y se formulaba un conjunto de extensas recomendaciones a las autoridades, incluidas medidas específicas para integrar la protección de los derechos de las mujeres. En diciembre de 2004, el gobierno mexicano publicó su Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), basándose parcialmente en el Diagnóstico. A pesar de este paso positivo, la manera en la que el programa se consideró y definió, la falta de un amplio apoyo nacional y la ausencia de mecanismos claros y sustantivos de aplicación y verificación parecen haber limitado el PNDH a centrarse principalmente en el funcionamiento de la administración pública federal. Por consiguiente, las principales recomendaciones de la OACNUDH continúan sin haberse aplicado y el futuro del PNDH es incierto, puesto que el gobierno del presidente Fox se acerca a su fin.

**(ii) Ausencia de una revisión completa de la legislación nacional y de garantías para su aplicación**

Amnistía Internacional aprecia el trabajo realizado por la Comisión de Equidad y Género, parlamentaria, y la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana, las cuales han promovido medidas para recabar información sobre la magnitud de la violencia contra las mujeres en al menos diez estados mexicanos y han presentado importantes propuestas legislativas para mejorar la protección del derecho de las mujeres a vivir sus vidas sin sufrir ninguna forma de violencia. Sin embargo, en el momento de redactar este documento, la legislación propuesta seguía esperando la aprobación del Congreso y el periodo parlamentario de sesiones se acercaba a su fin.

Amnistía Internacional se congratula de las medidas que el gobierno federal y algunos gobiernos estatales han tomado en los últimos años para mejorar la legislación que prohíbe la discriminación y tipifica la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar. No obstante, la legislación para proteger a las mujeres y las niñas de la discriminación, los abusos y la violencia sexual continúa siendo muy limitada en muchos de los 31 estados que conforman México, más el Distrito Federal. En el informe del gobierno no se incluye información exhaustiva sobre las medidas concretas que toma cada gobierno local para situar la legislación a la par que las normas internacionales de derechos humanos que protegen los derechos de las mujeres, ni información sobre qué pasos se están dando para garantizar que se logran progresos. La Comisión Especial de Femicidios, que es parlamentaria, ha realizado un importante estudio sobre diez estados. Sin embargo, las instituciones gubernamentales federales no han llevado a cabo una revisión detallada y constante de la legislación estatal en

esta materia (que varía enormemente), ni han desarrollado mecanismos para garantizar que se introducen las reformas adecuadas.

En noviembre de 2005, la Suprema Corte de Justicia dictaminó que la violación conyugal era un delito, sustituyendo su sentencia anterior, de 1994, que consideraba la violación conyugal un ejercicio indebido de los derechos conyugales, pero no un delito. Amnistía Internacional espera que esta decisión catalice la reforma en los estados que no han tipificado la violación conyugal como delito. No obstante, expertos nacionales en cuestiones de género han observado que el impacto es reducido, puesto que la mayoría de los estados ya han incorporado la violación conyugal al Código Penal. Sin embargo, esta decisión que debería haberse tomado hace tiempo es indicativa de la reticencia y la lentitud que muestra la Suprema Corte de Justicia para crear precedentes judiciales conformes con las normas internacionales de derechos humanos para proteger los derechos de las mujeres.

Durante una visita reciente de investigación que realizó Amnistía Internacional a México, en junio de 2006, organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres remarcaron con frecuencia a los delegados de Amnistía Internacional que las autoridades, especialmente en el ámbito estatal, no reconocen la magnitud y la gravedad de la violencia contra las mujeres ni permiten acceso adecuado a datos oficiales para facilitar evaluaciones independientes. En consecuencia, los esfuerzos oficiales para atajar problemas suelen parecer superficiales y se refieren a procedimientos o principios legales que supuestamente guían la conducta institucional, en lugar de centrarse en la experiencia real de las mujeres o sus familiares que al denunciar casos de violencia esperan ayuda de las autoridades. A menudo, estas experiencias distan mucho de cómo deberían tratarse estos casos.

### **(iii) Evaluación**

Para evaluar la eficacia de la respuesta policial y judicial a la violencia contra las mujeres, es fundamental poseer datos detallados y fiables. A pesar de ello, el sexto informe del gobierno no facilita información detallada que indique qué proporción de mujeres que sufren alguna forma de violencia de género presentan denuncias formales ante las autoridades, qué proporción de casos denunciados oficialmente dan lugar a procesamientos y qué proporción de procesamientos acaban en condenas. El hecho de que la impunidad para la violencia de género continúe siendo extendida hace que sea crucial llevar a cabo un análisis sustancial e independiente de la manera en que el sistema de justicia penal aborda estos casos en los ámbitos federal, estatal y municipal. El hecho de que no se entreviste directamente a las mujeres en relación con el trato que reciben de los organismos oficiales y que no se valoren las experiencias que tienen cuando presentan sus casos ante un tribunal limita seriamente la capacidad para desarrollar medidas y prácticas eficaces en respuesta a las necesidades de las mujeres. A pesar de que el gobierno afirma haber incorporado la perspectiva de género en la totalidad del desarrollo de medidas, sigue pareciendo que no se recaban datos básicos y fiables en relación con el sistema judicial penal.

Amnistía Internacional se complace de que el Comité haya incluido en su lista de asuntos y cuestiones la solicitud de más información en referencia a la evaluación del impacto sustantivo de muchos de los proyectos e iniciativas citados por el gobierno mexicano en los

últimos años para abordar la discriminación y la violencia contra las mujeres.<sup>5</sup> Como ya se ha apuntado, se observa una grave ausencia de datos fiables procedentes de los organismos de justicia penal y de las personas que deben ser beneficiarias de los proyectos: las mujeres y niñas en riesgo o que recurren a las autoridades para conseguir ayuda. En lugar de eso, el gobierno parece confiar en la información de los responsables de los proyectos, que no parece incluir valoraciones del impacto sustantivo. Por tanto, resulta extremadamente difícil evaluar si estos proyectos han hecho alguna aportación de relevancia al desafío que supone cambiar prácticas profundamente arraigadas en la sociedad y en las instituciones gubernamentales.

Amnistía Internacional no tiene conocimiento de ninguna evaluación de decisiones judiciales de casos relacionados con violencia contra las mujeres en tribunales civiles o penales, estatales o federales, para determinar si dichos tribunales están aplicando prácticas en las que se tenga en cuenta el género y si están garantizando que se protegen en la práctica los derechos de las mujeres de acuerdo con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida también como la “Convención de Belém do Pará”), ambas ratificadas por México.

## **Tortura y otros malos tratos contra mujeres por parte de agentes estatales**

Además de Estado Parte en la CEDAW y en la Convención de Belém do Pará, México está también comprometido por la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Sin embargo, Amnistía Internacional ha continuado recibiendo informes de mujeres que han sufrido abusos sexuales, intimidación y humillación estando bajo la custodia de funcionarios estatales, como se documenta en los casos incluidos más adelante. La impunidad para las violaciones de derechos humanos continúa estando muy extendida y las investigaciones disciplinarias internas y las investigaciones criminales de las respectivas procuradurías generales de justicia rara vez dan resultados reales, de modo que no se hace rendir cuentas a los perpetradores. Amnistía Internacional no tiene conocimiento de ningún funcionario que se haya enfrentado a una acusación penal por los delitos descritos en este apartado.

### **San Salvador Atenco, estado de México**

Los días 3 y 4 de mayo de 2006, las policías de seguridad pública federal y estatal detuvieron a 205 personas en los municipios vecinos de San Salvador Atenco y Texcoco, Estado de México, después de que unas manifestaciones desencadenaran enfrentamientos violentos con la policía. Al menos 50 personas resultaron heridas y un niño de 14 años murió por disparos presuntamente realizados por la policía. Unos manifestantes tuvieron cautivos temporalmente a trece agentes de policía, lo que provocó que las policías estatal y federal llevaran a cabo una

---

<sup>5</sup> Doc, ONU, CEDAW/C/MEX/Q/6, párrafo. 13.

importante operación el día 4 de mayo en la localidad de San Salvador Atenco. Según testimonios que Amnistía Internacional recopiló, la policía empleó una fuerza excesiva para llevar a cabo numerosas detenciones arbitrarias de residentes de San Salvador Atenco. A la mayoría de las personas detenidas las obligaron a taparse la cabeza con las camisas, les dieron golpes y patadas y las amenazaron repetidamente antes de meterlas en autobuses para transportarlas a la prisión de Santiaguillo, La Palma, cerca de Toluca. Entre esas personas se encontraban cuarenta y siete mujeres.

Según los testimonios que Amnistía Internacional ha recogido, las personas detenidas, tanto hombres como mujeres, fueron sometidas a torturas y malos tratos en los autobuses donde las transportaron. Las obligaron a tumbarse unas encima de otras en el pasillo del autobús mientras obligaban a otras a caminar por encima de ellas. Durante todo el viaje las mantuvieron con la cabeza tapada y agachada. Según informes, amenazaron a las mujeres con violarlas y agredirlas. De acuerdo con las víctimas, la Policía Preventiva del Estado agredió sexualmente y humilló a varias mujeres entre continuas palizas. Según informes, a algunas de ellas las obligaron a realizar actos sexuales a los agentes, y al menos a otras seis las violaron. Posteriormente, 17 mujeres denunciaron haber sufrido abusos sexuales y al menos otras 6 denunciaron haber sido penetradas vaginalmente con manos y objetos no identificados.

A pesar de los signos evidentes de heridas y traumatismos, los funcionarios de la prisión no registraron ninguna reclamación oficial sobre la manera en que los detenidos y las detenidas habían sido entregados al centro penitenciario. El personal médico de la prisión proporcionó a las personas detenidas tratamiento médico básico para las lesiones visibles. En junio, las personas detenidas informaron a Amnistía Internacional de que los funcionarios del Ministerio Público presentes en la prisión se habían negado a aceptar las reclamaciones de los detenidos sobre el trato que habían recibido y a documentar heridas visibles. Cuando las mujeres intentaron informar a los médicos de la prisión de que habían sufrido agresiones sexuales, se les comunicó que sólo el médico forense del Ministerio Público tenía competencia para examinarlas. Ante la falta de imparcialidad de los fiscales en el trato a las personas detenidas y la reducida naturaleza de los exámenes médicos que se habían realizado hasta entonces, las mujeres se negaron a ser examinadas por el médico forense oficial.

Además, no se informó a las personas detenidas de los cargos de los que se las acusaba hasta que fueron citadas para juicio y, durante el periodo inicial de su detención, se les negó el acceso a un abogado de su elección. No se les permitió realizar ninguna llamada telefónica ni comunicarse con sus familias durante ese periodo. Los días 4 y 5 de mayo, representantes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) entraron en la prisión y documentaron las condiciones en las que se encontraban los detenidos. Sólo en ese momento, sintieron las detenidas confianza suficiente para presentar denuncias por los abusos sexuales y las violaciones. En este informe preliminar, presentado el 23 de mayo, la CNDH declaró que 23 mujeres habían presentado denuncias de agresiones sexuales, que se habían pasado a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. Cuatro mujeres extranjeras, que las autoridades de inmigración expulsaron sumariamente, también declararon después, al llegar a sus países de origen, haber sufrido humillaciones sexuales por parte de la policía estatal estando bajo custodia.

A pesar de las denuncias de graves abusos sexuales y malos tratos, las autoridades federales y estatales se mostraron reticentes a iniciar una investigación plena argumentando que las víctimas no habían presentado denuncias formales.

Altos cargos del gobierno del Estado de México declararon repetidamente a los medios, sin haber llevado a cabo ninguna investigación independiente, que la policía tan sólo había aplicado la ley y que las denuncias eran endebles y una “trampa”. Las autoridades argumentaron también que las denuncias eran infundadas, ya que ninguna de las presuntas víctimas había accedido a que el médico forense del Ministerio Público les hiciera un examen médico. No se tomó ninguna medida para garantizar que los profesionales médicos estaban debidamente formados o que eran suficientemente imparciales para llevar a cabo exámenes delicados con el consentimiento de las víctimas. Ni siquiera la doctora que realizó exámenes en nombre de la CNDH era, según informes, especialista en este campo, y simplemente realizó una breve exploración física.

Al aumentar la preocupación pública, las autoridades del Estado de México hicieron una serie de promesas vagas de llevar a cabo investigaciones policiales internas, pero no abordaron cómo se garantizaría la imparcialidad de dichas investigaciones, ni si se considerarían cuestiones más generales sobre las responsabilidades de la jerarquía de mando y las órdenes operativas dadas a la policía. La CNDH presentó un informe preliminar en el que se señalaba la naturaleza de la investigación realizada, que posteriormente fue utilizado por las autoridades del Estado de México para abrir una investigación oficial sobre las denuncias de abusos sexuales. Una delegación de Amnistía Internacional se reunió con el procurador de justicia estatal y el secretario general del gobierno estatal en junio de 2006 y fue informada de que ocho agentes de policía se enfrentarían a sanciones disciplinarias por uso excesivo de la fuerza durante las detenciones. Sin embargo, el procurador no pudo concretar qué medidas de investigación se habían tomado ni qué estrategias se habían desarrollado para identificar a agentes que pudieran estar implicados en las presuntas agresiones sexuales, salvo la de pedir a las víctimas que identificaran visualmente al agresor, lo cual era extremadamente difícil dado que las víctimas tenían las cabezas cubiertas para evitar que vieran durante el viaje. Al procurador de justicia tampoco le preocupaba que los fiscales responsables de investigar los presuntos abusos fueran los mismos funcionarios, o del mismo equipo, que a la llegada a la prisión no habían documentado los abusos que habían sufrido las personas detenidas.

A causa de la honda preocupación por el hecho de que las autoridades estatales no pudieran garantizar una investigación imparcial de los abusos, organizaciones locales de derechos humanos presentaron una denuncia de violación ante la nueva fiscal especial para la violencia contra las mujeres, la Dra. Alicia Elena Pérez Duarte. La nueva fiscal ha mostrado interés en asumir jurisdicción directa para la investigación de agresiones sexuales. Sin embargo, la Procuraduría General de la República (PGR), ha expresado hasta ahora la opinión de que esos casos corresponden a la jurisdicción de las autoridades estatales y que las funciones de la fiscal especial se limitan a la coordinación y la asistencia.

En vista de la falta de imparcialidad durante las primeras etapas de la investigación, Amnistía Internacional ha recomendado que la fiscal especial reclame la jurisdicción de este caso (y

que la PGR investigue otras denuncias de abusos) para cumplir los criterios mínimos de una investigación imparcial e independiente de las denuncias de agresiones sexuales y de tortura.

### **Guadalajara**

El día 28 de mayo de 2004, un grupo de manifestantes se enfrentaron a la policía en Guadalajara, estado de Jalisco, al término de la Cumbre de Jefes de Estado de América Latina y el Caribe – Unión Europea. El enfrentamiento se saldó con heridos y daños a la propiedad. En respuesta, la policía detuvo a más de cien personas durante los disturbios y después de ellos. Según testimonios que Amnistía Internacional y otras organizaciones de derechos humanos, incluida la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), han recabado, muchas de las personas detenidas fueron posteriormente torturadas o maltratadas para extraerles confesiones o para que implicaran a otras personas en los actos violentos.

Una de las mujeres detenidas, **Liliana Gálvez López**, de 22 años, estaba, según informes, fotografiando los disturbios cuando agentes de policía la arrojaron al suelo de un golpe y una vez allí le dieron patadas y golpes; sin embargo; no la detuvieron hasta más tarde, mientras recibía atención médica en el puesto de la Cruz Roja. Según informes, durante el tiempo que permaneció en custodia, mujeres policía la hicieron a ella y a otras detenidas ir hasta una habitación en el sótano donde les ordenaron que se desnudaran y que se sentaran sobre los talones (“hacer sentadillas”) mientras policías varones las miraban. Al día siguiente, según informes, obligaron a Liliana Gálvez López a firmar delante de fiscales una declaración que no le permitieron leer. Después de comparecer ante un juez, fue acusada y puesta en libertad bajo fianza. A pesar de un informe especial elaborado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el que se recomendaba una investigación plena de los abusos cometidos durante la detención de los manifestantes, Amnistía Internacional no tiene conocimiento de que las autoridades del estado de Jalisco hayan emprendido ninguna investigación oficial del trato que recibieron Liliana y otras mujeres estando bajo custodia.

### **Nadia Ernestina Zepeda Molina**

Al atardecer del 23 de enero de 2003, una estudiante de 18 años, Nadia Ernestina Zepeda Molina, caminaba con dos hombres por las calles de la Colonia Agrícola Oriental de la delegación de Iztacalco, Ciudad de México. Según su testimonio, la Policía Preventiva del Distrito Federal se les acercó y la detuvieron a ella y a los dos hombres mientras observaban una redada antidroga de la policía en una casa de las inmediaciones. Según informes, los agentes intentaron forzarla a desnudarse en la calle y, una vez metida en un vehículo policía, la amenazaron e insultaron. Entonces, según informes, un agente la agredió sexualmente mientras otros gritaban animándolo. Después de estar detenida durante cuatro horas en el furgón, los trasladaron a ella y a los dos hombres a otro vehículo policía. Según informes, obligaron a Nadia a sentarse en las rodillas de un agente que se reía de ella y que le metió la mano por debajo de la blusa.

Cuando finalmente la policía presentó a los detenidos a la PGR, los agentes declararon que habían detenido a los tres sospechosos, según informes, llevando drogas ilegales, y que les dieron el alto y los registraron. Supuestamente, encontraron a Nadia Zepeda en posesión de

una bolsa llena de 190 papelinas de cocaína, y los dos hombres supuestamente llevaban 7 papelinas entre los dos. Los dos hombres declararon que apenas conocían a Nadia Zepeda y fueron puestos en libertad sin cargos. Estando bajo la custodia del fiscal, según informes, se negó a la mujer su derecho a hacer una llamada telefónica y la obligaron a firmar un documento que no le permitieron leer. Le tomaron su declaración inicial (declaración ministerial) el día 24 de enero, y fue acusada y puesta bajo custodia judicial al día siguiente.

Durante los primeros días de detención, médicos forenses de la PGR, según informes, examinaron a Nadia Zepeda en tres ocasiones, pero no documentaron las contusiones que, según informes, se podían ver en varias partes de su cuerpo. Nadia Zepeda negó haber estado en posesión de una bolsa que contuviera droga y protestó por los abusos de la policía, pero no declaró explícitamente que había sido agredida sexualmente. No se llevó a cabo ninguna investigación y, en mayo de 2004, Nadia Zepeda fue condenada a cinco años de prisión por vender cocaína.

En julio de 2003, Nadia Zepeda presentó una denuncia ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) por agresión sexual. En abril de 2005, presentó ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) otra denuncia por agresión sexual contra los tres policías que la detuvieron. La CDHDF concluyó que la Policía Preventiva del Distrito Federal no había facilitado información exacta en relación con la detención de Nadia Zepeda y propuso que la institución investigara a los tres agentes implicados. Sin embargo, la PGJDF cerró la investigación criminal contra los tres agentes en 2006, a pesar de los esfuerzos realizados por los abogados de Nadia Zepeda para recurrir esta decisión en los tribunales.

En 2005, un examen médico practicado por la Unidad Especial para los casos de violencia sexual de la PGJDF identificó pruebas psicológicas de la agresión sexual que sufrió que no habían sido documentadas anteriormente. Aún así, en 2006, la PGJDF también pretendió cerrar la investigación criminal de la agresión sexual alegando la falta de pruebas. Los abogados de Nadia Zepeda están intentando recurrir esta decisión.

En agosto de 2005, Nadia Zepeda salió de prisión tras cumplir dos terceras partes de su condena.

## **Violaciones de los derechos humanos cometidas por el ejército contra mujeres indígenas**

En 2004, Amnistía Internacional publicó un informe, [\*México: Mujeres indígenas e injusticia militar\*](#) (Índice AI: AMR 41/033/2004, de noviembre de 2004), en el que se destacaban un número de casos de mujeres indígenas del estado de Guerrero que fueron, según informes, violadas por soldados. En todos los casos, las investigaciones fueron reclamadas por la jurisdicción militar y resultaron insatisfactorias y no concluyentes, de modo que las víctimas quedaron sin acceso a la justicia.

El 22 de marzo de 2002, en la comunidad de Barranca Tecuani, en el estado de Guerrero, Inés Fernández Ortega, indígena tlapaneca (me'phaa) que apenas habla español, fue, según informes, violada tras no responder a preguntas que hicieron unos soldados que entraron en su casa y que la interrogaron agresivamente sobre unos trozos de carne que según dijeron eran robados. El 16 de febrero de 2002, a Valentina Rosendo Cantú, que entonces tenía 17 años, también indígena tlapaneca (me'phaa), se le acercaron unos soldados en las proximidades de su casa y le preguntaron sobre las actividades de algunos “encapuchados” (una forma de referirse a grupos armados de la oposición). Cuando ella respondió que no conocía a ninguno, la amenazaron y, a continuación, dos soldados la violaron.

El ejército mexicano desempeña una amplia variedad de funciones en las operaciones de contrainsurgencia y contra el narcotráfico en muchas partes del país, especialmente en los estados meridionales y en los estados fronterizos del norte. A pesar de llevar a cabo funciones policiales, los militares acusados de cualquier delito, incluidas violaciones graves de los derechos humanos como son las violaciones, son investigados y juzgados bajo la jurisdicción militar. El sistema judicial militar ha incumplido repetidas veces las normas de imparcialidad e independencia necesarias para garantizar la justicia, y tanto los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han pedido que sea el sistema de justicia civil el que se encargue de estos casos.<sup>6</sup> No obstante, los tribunales civiles continúan concediendo la jurisdicción a los militares en dichos casos, y el gobierno mexicano no ha tomado ninguna medida para reformar la Constitución ni la legislación secundaria con el fin de garantizar que se hace rendir cuentas con eficacia a todo militar acusado de abusos graves, como la violación.

Tanto Inés Fernández como Valentina Rosendo Cantú presentaron denuncias de violación; sin embargo, la investigación militar no ha avanzado. Se rechazó la petición que hicieron los abogados de las víctimas a los tribunales civiles para que reconocieran la jurisdicción civil. Los casos han sido admitidos en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

## Migrantes en situación irregular

Los malos tratos de los muchos migrantes en situación irregular que atraviesan México rara vez salen a la luz a causa de los riesgos que supone presentar una denuncia oficial. Aunque la mayoría de los migrantes en situación irregular son hombres, las mujeres migrantes son especialmente vulnerables a los abusos por parte de agentes estatales y no estatales, como son los guardias de seguridad privada que trabajan en la red de trenes de mercancías. En un albergue de la iglesia en Saltillo, el estado de Coahuila, que atiende las necesidades humanitarias inmediatas de migrantes, las personas recién llegadas dejan constancia anónima de abusos que han sufrido durante el viaje. Por ejemplo, se informó de que, en noviembre de

---

<sup>6</sup> Véanse: *Informe del Relator Especial – Adición: Visita del Relator Especial a México*, doc. ONU E/CN.4/1998/38/Add.2, de 14 de enero de 1988, párrafo 88.j; *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados – Adición: Informe sobre la misión cumplida en México*, doc. ONU E/CN.4/2002/72/Add.1, de 24 de enero de 2002, párrafo 192.d.

2004, una chica hondureña de 16 años fue detenida por guardias de seguridad privada mientras viajaba en un tren de mercancías. La llevaron a un centro de migración donde permaneció recluida en una celda con otras mujeres durante cinco días, periodo en el que no les permitieron lavarse. Cuando las mujeres pidieron a los guardias que las dejaran en libertad, la golpearon, según informes, en la espalda con una porra y le dijeron que se callara o que recibiría una auténtica paliza. La víctima estaba tan asustada que no presentó una denuncia formal.

## **Ausencia de la diligencia debida por parte del Estado para evitar y sancionar la violencia contra las mujeres cometida por agentes no estatales**

A la luz de la preocupación por el hecho de que las autoridades municipales, estatales y federales no han prevenido ni sancionado los secuestros ni los asesinatos de mujeres y niñas en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua desde hace más de una década, organizaciones de mujeres en otras regiones de México están poniendo de relieve los elevados índices de asesinatos y violaciones de mujeres y la inadecuada respuesta institucional. La PGR señaló en la conclusión de su revisión de los casos de Ciudad Juárez que el índice de asesinatos de mujeres en el Estado de México era superior al de Ciudad Juárez. Sin embargo, no hay información desglosada fiable que catalogue los casos de asesinatos, violaciones y desapariciones cometidos en toda la república, lo que dificulta el desarrollo de una medida pública para abordar la situación.

El reciente estudio llevado a cabo por la Comisión Parlamentaria de Femicidios es el primer intento relevante de sistematizar esta información en diez estados. Miembros de la Comisión informaron a la delegación de Amnistía Internacional de que se habían encontrado con obstáculos significativos por parte de las autoridades estatales a la hora de solicitar información detallada sobre la incidencia de casos y la proporción de casos resueltos.

Las organizaciones de mujeres han observado repetidamente la tendencia de las autoridades a identificar la violencia contra las mujeres únicamente como violencia en el ámbito familiar, haciendo caso omiso de la violencia cometida en la comunidad. Los arraigados fallos de las prácticas de la policía, la fiscalía y los tribunales que han facilitado la discriminación y la impunidad en Ciudad Juárez existen igualmente en algunos otros estados. A lo largo del gobierno actual, no ha habido una reforma sustancial del sistema de justicia penal ni en el ámbito federal ni en el estatal dirigida a mejorar la eficacia o proteger los derechos humanos, a pesar de las propuestas legislativas. Medidas investigadoras fundamentales para garantizar la identificación de los perpetradores y para hacerlos responsables de sus actos, como, por ejemplo, las autopsias, la protección de la escena del crimen y la recopilación, el almacenamiento y el análisis de las pruebas, son con frecuencia inadecuadas, especialmente en el ámbito estatal. La carga de la prueba recae sobre la víctima o sus familiares, son ellos los que deben ofrecer pruebas de un delito e identificar a los perpetradores antes de que la policía y los fiscales procedan a realizar investigaciones serias. Como los casos de Ciudad Juárez han demostrado repetidas veces, las mujeres víctimas o demandantes que proceden de

grupos socialmente desfavorecidos tienen menos posibilidades de recibir atención de las autoridades que las que proceden de un estatus social más alto.

#### La fiscal especial

En febrero de 2006, el procurador general de la República anunció la creación de la Fiscalía Especial Federal para la investigación de la violencia contra las mujeres en todo el país. Originalmente, la institución se creó para revisar cómo gestionaba el estado los casos de Ciudad Juárez. Se nombró fiscal a la abogada Dra. Alicia Pérez Duarte. Amnistía Internacional espera que esta oficina desempeñe un papel importante en la prevención y la sanción de la violencia contra las mujeres en diferentes partes del país. Sin embargo, existen motivos de preocupación sobre el mandato de esta fiscalía, puesto que no parece que tenga competencias para investigar los casos que normalmente entran en la jurisdicción estatal, con lo que su principal función es promover la formación y la coordinación. Además, a pesar de las críticas generalizadas sobre el reducido impacto del trabajo de la fiscal especial en Ciudad Juárez, no ha habido un estudio independiente para analizar su eficacia con anterioridad a embarcarse en esta nueva iniciativa.

Los casos expuestos a continuación ponen de relieve el hecho de que algunas autoridades estatales no han investigado de forma imparcial y efectiva las denuncias de violación y el hecho de que no se hace rendir cuentas a los funcionarios que no cumplen adecuadamente sus obligaciones.

#### **María<sup>7</sup>**

El 5 de abril de 2002, **María**, de 14 años de edad y procedente de la comunidad indígena de Zacatpexco, próxima a Tlapa de Comonfort, en el estado de Guerrero, fue apaleada y violada por el conductor de una furgoneta que la llevaba en autostop. Tras recobrar el sentido cuatro días después, en el hospital, se presentaron cargos contra el perpetrador por lesiones, y un médico forense documentó las heridas que María había sufrido. Sin embargo, María no se sintió lo suficientemente segura para denunciar la violación porque tanto el fiscal como el médico eran varones. No obstante, el día 16 de mayo de 2002, presentó una denuncia por violación ante la Agencia Especializada en Delitos Sexuales y Atención a los Delitos de Violencia Familiar. Se asignó la acusación a una mujer, pero fue un médico varón quien realizó el examen interno.

Inicialmente, informaron a la víctima de que en breve se presentarían cargos contra el perpetrador y que sería detenido. Sin embargo, en las semanas siguientes, la fiscal, según informes, visitó la casa de la víctima en compañía del abogado del acusado para convencerla de que retirara la denuncia. La fiscal de la agencia especializada, según informes, declaró que era poco probable que las pruebas médicas probaran la violación, por lo que sería mejor llegar a un acuerdo económico con el perpetrador (que, según informes, estaba acusado de cometer otras violaciones). Cuando la representante de la víctima criticó la conducta de la fiscal, fue, según informes, amenazada.

---

<sup>7</sup> Se ha cambiado el nombre para proteger su identidad.

Cuando la representante legal de la víctima tuvo acceso al expediente del caso estableció que el informe médico oficial concluía que no había evidencias de violación y que no se habían documentado siquiera otras heridas de consideración que todavía eran visibles. La fiscal no había visitado la escena del delito, ni solicitado el expediente médico al hospital en el que la víctima había sido tratada inicialmente, ni había realizado ningún otro tipo de investigación. El 12 de junio de 2002, la fiscal cerró el caso sin informar a la víctima. En julio de 2002, se presentó una denuncia formal contra la fiscal y el médico oficial ante la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del estado de Guerrero que dio lugar a la recomendación a la Procuraduría General de Justicia del estado de Guerrero de que llevara a cabo una investigación interna.

En noviembre de 2002, la investigación de la Procuraduría General de Justicia del estado resolvió que el examen médico forense había sido incorrecto y que la fiscal no había cumplido con sus obligaciones esenciales. No obstante, no se presentaron contra los funcionarios cargos de negligencia dolosa, alteración del curso de la justicia o amenazas, y la investigación interna sólo consideró a los funcionarios responsables de irregularidades en el desempeño de sus funciones, lo cual significa dos meses de suspensión.

Como resultado de cómo se había tratado el caso, María se mudó a otra región de México para rehacer su vida. El violador no compareció ante la justicia.

### **Teresa<sup>8</sup>**

Teresa, una muchacha de 17 años de edad de la comunidad indígena mixteca de San Isidro Vista Hermosa, en el distrito de Tlaxiaco, del estado de Oaxaca, fue, según informes, secuestrada y violada el día 29 de agosto de 2005 y puesta en libertad dos días después. Según informes, el secuestro y la violación estaban relacionados con un prolongado conflicto entre miembros de la comunidad de San Isidro Vista Hermosa y las autoridades municipales de Santa Cruz Nundaco. En repetidas ocasiones, el gobierno estatal de Oaxaca no ha intervenido para evitar la violencia en la comunidad, a pesar de denuncias de abusos y de crecientes tensiones.

Cuando fue puesta en libertad, Teresa denunció que un hombre enmascarado la había forzado a entrar en una furgoneta en la que había otro hombre enmascarado. Después la llevaron a un lugar desconocido donde le vendaron los ojos y la amarraron. Entonces, según informes, los captores la violaron. Según organizaciones locales de derechos humanos, la Procuraduría General de Justicia del estado fue lenta para iniciar una investigación y recoger pruebas y, una vez iniciados los procedimientos, según informes, procuró refutar las acusaciones de secuestro y violación. En consecuencia, organizaciones locales de derechos humanos presentaron una denuncia por negligencia ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos. La Procuraduría General de Justicia del estado respondió que los retrasos en la investigación se debieron a la falta de interés de la víctima, que no había respondido a las citaciones oficiales para presentar un testigo. Sin embargo, organizaciones de derechos humanos informaron a Amnistía Internacional de que nunca se citó a la víctima y que la responsabilidad de

---

<sup>8</sup> Se ha cambiado el nombre para proteger su identidad.

interrogar a testigos recae sobre los fiscales y la policía judicial, no sobre la víctima. En el momento de redactar este informe, la Comisión Estatal de Derechos Humanos no había concluido su investigación del caso. La investigación criminal oficial continúa abierta.

### **La hija de Silvia**

La hija de Silvia, que tenía 16 años en aquel momento, fue, según informes, drogada y violada por un grupo de cuatro chicos adolescentes en una fiesta celebrada en la ciudad de Chihuahua en mayo de 2003. Su madre presentó una denuncia ante la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua, la cual transfirió el caso al Consejo del Tribunal para Menores. Este Consejo, que forma parte del sistema de seguridad pública en vez de del sistema judicial, condenó a los chicos a un periodo de rehabilitación en un centro de rehabilitación de menores. Poco después, los cuatro chicos fueron puestos en libertad bajo la custodia de sus progenitores (lo que se conoce como arraigo familiar), quienes eran responsables de mantenerlos vigilados en casa.

En marzo de 2006, el Consejo del Tribunal para Menores notificó a Silvia Madrigal Molina que había decidido retirar todos los cargos a los cuatro chicos. Silvia Madrigal Molina presentó un mandamiento judicial para apelar contra esa decisión. En abril, el Consejo anuló la decisión de absolución y condenó a los cuatro chicos a ingresar dos meses en un centro de detención de menores, a pesar de que para entonces ya no eran menores. En el momento de redactar este documento, los cuatro jóvenes responsables de la violación no habían sido detenidos.

El 13 de mayo de 2006, según informes, dos de los jóvenes que presuntamente violaron a la hija de Silvia se acercaron a ella a la entrada de un centro de diversiones, cuando ella paseaba con un grupo de amigos. Los chicos le dijeron a la hija de Silvia que sabían que su madre estaba intentando meterlos a la cárcel y que ambas debían tener mucho cuidado porque ellos no querían ir a la cárcel.

En marzo de 2006, un auto siguió a Silvia en la ciudad de Chihuahua cuando conducía hacia su domicilio. Ella cree que los ocupantes del auto en cuestión estaban relacionados con las familias de los hombres que violaron a su hija. Silvia presentó una denuncia formal por amenazas e intimidación ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Secretaría de Seguridad Pública del estado. Amnistía Internacional no tiene conocimiento de que se hayan tomado medidas para investigar la amenaza o para garantizar que los responsables de la violación son castigados de forma proporcional a la gravedad del delito.

### **Violencia doméstica**

La encuesta oficial más reciente sobre violencia doméstica publicada en 2005 a partir de información recopilada en 2003 –Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (ENDIREH)–, concluyó que el 49 por ciento de las mujeres por encima de los 15

años de edad que viven con un compañero o cónyuge informó de alguna forma de violencia, ya fuera emocional, económica, física o sexual, durante el año anterior.<sup>9</sup> Del 9 por ciento de mujeres que sufrieron abusos físicos y del 8 por ciento que sufrieron abusos sexuales, tres cuartas partes no presentaron ninguna denuncia del incidente ante las autoridades.<sup>10</sup> La Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres (ENVM) de 2003 concluyó que una de cada cinco mujeres que utilizaron los servicios médicos había sufrido alguna forma de violencia doméstica en el año anterior.<sup>11</sup> Esta situación parece continuar, a pesar de los numerosos proyectos e iniciativas gubernamentales destacadas en las páginas de la 9 a la 20 del sexto informe que presentó el gobierno al Comité, como es la campaña dirigida por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), Proequidad, cuyo objetivo central es “prevenir, sancionar, erradicar la violencia contra la mujer”.

Además, a pesar de que las encuestas ENDIREH y ENVM aportan información importante sobre la magnitud y el tipo de violencia doméstica que afecta tan severamente a las mujeres, no se centran en las respuestas institucionales ni contemplan otras formas de violencia en la comunidad. Amnistía Internacional no tiene constancia de ningún otro estudio detallado reciente que tenga en consideración estos aspectos cruciales. La información facilitada en el informe del gobierno no parece indicar la magnitud ni la complejidad del problema de la violencia contra las mujeres en las diferentes entidades estatales. En especial, no hay indicaciones claras de cómo los servicios médicos y sociales, además de la policía, los fiscales y los tribunales, han modificado la manera de abordar los casos. En consecuencia, resulta imposible evaluar si las autoridades relevantes están actuando con la debida diligencia, en particular, en la lucha contra la violencia doméstica. Esta carencia de datos hace temer que no se hayan introducido mecanismos para vigilar la eficacia de la respuesta del Estado.

En una visita de investigación realizada recientemente a México, en junio de 2006, Amnistía Internacional habló con organizaciones de mujeres, víctimas y autoridades sobre las medidas aplicadas para combatir la violencia doméstica. La conclusión preliminar que extrajo Amnistía Internacional fue que existe una grave disparidad entre las medidas relacionadas con los procedimientos legales que supuestamente protegen a las mujeres y la aplicación en la práctica en los estados de Oaxaca y Chiapas. Suscitan especial preocupación los siguientes puntos:

- el hecho de que no se aplique adecuadamente la legislación que tipifica como delito la violencia doméstica;
- la promoción por parte de las instituciones estatales de la conciliación entre una mujer víctima de violencia doméstica y su compañero-agresor en todos los casos con la excepción de los más graves;

---

<sup>9</sup> Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares, ENDIREH, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2004.

[http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100663.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100663.pdf).

<sup>10</sup> *Ibid.*, página 68.

<sup>11</sup> Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres, 2003, Instituto Nacional de Salud Pública.

- que se responsabilice sistemáticamente a la mujer que presenta denuncias por violencia doméstica contra su compañero de hacer llegar al agresor la notificación escrita oficial citándolo a comparecer en una vista de conciliación;
- la frecuente negativa de los representantes de la Procuraduría General de Justicia de los estados a aceptar denuncias de violencia doméstica a menos que un médico forense oficial confirme la gravedad de las heridas físicas. (Los Códigos Penales consideran únicamente lesiones graves las resultantes de aquellas heridas que el médico confirme que tardarán más de 15 días en curarse.);
- que se requiera frecuentemente a las víctimas que presenten dos testigos a los fiscales para que confirmen la violencia doméstica antes de iniciar una investigación;
- la carencia de expertos forenses oficiales capaces de evaluar adecuadamente los traumas físicos y psicológicos de las víctimas de violencia doméstica;
- la falta de medidas de protección reales para garantizar la seguridad de las mujeres contra las represalias de sus compañeros, especialmente después de que presenten una denuncia de violencia doméstica. (La violencia doméstica se considera un delito menor, de modo que, incluso cuando se detiene y acusa a un sospechoso, éste será puesto en libertad bajo fianza inmediatamente, lo que sitúa a la mujer en una situación potencial de riesgo.);
- la ausencia generalizada de perspectiva de género en el tratamiento que reciben las víctimas por parte de las instituciones policiales, judiciales y ejecutivas pertinentes.

En junio de 2006, una delegación de Amnistía Internacional entrevistó a Adela Hernández, cuya hermana, **Mericia Hernández López**, desapareció de su hogar, próximo a la ciudad de Oaxaca, el 21 de agosto de 2005, dejando a un bebé de seis meses. A pesar de denunciar su desaparición a las autoridades y del hecho de que el esposo de Mericia Hernández había cambiado repetidas veces su versión de las circunstancias en las que la vio por última vez, según informes, la policía dijo a Adela que no se preocupara porque su hermana volvería. La policía inició la investigación ocho días después de que se presentara la denuncia. Según informes, se pidió a Adela Hernández que facilitara más pruebas de la implicación de su cuñado. No fue hasta marzo de 2006 que un experto forense de la Procuraduría General de Justicia examinó la casa de Mericia Hernández para buscar pruebas físicas. Según informes, los fiscales no recogieron testimonios de vecinos que habían informado a los agentes de que se sabía que el cuñado de Adela había utilizado la violencia contra una esposa anterior y contra Mericia Hernández. Aún así, la policía judicial informó a Adela Hernández de que no había nada que pudieran hacer, ya que no tenían pruebas suficientes en el expediente para presentar cargos contra su cuñado. Continúa sin conocerse el paradero de Mericia Hernández López.

### **Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua**

En 2003, Amnistía Internacional publicó un informe, *México: Muertes intolerables. Diez años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua* (Índice AI: AMR

41/026/2003, de agosto de 2003), para poner de relieve el carácter reiterado de la violencia contra las mujeres en estas dos ciudades y el hecho de que las autoridades, sistemáticamente, no eviten con eficacia estos delitos y los sancionen. Como indica el informe del gobierno de México al Comité, se ha realizado una inversión considerable de los recursos federales y estatales en Ciudad Juárez (aunque no en la ciudad de Chihuahua) para solventar esta situación.<sup>12</sup> En particular, Amnistía Internacional acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, la cual ha intentado coordinar muchas de las dispares iniciativas de los organismos federales, estatales y municipales y ha llevado a cabo el análisis más exhaustivo del patrón común de violencia contra las mujeres y la impunidad en la ciudad. No obstante, el mandato de la Comisión le impide implicarse más en los aspectos judiciales de los casos o examinar la labor de policías y fiscales.

En 2005, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, que forma parte de la PGR, publicó la conclusión de su revisión de los expedientes de las investigaciones realizadas sobre 379 mujeres asesinadas desde 1993 en Ciudad Juárez. En el informe se reconoció el fallo sistémico a la hora de evitar y sancionar delitos cometidos contra mujeres en Ciudad Juárez durante muchos años. Sin embargo, la metodología y las conclusiones del informe no incorporaban un análisis claro de la violencia basada en el género en la ciudad. Además, a pesar de los índices constantemente elevados de violencia contra las mujeres y la impunidad en Ciudad Juárez, la PGR restó importancia a la magnitud y la gravedad de los delitos cometidos contra las mujeres y sugirió que las personas que desean poner de relieve los delitos y la impunidad habían creado una “percepción diferente a la realidad” en torno a los delitos.<sup>13</sup>

Estas conclusiones se fundamentan en la revisión técnico-jurídica de las pruebas incluidas en los expedientes de las investigaciones llevadas a cabo por la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua desde 1993. No obstante, la revisión no ha supuesto la realización de nuevas investigaciones, como volver a interrogar a los testigos o recoger nuevas pruebas. Esto es así a pesar del hecho de que las investigaciones originales dejaron numerosas pistas sin investigar y no documentaron correctamente ni dejaron constancia de las pruebas en el expediente, en especial de las pruebas forenses y los informes de las autopsias. Ante estas limitaciones, no queda claro cómo ha concluido la Fiscalía Especial que aproximadamente el 20 por ciento de los 379 homicidios documentados oficialmente comportaron violencia sexual. Del mismo modo, dado que las autoridades estatales no guardaron registro adecuadamente de los muchos cientos de mujeres y niñas denunciadas como desaparecidas, no queda claro cómo las autoridades federales llegaron a la conclusión de que sólo se desconoce el paradero de 34 mujeres.

---

<sup>12</sup> Todos los casos, salvo 24, continúan bajo la jurisdicción del estado de Chihuahua ya que la PGR no ha reclamado la jurisdicción para investigar los aproximadamente 350 casos que restan. La reforma del artículo 73 de la Constitución que propone el gobierno federal para ampliar los criterios por los cuales la PGR pueda reclamar la jurisdicción no ha progresado.

<sup>13</sup> [www.pgr.gob.mx/Cd\\_Juarez/inf\\_final.pdf](http://www.pgr.gob.mx/Cd_Juarez/inf_final.pdf).

Las conclusiones de la PGR no parecen tener en consideración las recomendaciones de las organizaciones internacionales y nacionales, como son la propia Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez establecida por el gobierno, para garantizar que los delitos se analizan desde una perspectiva de género, con el fin de determinar qué papel desempeña el género de la víctima en el móvil y en la comisión del delito. En lugar de eso, las conclusiones de la PGR sugieren que sólo los delitos que comportan violencia sexual constituyen casos de violencia de género, con lo que aparentemente se excluyen de esta categoría los casos ocurridos como consecuencia de la violencia en el ámbito familiar. Otros homicidios se han clasificado como resultantes de la “violencia social”, un concepto que parece excluir necesariamente, sin explicación, el género de la víctima como factor en el asesinato. Otro elemento que no recibe la consideración adecuada es la función que desempeñan el clima de violencia contra las mujeres y la impunidad de los perpetradores, condición que ha estimulado a los perpetradores a cometer nuevos delitos. Además, no se ha realizado una revisión sistemática de la fiabilidad de las decisiones judiciales en casos en los que los sospechosos, detenidos y acusados por las autoridades locales denunciaron violaciones graves del proceso debido, como la tortura. Las autoridades federales no han intervenido en los casos de la ciudad de Chihuahua.

El informe de la PGR argumenta también que la estructura federal del gobierno de México limita su capacidad para investigar directamente casos o para hacer rendir cuentas a las autoridades estatales. Sin embargo, el informe no hace mención de progresos para llevar a los autores ante la justicia ni siquiera en los 24 casos en que la Procuraduría General de la República asumió la competencia directa. Amnistía Internacional reconoce las restricciones del marco legal nacional. Aún así, el derecho internacional requiere que no se esgriman estas limitaciones como excusa para eludir la responsabilidad del Estado mexicano en su conjunto de poner en práctica sus obligaciones en el contexto de los derechos humanos internacionales.

La administración del fondo de compensaciones que se puso a disposición de las familias de las víctimas en Ciudad Juárez también ha suscitado preocupación y ha causado angustia a los familiares. A pesar de haber asegurado que al establecer los criterios para la asignación de fondos se respetarían las normas internacionales relativas a las reparaciones, parece que la PGR, responsable de la distribución de los fondos, no ha garantizado un mecanismo completamente transparente y responsable para la consideración de los casos. Amnistía Internacional también ha recibido informes de organizaciones locales de derechos humanos según los cuales se comunicó a las familias, que plantearon dudas sobre la identificación original de los restos de sus hijas, que estaban poniendo en riesgo su derecho a la compensación. Las autoridades también han declarado que el fondo no es para pagar reparaciones en reconocimiento de alguna forma de responsabilidad del Estado, sino un gesto humanitario para ayudar a las familias.

A pesar de las limitaciones de esta revisión de los casos, la PGR identificó a 177 ex funcionarios o funcionarios en servicio de la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua como posibles responsables de negligencia u omisión en las investigaciones originales. No obstante, la PGR concluyó que los casos correspondían a la jurisdicción del estado de Chihuahua y transfirió las investigaciones de vuelta a la institución responsable de las deficientes investigaciones originales. A pesar de que los funcionarios del estado de

Chihuahua aseguraron que las investigaciones se llevarían a cabo con rigurosidad, no se ha hecho rendir cuentas a ningún funcionario. En los pocos casos que se han llevado a juicio, los jueces locales han aplicado las normas de prescripción en favor de los funcionarios acusados. En consecuencia, no se ha hecho rendir cuentas a ningún funcionario público por el incumplimiento sistémico del estado en lo que se refiere a proteger los derechos de las mujeres durante más de una década.

Pese a que no haber procesado a funcionarios en el ámbito estatal en Chihuahua, el gobierno del nuevo gobernador estatal, José Reyes Baeza, ha tomado algunas medidas positivas para mejorar la respuesta oficial a las denuncias de violencia contra las mujeres, ha reforzado las medidas investigadoras y ha puesto fin a las campañas de amenazas e intimidación contra defensores y defensoras de los derechos humanos.

Sin embargo, 28 mujeres y niñas fueron, según informes, asesinadas en Ciudad Juárez en 2005, lo que significa un aumento respecto al año anterior. Además, continúa la lucha de numerosas familias, puesto que muchos de los casos de mujeres asesinadas o desaparecidas en los últimos 13 años siguen sin resolver y continúa habiendo dudas sobre la fiabilidad de las condenas conseguidas, a causa de las denuncias de tortura. El gobierno estatal también se ha comprometido a llevar a cabo una reforma judicial, aunque no está claro hasta dónde ha avanzado o qué impacto ha tenido en la protección de los derechos de las mujeres.

En lo que respecta a la identificación de muchas de las víctimas de homicidios no identificadas o las víctimas cuya identidad continúa en duda, el proyecto que está desarrollando el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) está aportando las primeras medidas dignas de credibilidad para superar, en lo posible, los negligentes procedimientos forenses y de identificación de las autoridades locales que menoscabaron muchas de las investigaciones originales. No obstante, no está muy claro hasta qué punto pondrá en práctica la Procuraduría General de Justicia del estado las lecciones que aprenda de la EAAF en la identificación y en la recopilación, conservación y almacenamiento de pruebas, así como en el tratamiento de las familias de las víctimas con la finalidad de reforzar la actuación y la rendición de cuentas de los servicios forenses locales.

Amnistía Internacional ha mantenido siempre que el patrón común de la discriminación, la violencia contra las mujeres y la impunidad en Ciudad Juárez y en la ciudad de Chihuahua posee una naturaleza compleja, en la que intervienen muchas formas diferentes de delitos y perpetradores, y que generalmente las instituciones no evitan los delitos ni sancionan a los responsables. Sin embargo, todavía tiene que solventarse de manera efectiva la falta de transparencia, coordinación y responsabilidad entre las autoridades municipales, estatales y federales que ha dado lugar a que en tanto tiempo no se haya puesto freno a la violencia contra las mujeres. El alto índice constante de homicidios de mujeres en el estado de Chihuahua indica también que la situación de la seguridad para las mujeres en Ciudad Juárez y en la ciudad de Chihuahua continúa siendo grave y que las mujeres y niñas no tienen libertad para vivir sus vidas sin violencia.

## Casos

En mayo de 2005, **Airis Estrella Enríquez Pando**, de siete años de edad, y **Anahí Orozco Lorenzo**, de diez, fueron brutalmente asesinadas en Ciudad Juárez en dos incidentes aparte, y estos episodios originaron una protesta pública generalizada. En los meses siguientes, las autoridades estatales detuvieron a dos sospechosos en relación con los asesinatos, y ambos se encuentran ahora en proceso de juicio.

**Minerva Torres Albedaña** desapareció en 2001 en la ciudad de Chihuahua cuando tenía 18 años. Los esfuerzos de la familia para pedir a las autoridades que investigaran efectivamente el posible secuestro de la joven fueron infructuosos durante casi cinco años.

A principios de 2005, la Procuraduría General de Justicia del estado citó a la madre de Minerva Torres, Martina Albedaña, para identificar un cadáver que había permanecido sin anunciar en el depósito durante los dos últimos años, desde que se encontró en 2003 a las afueras de la ciudad, según informes, cerca de un lugar en el que se había encontrado otra víctima. La madre identificó finalmente el cuerpo de Minerva por las ropas y efectos encontrados con el cadáver y que encajaban con la información facilitada originalmente a las autoridades. El EAAF también participó en la identificación.

A pesar del hecho de que la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua poseía las prendas que en el expediente se especificaban como la ropa que vestía Minerva Torres en el momento de su desaparición, pasaron dos años sin que las autoridades identificaran el cadáver. La familia presentó una demanda contra las autoridades locales responsables por ocultar el cadáver de Minerva.

**David Mesa** se encuentra en prisión acusado del secuestro y el asesinato de su prima **Nayra Azucena** en la ciudad de Chihuahua en 2003. Según informes, la policía judicial lo torturó para que hiciera una falsa confesión del asesinato, a pesar de no encontrarse en la ciudad en el momento del crimen. La acusación se fundamenta en la confesión que le extrajeron mediante tortura. En el momento de redactar este documento, un juez se disponía a emitir su fallo sobre el caso.

El 24 de febrero de 2004, **Héctor Armando Lastra Muñoz**, ex subprocurador de la Procuraduría General de Justicia de Chihuahua responsable de las investigaciones preliminares de Ciudad Juárez, fue detenido, acusado de explotación sexual de menores. Al parecer, estaba implicado en el reclutamiento y la explotación de una red de prostitución de niñas. También estaban implicados otros miembros de la policía judicial. El 29 de febrero se concedió al ex funcionario la libertad bajo fianza pendiente de la celebración del juicio. El día 5 de marzo, según informes, se dio a la fuga y no ha comparecido ante la justicia.

## Defensoras de los derechos humanos

Las defensoras de los derechos humanos constituyen el centro del movimiento de los derechos humanos de México, que saca a la luz las violaciones de los derechos humanos y trata de defender los intereses de las víctimas y poner de relieve los abusos o la inacción de

los estados. Las defensoras tienen que hacer frente a menudo a intimidación, amenazas y campañas de difamación que arremeten contra su legitimidad, y pueden encontrarse con que se presentan en su contra cargos falsos.

En 2005, la defensora de derechos humanos y periodista **Lydia Cacho**, que dirige un refugio para mujeres en Cancún, fue objeto de repetidas amenazas de muerte proferidas por un ex agente de policía, esposo de una de las mujeres acogidas en el refugio. Las autoridades estatales no procesaron al hombre responsable que, según informes, estaba relacionado con el crimen organizado. Posteriormente, las autoridades federales pusieron a disposición a agentes para proteger a Lydia Cacho.

En diciembre de 2005, un juez del estado de Puebla emitió una orden de arresto contra Lydia Cacho a raíz de una denuncia por difamación que presentó contra ella un poderoso empresario local por un libro publicado anteriormente ese mismo año en el que se incluyen testimonios de víctimas de trata de personas y explotación sexual de menores. Un convoy de policía del estado de Puebla arrestó a Lydia Cacho y la transportó por carretera hasta Puebla, un viaje de 20 horas. Lydia Cacho denunció que la policía había sugerido que podía pasarle cualquier cosa durante el viaje y había insinuado que podría sufrir agresiones sexuales. Al llegar a Puebla, la tuvieron recluida durante algunas horas más antes de concederle la libertad bajo fianza pendiente de acusación por difamación. En la protesta que siguió a su detención, salieron a la luz cintas de escuchas telefónicas anónimas que aparentemente implicaban al gobernador y a otros altos cargos del estado en actos dirigidos a facilitar la acusación, detención e intimidación de Lydia Cacho a favor del empresario local. A consecuencia de todo ello, la Suprema Corte de Justicia ha creado una comisión para considerar si se han violado los derechos de Lydia Cacho. En el momento de redactar este documento, el caso contra Lydia Cacho continuaba pendiente, al igual que la investigación de la conducta oficial indebida.

En diciembre de 2004, la activista por los derechos de los indígenas de Guerrero **Obtilia Eugenio Manuel**, quien ha hecho campaña para que se haga justicia con las dos mujeres indígenas a quienes violaron militares en 2002, Valentina Rosendo Cantú e Inés Fernández, recibió amenazas de muerte anónimas. En la carta que recibió se decía “muy pronto descansar[ás] en paz” y también se amenazaba a su familia. Se le decía: “tú segues dando duro golpe a nosotros. Sigue con tus mentiras de violación a Valentina e Inés. Ya basta de estupideces de lo que nos echas, ya te vamos a dar gusto de por si tenía hambre el gusano de ti”.

Posteriormente se vio a algunos hombres vigilando su casa, al menos tres veces, y tomando fotografías y vigilando las oficinas de la Organización del Pueblo Indígena Tlapaneco (OPIT), la organización indígena con la que trabaja Obtilia. Según informes, esta mujer ha sufrido intimidación y amenazas de muerte antes en relación con su trabajo a favor de las dos víctimas de violación, pero no las ha denunciado por miedo a las represalias contra ella y su familia. Las autoridades federales le facilitaron algunas medidas de seguridad, pero las investigaciones oficiales sobre las amenazas emitidas por las autoridades del estado de Guerrero no dieron ningún resultado.