

APARTADO IX

**OTROS INFORMES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS**

OEA/Ser. L/V/II.100
 Doc. 7 rev. 1
 Septiembre 24, 1998

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

CAPÍTULO IX LOS DERECHOS DE LA MUJER

[...]

INTRODUCCIÓN

609. En las últimas décadas, se ha incrementado sustancialmente la participación femenina en la actividad económica. Este fenómeno está estrechamente ligado a los profundos cambios sociales que se han operado en México y en los demás países de América Latina. Sin embargo, estos cambios no se han producido a un bajo costo. Las mujeres han sufrido grandes discriminaciones en el hemisferio, siendo relegadas en muchos casos a trabajos del hogar, y marginadas, en otros, de ascensos laborales. La CIDH ha prestado particular atención a esta materia, ya que cuenta incluso con una relatoría hemisférica sobre el tema. En la visita in loco realizada a México, el mismo fue abordado con especial detenimiento, recibándose un importante número de denuncias e informes que demuestran lo delicado de la situación de los derechos de la mujer.

I. EL MARCO JURÍDICO

A. NORMATIVA INTERNACIONAL

610. La Convención Americana establece en su artículo 24 que “todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

611. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra lo siguiente en su artículo 26:

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión...

612. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, señala en su artículo 2 que:

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer...

613. Asimismo, el artículo 11.1 del mismo instrumento señala que:

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:

(...)

- (b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;
- (c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo...

B. NORMATIVA INTERNA

614. El artículo 1o. de la Constitución Política mexicana establece que “todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...”.

615. El artículo 4 constitucional señala:

El varón y la mujer son iguales ante la ley... Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

II. LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER

616. En México, como en otros países de América Latina, las mujeres no han tenido a lo largo de la historia una gran participación en las distintas ramas de la economía, ni en el ejercicio de cargos públicos. Si bien esta tendencia ha variado en los últimos años, incrementándose el número de plazas ocupadas por mujeres, los niveles

continúan siendo bajos. En 1990, el 20% de los administradores y gerentes de las empresas mexicanas eran mujeres. En 1995, el 6,7% de las personas que trabajaban para el Gobierno eran mujeres, y solo el 13,9% de los congresistas pertenecían a ese sexo.¹

617. La CIDH estima que es fundamental el realce de la labor de la mujer como factor para el desarrollo de los sistemas económicos y políticos de los pueblos del hemisferio. Asimismo, entiende que tal objetivo sólo puede ser logrado con el esfuerzo de las propias mujeres, estudiando, preparándose y luchando para ocupar posiciones importantes dentro de las distintas fuentes de trabajo. Sin embargo, es fundamental que el Estado cree las condiciones necesarias para tal efecto, y así promover una participación más activa de la mujer en los distintos entes políticos y económicos del país. En este sentido, la Comisión ve con especial complacencia, la creación por parte del Estado mexicano, del Programa Nacional de la Mujer - Alianza para la Igualdad, el cual permitirá avanzar en el ordenamiento integral de las tareas orientadas a promover su participación plena en la sociedad en igualdad de oportunidades con los hombres. Entre las acciones prioritarias, dicho programa tiene previsto establecer mecanismos para asegurar el respeto de las trabajadoras y su acceso a los sistemas de previsión y seguridad social, en pie de igualdad con los hombres, vigilando el cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo para evitar la discriminación por sexo, edad, estado civil y gravidez, así como la segregación ocupacional y la correlativa disparidad por sexo en las remuneraciones y en las oportunidades de ascenso laboral.

618. A pesar de estos avances, existen problemas fundamentales que quedan por combatir, uno de ellos es el relacionado con los bajos índices de desarrollo de la mujer en comparación con el de los hombres. Al respecto en 1993, el 13,6% de la población adulta femenina era analfabeta, en comparación con el 8,9% de la población adulta masculina, y el porcentaje de mujeres estudiantes era menor en un 6% que el de los varones.² Aunque los porcentajes no sean alarmantemente distintos, existe la necesidad de reducir estas disparidades, para así evitar que las oportunidades de la mujer no se vean mermadas como consecuencia de su baja formación.

1 UNDP - Human Development Report 1996.

2 UNDP - Human Development Report, 1996.

III. LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

619. La problemática existente en el hemisferio por la gran cantidad de hechos de violencia contra la mujer, ha despertado el interés de los Estados que han apoyado la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Dicho instrumento ha entrado en vigor el 5 de marzo de 1995, y hasta el momento ha sido ratificado por veintisiete Estados. México se encuentra entre los países signatarios, más no entre los que la han ratificado. En este sentido, la Comisión durante la visita in loco realizada a México, expresó a las autoridades gubernamentales mexicanas la necesidad e importancia que representa para el Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, así como para el pueblo de dicho país, que el Estado ratifique todos los instrumentos internacionales suscritos por México en materia de derechos humanos, incluyendo la Convención de Belém do Pará.

620. El artículo 1 de dicha Convención señala:

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.³

621. En esta materia, la Comisión destaca la iniciativa de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, consistente en la creación de Centros de Terapia y Apoyo, y Centros de Atención de las Víctimas de Violencia Intrafamiliar, como parte de las dependencias especializadas de dicha institución.⁴ El Estado puso en conocimiento de la CIDH que se han instalado Agencias Especializadas en Delitos Sexuales, y que se han puesto en marcha programas de atención a víctimas en 27 estados de México. Informó además que en la reforma al Código Penal del Distrito Federal en 1990, se aprobó la tipificación del hostigamiento sexual como “delito que concierne no sólo a conductas del patrón, empleador, o supervisor, sino a las

3 El artículo 2 señala que se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar del trabajo, así como instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

4 Igualmente, Aguascalientes, Colima, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Tamaulipas cuentan con centros de atención o Fiscalía.

cometidas por cualquier persona que posea una relación de autoridad sobre las víctimas”. En abril de 1996 también se otorgaron facultades a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para atender a las víctimas de este tipo de delitos, con apoyo jurídico, social y psicológico.

622. La CIDH reconoce el valor positivo de las acciones arriba señaladas, como mecanismos para prever el castigo de los culpables de dichos actos de violencia. La Comisión señala que, además de dichas medidas punitivas, deben adoptarse aquellas dirigidas a prevenir los referidos actos de violencia. En este sentido, la Comisión ha recibido denuncias que indican que las mujeres son víctimas de graves abusos cometidos por agentes del Estado, o con su consentimiento, como es el caso del delito de violación, especialmente cuando están privadas de su libertad. La importancia de atacar el problema preventivamente es indudable, pues con frecuencia las mujeres que han sufrido abusos sexuales por agentes de la seguridad mexicana, temen realizar la denuncia, por miedo a represalias en su contra o de sus seres queridos. Si bien se desconocen las estadísticas manejadas por el Gobierno, las numerosas denuncias realizadas por organizaciones de derechos humanos parecen confirmar lo reiterado de la situación.⁵

623. Entre las denuncias se encuentra un caso ocurrido el 2 de noviembre de 1995, aproximadamente a las 6:30 p.m., cuando la niña N.N.,⁶ de 14 años de edad, se encontraba caminando por el palacio municipal en el pueblo de Cuetzalán, Estado de Puebla, cuando fue interceptada por cuatro policías municipales, incluido el Comandante. N.N., que es miembro de la Comunidad de San Miguel Tzinacapán, cerca de Cuetzalán, la llevaron por la fuerza a la comandancia e introdujeron en los baños. Se le dijo que se desvistiese y, ante su negativa, uno de los policías forzosamente le arrancó la ropa. Posteriormente, le arrojaron dos cubetas de agua y fue llevada a una de las celdas policiales. N.N. fue violada por tres oficiales. Como resultado del ataque, la misma sufrió múltiples hematomas y laceraciones. Fue amenazada de muerte y de que su familia sufriría represalias si informaba a alguien acerca de lo que había pasado. Posteriormente, N.N. presentó una denuncia ante el Agente del Ministerio Público y un doctor certificó esa misma noche la violación. El caso todavía continúa en la impunidad.⁷

5 La Asociación Mexicana contra la Violencia hacia las Mujeres, A.C. (COVAC), señala que la afluencia de personas que diariamente acuden a la Asociación se ha incrementado cada año. Para 1991, atendió 334 casos; en 1992, 491 casos; y en 1993, 711 casos.

6 La identidad de esta persona es de conocimiento de la CIDH, pero no se revela por tratarse de una menor de edad.

7 Amnistía Internacional, Violaciones de Derechos Humanos en contra de las Mujeres en México, pág. 4.

624. La Comisión ha recibido igualmente otras denuncias similares, como la de las hermanas María Teresa, Cristina y María Méndez Santúz. Las mismas denunciaron que el 8 de junio de 1994, fueron detenidas ilegalmente junto con su madre por miembros del Ejército Federal mexicano en el retén militar localizado en el camino que va rumbo al Ejido Jalisco, en el Municipio de Altamirano, Estado de Chiapas, aproximadamente a las 2:30 p.m., al regresar ellas de un poblado vecino donde fueron a vender productos agrícolas. Asimismo, señalaron que, en el momento de su detención, los militares empezaron a hostigarlas y torturarlas para que confesaran su participación en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Las hermanas fueron separadas de su madre e introducidas en un cuarto de madera donde fueron interrogadas. Luego, un oficial ordenó a otros soldados que entraran y sujetaran a las tres mujeres para posteriormente violarlas. Los hechos relatados continúan impunes.⁸

625. Igualmente, las mujeres en México son víctimas frecuentes de violencia dentro de la familia o unidad doméstica, quedando en muchos casos impune el cónyuge agresor. La Comisión fue informada de que en otros casos, la pena al cónyuge violador resultaba atenuada por tendencias jurisprudenciales de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (números 10/94 y 12/94), que indicaban que no procede calificar como delito la violación entre marido y mujer, sino que se trata del “ejercicio indebido de un derecho”. Sin embargo, el Estado observó que actualmente dicha situación había sido superada, puesto que: ...la reforma al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia federal tipificó el delito de violación como una práctica que puede ocurrir inclusive en el matrimonio.

626. De acuerdo a lo informado por el Estado, el delito de violación sí puede darse entre cónyuges, y es calificado y sancionado como tal. Cita dicho Estado una serie de criterios jurisprudenciales en el mismo sentido, cuyo lenguaje es claro: “si bien el cónyuge tiene derecho a la relación sexual con su pareja, no puede permitirse que lo obtenga violentamente”; “el derecho a la relación carnal existente entre aquellos que se han unido en matrimonio no es ilimitado, pues en ocasiones uno de los cónyuges puede oponerse a la misma...”; “...el objeto jurídico protegido es la libertad sexual y el consentimiento que los cónyuges convienen al contraer matrimonio, en

8 El presente caso se encuentra actualmente en trámite ante la Comisión, la cual emitirá oportunamente una decisión al respecto.

particular la mujer para cohabitar con su marido, no es un consentimiento absoluto sin posterior libertad de elección sexual”.

627. La Comisión destaca el progreso logrado por el Estado mexicano en los términos arriba mencionados, de indudable importancia para la protección de los derechos de la mujer en dicho país. También cabe consignar otras iniciativas interesantes y positivas, tales como la campaña de divulgación emprendida por la CNDH en México tendiente a convencer tanto a las víctimas como a los victimarios, de que el uso de la violencia es un abuso, y de que los atributos de masculinidad y feminidad no implican dominación. En el marco de tal campaña, se ha editado material audiovisual de distribución, incluyendo propuestas de adecuación de las leyes, a fin de proteger a la mujer y al niño de la violencia, a defender a la familia del problema del abandono, y a contrarrestar la discriminación de la mujer en todos los ámbitos.

628. Por otra parte, la Comisión ha recibido información sobre violencia contra la mujer en establecimientos de salud. En ese sentido, se denunció que a Dora Luz Pérez Santos y a Ana Laura Sánchez Montiel, les fue implantado un dispositivo intrauterino, habiendo explícitamente negado su autorización para el efecto. Esta práctica debe ser estrictamente investigada por las autoridades competentes, y de ser el caso, corregida y sancionada de acuerdo a la ley.⁹

629. La Comisión se ha referido a la práctica de la tortura en el capítulo del presente informe dedicado al derecho a la integridad personal, y ha llamado la atención sobre los procedimientos realizados durante la permanencia de los detenidos en el Ministerio Público. La CIDH hace extensiva su condena a aquellos funcionarios gubernamentales que abusan de su cargo y autoridad para cometer el delito de violación o abusos sexuales, amenazando y atemorizando a las mujeres para que no denuncien lo ocurrido. El Estado mexicano debe prestar todas las garantías y la seguridad necesarias para que las mujeres que son víctimas de estos delitos, puedan realizar la denuncia libre y espontáneamente, y llevar a cabo las investigaciones conducentes para aclarar los hechos y juzgar a los responsables. Asimismo, la CIDH expresa su rechazo a aquellas personas que abusando de su cargo pretendan obtener favores sexuales de sus subordinadas. En lo que respecta a este último asunto, en 1990 se introdujeron en el Código Penal para el Distrito Federal sanciones por 30

9 Conforme al artículo 67 de la Ley General de Salud, “quienes practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para que éste la admita, serán sancionados conforme a las disposiciones de la misma ley, independiente de la responsabilidad penal en que incurran”.

días de salario mínimo u 8 meses de cárcel a quienes cometan dicho delito. A pesar de ello, la Comisión estima que deben contemplarse sanciones más severas a los delitos de violencia contra la integridad física y moral de las mujeres.

IV. LA DISCRIMINACIÓN EN LA FRONTERA NORTE

630. A pesar de que en toda la geografía de México la participación femenina en la actividad económica ha crecido sustancialmente, en el caso de la frontera norte, esta mayor participación en los mercados laborales resulta ser no sólo más intensa, sino además con características específicas que la tornan cualitativamente diferente. Esta peculiaridad de la frontera Norte se asocia, entre otros factores, al mayor grado de urbanización, mayor nivel de escolaridad, alta migración, etc.; y en general, a las distintas características socioeconómicas de la población que posibilitan una mayor inserción femenina en el mercado laboral.¹⁰

631. En este sentido, conforme a la información recibida por la Comisión, un aspecto central del empleo femenino en la frontera norte se refiere a su concentración relativa en el sector maquilador, imprimiéndole con ello un sesgo específico a la dinámica del empleo de este sector de actividad.¹¹

632. Las maquiladoras, o fabricas de procesamiento para la exportación, a lo largo de la frontera de Estados Unidos de América con México, aportan a México U.S.\$29.000 millones en ingresos de exportación, y 500.000 puestos de trabajo. Al menos la mitad de quienes trabajan en este sector, principalmente en los talleres de montaje, son mujeres con salarios suficientes para mantenerse a sí mismas y a sus familias, por encima de los salarios que podrían percibir en cualquier otro sector de empleo en el Norte de México.¹²

633. Estas trabajadoras son víctimas habituales de una forma de discriminación que afecta exclusivamente a las mujeres: las maquiladoras les exigen que se sometan a exámenes de embarazo como condición para el empleo y les deniegan el trabajo si el resultado es positivo. En algunos casos, si una mujer queda embarazada poco después de empezar un trabajo en la maquiladora, puede ser maltratada y forzada

10 Mujeres, Migración y Maquila en la Frontera Norte, el Colegio de la Frontera Norte, pág. 133.

11 Idem.

12 Human Rights Watch/Américas, Discriminación Sexual en el Sector de Maquiladoras de México, pág. 2.

a dejar su puesto de trabajo por dicha causa. El trato discriminatorio en las empresas del sector de maquiladoras está destinado a las mujeres, violando así normas internacionales de derechos humanos y de derechos del trabajador. El Gobierno mexicano, a pesar de su obligación jurídica internacional y nacional de garantizar la protección de estas trabajadoras, ha hecho muy poco por reconocer o remediar las violaciones de los derechos al trato no discriminatorio y a la intimidad de estas mujeres. Además, el hecho de que el Gobierno mexicano no corrija la discriminación en las maquiladoras, es una violación al derecho de las mujeres a decidir cuántos hijos desean tener y cuándo hacerlo. De hecho, los funcionarios mexicanos responsables de comprobar el cumplimiento y la aplicación de la Ley Federal del Trabajo de México –que prohíbe expresamente la discriminación sexual– condenan inconsistentemente este tipo de prácticas discriminatorias; se consideran incapaces de aplicar la ley; y, uno de ellos, considera la discriminación basada en el embarazo razonable o legítimo.¹³

634. La situación se agrava por las condiciones insalubres en las cuales frecuentemente deben trabajar las mujeres. En ciertos casos, están en contacto con sustancias químicas y solventes sin ningún equipo de protección en los sombríos galpones, sometidas a ruidos, calores y acelerados ritmos de trabajo, así como a la monotonía de movimientos.¹⁴ Hay que destacar que estas condiciones de trabajo parecen darse por igual, tanto para hombres como para mujeres. Sin embargo, deben adecuarse y corregirse para brindar a todos los trabajadores, de ambos sexos, un sano ambiente laboral.

635. El hostigamiento sexual se da en mayor o menor medida, y con diferentes consecuencias por parte de compañeros de trabajo, supervisores y jefes o gerentes, no pudiendo la trabajadora hacer mucho legalmente, a pesar de estar contemplado el hostigamiento sexual como un delito.¹⁵ El problema fundamental que se plantea en este sentido, es el temor de la mujer por perder su puesto de trabajo si interpone una denuncia. El trabajo en las maquiladoras representa para estas mujeres, por su baja formación educativa, una de las mejores opciones de trabajo que pueden conseguir. El temor a perder ese seguro ingreso mensual, por lo general las lleva a tolerar los abusos.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Grupo Factor X, *La Violación de los Derechos de las Humanos en la Frontera Norte de México: Derechos a la Salud y a un Medio Ambiente Sano*, Caso de la Mujer, P. 3.

¹⁵ *Ídem*.

636. Con relación a estos hechos narrados, la Comisión durante su visita in loco a México, recibió información en diversas audiencias celebradas, sobre el caso de Alejandra Vega Quiñones, quien fue supuestamente despedida de su trabajo por quedar embarazada; y el de Luz Elena Corona, quien sufrió un aborto presuntamente como consecuencia del incumplimiento de la empresa de las normas de seguridad e higiene para tutelar el trabajo de mujeres embarazadas.

637. En este sentido, la Comisión señala que el Estado mexicano tiene la obligación de vigilar para que las normativas que rigen la materia tanto en el ámbito interno como internacional se cumplan cabalmente, y evitar que los hechos mencionados sigan ocurriendo. La estricta supervisión del Estado por medio de la autoridad competente, la adecuada aplicación de la ley y la efectiva administración de justicia, podrían atenuar los abusos y terminar con las discriminaciones que sufren algunas mujeres en la frontera Norte de México.

V. RECOMENDACIONES

638. En virtud del análisis precedente, la CIDH formula al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:

639. Que supervise estrictamente el cumplimiento por parte de los empleadores, de las normas nacionales e internacionales en materia laboral, a fin de evitar que se produzcan discriminaciones contra las mujeres en el momento de ser empleadas; y a fin de proveer un ambiente adecuado de trabajo que redunde positivamente en su seguridad y desempeño.

640. Que cumpla con los procedimientos de derecho interno que sean necesarios, a fin de ratificar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”, y para el desarrollo de la legislación interna correspondiente, a fin de hacerla compatible con dicho instrumento internacional.

641. Que investigue y sancione a los funcionarios que abusen sexualmente de mujeres detenidas en dependencias gubernamentales.

642. Que investigue las denuncias realizadas en relación con la práctica de algunos establecimientos de salud, consistente en la colocación de dispositivos intrauterinos

sin el consentimiento de la mujer; y, en su caso, restablecer las situaciones y sancionar a los responsables de acuerdo a la ley.

643. Que adopte medidas urgentes y eficaces de tipo jurídico, educativo y cultural para poner término a la violencia doméstica contra la mujer, como problema grave que afecta a la sociedad mexicana.

644. Que promueva la creación de las condiciones necesarias para el desarrollo igualitario de la mujer, mediante el aumento significativo de los recursos asignados en el presupuesto a las entidades estatales responsables de dicha área; y que promueva iniciativas a efectos de tal desarrollo, con participación de organizaciones no gubernamentales y otras expresiones de la sociedad civil.

[...]

OEA/Ser.L/V/II.100
Doc. 17
13 octubre 1998

INFORME DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS SOBRE LA CONDICIÓN DE LA MUJER EN LAS AMÉRICAS

PREFACIO

El propósito de esta publicación es presentar el Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas, adoptado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 6 de marzo de 1998. El informe analiza el cumplimiento por los Estados miembros de la OEA con las obligaciones internacionales establecidas en los tratados y declaraciones regionales sobre derechos humanos, en lo relativo a los derechos de la mujer. La información en que se basa este análisis fue obtenida a partir de un cuestionario aprobado por la Comisión. El cuestionario, enviado a los Estados miembros de la OEA y a Organizaciones No Gubernamentales (ONG), solicitó información sobre la aplicación de los derechos humanos desde una perspectiva del género. El cuestionario fue el resultado de consultas con expertos, defensores de los derechos de género y representantes de gobiernos.

Quisiera agradecer sinceramente a los Estados miembros de la OEA y a las ONGs que respondieron a estos cuestionarios: Argentina, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Guyana, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, México, Estados Unidos, Uruguay, Venezuela, el Instituto de Estudios de la Mujer “Norma Virginia Guirola de Herrera” (“CEMUJER”) de El Salvador y el Centro de Estudios de la Mujer-Honduras (“CEM-H”). El detalle y candor de las respuestas nos permitió tener una visión más adecuada sobre la forma en que los derechos de la mujer se ponen en práctica actualmente en las Américas, como también nos ayudó a desarrollar el enfoque que debemos seguir para canalizar mejor nuestros esfuerzos en los derechos de la mujer.

Las respuestas al cuestionario revelan movimientos positivos dentro de los Estados para poner los derechos de la mujer en la agenda social e implementar reformas que afectan el estado legal, social, político y económico de la mujer. Este proceso es una expresión de la fuerza de las organizaciones que abogan por los derechos humanos y los derechos de la mujer, los movimientos democráticos en la

región, el rechazo de las dictaduras y la convicción que la democracia y su triunfo pleno requiere del cumplimiento pleno con los derechos de la mujer. A pesar de los cambios positivos que se han llevado a cabo en la región, subsisten aún problemas graves. El contenido de este informe demuestra que hay discriminación de jure de la mujer en varios países, especialmente con relación a asuntos familiares, administración de bienes y el sistema penal. En los casos de ausencia de discriminación de jure, la práctica actual muestra que importantes derechos de la mujer están desprotegidos. Esta situación afecta en casi todos los ámbitos sociales y a prácticamente todos los países de la región. La pobreza y los conflictos armados tienen un efecto negativo y desproporcionado sobre las mujeres. Además, las mujeres miembros de grupos indígenas o de minorías étnicas están expuestas a otras serias violaciones que son el resultado de su situación específica.

La Comisión en su informe adoptó recomendaciones y decisiones para los Estados miembros de la OEA, y respecto a la forma en que continuará sus funciones en la promoción y protección de los derechos humanos de la mujer. El tema central de las recomendaciones de la Comisión es hacer que las normas internas cumplan con las obligaciones internacionales de los derechos humanos sobre igualdad de género. La Comisión llama a los Estados miembros a que tomen los pasos necesarios para terminar inmediatamente con la discriminación de jure y, al mismo tiempo, que desarrollen y fortalezcan legislación y procedimientos para eliminar todo tipo de discriminación de facto, en este caso sobre género, para conseguir plena igualdad. La Comisión usará su sistema de casos como medio para enfrentar la violencia doméstica, una práctica generalizada que afecta los derechos humanos y los valores democráticos más fundamentales.

Este informe no habría sido posible sin la ayuda de numerosas personas. Quisiera especialmente agradecer a Elizabeth Abi-Mershed, Especialista Principal de la Comisión y a Laura Langberg, Asesora del Proyecto, por el apoyo e interés que entregaron para que este informe se efectuara. Quisiera además agradecer nuevamente a las numerosas personas, incluyendo los representantes gubernamentales y miembros de la sociedad civil, quienes colaboraron con nosotros en la preparación de este informe.

La Comisión seguirá contribuyendo al proceso del logro de los derechos de género dentro del marco de su competencia, y seguirá ofreciendo su ayuda a las importantes iniciativas tomadas por los Estados, organismos de la OEA y grupos nacionales.

Decano Claudio Grossman, Relator Especial sobre los derechos de la mujer.

RESUMEN EJECUTIVO

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su octogésimo quinto período de sesiones, nombró a su Miembro el Decano Claudio Grossman para actuar como Relator Especial sobre los derechos de la mujer y le confirió el mandato de analizar e informar en qué medida las leyes y prácticas de los Estados miembros, relacionadas con los derechos de la mujer, observan las obligaciones consignadas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esos instrumentos, al igual que las constituciones de los Estados miembros, otorgan a todas las personas amplias garantías de igualdad y de protección contra la discriminación. Sin embargo, los Estados miembros han reconocido que persisten leyes y prácticas discriminatorias que impiden que la mujer ejerza plenamente los derechos que le corresponden, de lo cual la Comisión es cada vez más consciente.

El Relator Especial presentó el presente informe a la Comisión, quien lo aprobó durante su 98° período ordinario de sesiones, el 6 de marzo de 1998. Este informe, elaborado con información proporcionada por los Estados, personas, y otros actores de la sociedad civil, fue aprobado por la Comisión en su versión final durante su 100° período de sesiones. El informe comienza por presentar el marco institucional y jurídico del sistema interamericano de derechos humanos y de los mecanismos que se pueden utilizar para encarar deficiencias en el ámbito nacional que limitan la capacidad de la mujer de ejercer sus derechos. A continuación el informe pasa a explicar la metodología que aplicó el Relator a su análisis y estudio y a presentar las conclusiones iniciales que se fundamentan en la información recogida sobre aspectos básicos, incluidos las garantías institucionales y jurídicas a nivel nacional; el aspecto de la capacidad jurídica; el derecho a participar en los asuntos nacionales y el servicio público del país; el derecho a la vida, a la integridad física y a vivir libre de la violencia; y el derecho a igual protección y la prohibición de discriminación.

El informe concluye presentando las recomendaciones de la Comisión encaminadas a remediar las instancias de discriminación *de facto* y *de jure* que impiden que la mujer pueda ejercer plenamente sus derechos; encarar las consecuencias de esa discriminación; y elaborar iniciativas adicionales para lograr esos objetivos en el marco del sistema regional. Entre las recomendaciones, las principales exhortan a que se tome acción de inmediato para identificar y reformar las leyes y prácticas que tienen fines o efectos discriminatorios por razón de género, a los efectos de eliminar todas esas situaciones antes del año 2000. Por otra parte, es crucial que los Estados miembros evalúen los recursos jurídicos que ofrece la legislación interna para desarrollar

y fortalecer su capacidad de ofrecer recursos eficaces a las mujeres que se han visto sujetas a discriminación por razón de género. El informe recomienda que en el curso del próximo año la Comisión centralice su labor relacionada con los derechos de la mujer, en particular en el tema de la violencia dirigida contra ella y en el sistema interamericano de derechos humanos.

Esta iniciativa, aparte del presente informe y recomendaciones, se configuró para despertar la conciencia sobre los métodos que existen en el ámbito interamericano para promover y proteger los derechos de la mujer y para ampliar las relaciones de trabajo entre las entidades gubernamentales y no gubernamentales pertinentes y la Comisión.

La Comisión desea agradecer las contribuciones de Argentina, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, los Estados Unidos, Guatemala, Guyana, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, México, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, así como las recibidas de las siguientes organizaciones no gubernamentales: Instituto de Estudios de la Mujer “Norma Virginia Guirola de Herrera” CEMUJER (El Salvador) y del Centro de Estudios de la Mujer - Honduras CEM-H (con sede en Tegucigalpa) que ofrecieron respuestas sustantivas al cuestionario del proyecto en el cual se basa este informe. La Comisión aprecia el interés y la colaboración que recibió de esos Estados y organizaciones, de los expertos con los cuales consultó el Relator y de otras entidades del sistema, tales como la Comisión Interamericana de Mujeres y la Organización Panamericana de la Salud, y entiende que se trata de un reflejo de la prioridad que se otorga en toda la región al adelanto de la condición jurídica y social de la mujer.

Las obligaciones en materia de derechos humanos contraídas por los Estados al ingresar como miembros de la Organización de los Estados Americanos constituyen una base para la acción en el ámbito nacional. En un sistema democrático, la responsabilidad de garantizar la protección de los derechos individuales necesariamente recae antes que nada sobre la jurisdicción interna. El nombramiento de un Relator Especial por parte de la Comisión, el análisis sobre leyes y prácticas nacionales que preparó y las recomendaciones formuladas, representan un esfuerzo concentrado para partir de iniciativas a nivel nacional y reforzarlas, y para colaborar con los gobiernos de los Estados miembros en la tarea de mejorar la situación de los derechos de la mujer en las Américas. El Relator desea expresar su reconocimiento a Elizabeth A. H. Abi-Mershed, Especialista Principal, y a Laura Langberg, Consultora del Proyecto, por la colaboración que le prestaron en la preparación de este informe.

INTRODUCCIÓN

En 1994 la Comisión renovó su compromiso de asegurar que en cada uno de los Estados miembros de la OEA se respeten plenamente los derechos de la mujer y a tal efecto nombró un Relator Especial sobre la materia. En las constituciones de los Estados miembros de la OEA se reconoce formalmente la igualdad del hombre y la mujer, no obstante lo cual la Comisión ha percibido con claridad creciente que el examen de los sistemas y prácticas legales en el ámbito nacional revela que subsiste, tanto de hecho como de derecho, la discriminación por razón de género.

En el octogésimo quinto período de sesiones de la Comisión, se nombró Relator Especial sobre los derechos de la mujer al Decano Claudio Grossman y se le encomendó que analizara en qué medida las leyes y prácticas de los Estados miembros relacionadas con los derechos de la mujer observan las garantías de igualdad y no discriminación consagradas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este informe se presentan las conclusiones iniciales del estudio, se identifican las instancias de facto y de jure de discriminación contra la mujer que existen en los Estados miembros de la OEA y se formulan recomendaciones destinadas a ayudar a los Estados a perfeccionar el cumplimiento con las obligaciones que han contraído en materia de derechos humanos en el marco del sistema interamericano. Esta es la primera vez que la Comisión adopta un estudio de tanta amplitud sobre la situación de los derechos de la mujer en el hemisferio.

En el Capítulo I se presenta en términos generales el marco institucional y jurídico del sistema interamericano de derechos humanos, así como los métodos y mecanismos con que cuenta, y se subraya la manera en que se los puede utilizar para encarar cuestiones que influyen sobre la capacidad de la mujer de ejercer sus derechos. En el Capítulo II se examinan las actividades que llevó a cabo el Relator Especial al preparar el estudio y el informe y se explica la metodología utilizada en el proyecto. En el Capítulo III se enuncian las conclusiones iniciales que se fundamentan en la información recogida, organizada en torno a un conjunto de aspectos centrales, entre ellos las garantías institucionales y jurídicas a nivel nacional; el aspecto de la capacidad jurídica; el derecho de participar en los asuntos y funciones públicos del país, incluido el derecho de presentar candidatura en las elecciones; el derecho a la vida, a la integridad física y a una vida libre de violencia; y el derecho a igual protección de la ley y la prohibición de la discriminación. Por último, en el Capítulo IV se formulan recomendaciones encaminadas a remediar las instancias de discriminación de facto y de jure que impiden que la mujer pueda ejercer plenamente sus

derechos; encarar las consecuencias de esa discriminación; y elaborar iniciativas adicionales para facilitar el logro de esos objetivos en el marco del sistema regional.

I. EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y LOS DERECHOS DE LA MUJER

A. EL MARCO INTERAMERICANO JURÍDICO E INSTITUCIONAL

Uno de los pilares de cualquier sistema democrático y un principio básico de la Organización de los Estados Americanos es el respeto de los derechos fundamentales de la persona con fundamento en los principios de igualdad y no discriminación. En el preámbulo de la Carta de la OEA se afirma el objetivo de consolidar “dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social”, fundado en el respeto de los derechos esenciales de la mujer y el hombre. En el artículo 3.k se reafirman, como principio básico de la Organización, “los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo”.

El sistema interamericano de derechos humanos establece y define un conjunto de derechos básicos, normas de conducta obligatorias para promover y proteger esos derechos y los órganos que vigilan su observancia.¹ La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los principales instrumentos normativos del sistema, prohíben explícitamente la discriminación por razón de sexo (véase *infra* la sección I.A.1). Los Estados partes al ratificar la Convención Americana adquieren obligaciones vinculantes.² La Declaración Americana es también una fuente de obligaciones jurídicas, ya sea como instrumento que define las responsabilidades de los Estados de la OEA en materia de derechos humanos dentro del marco de la Carta de la Organización, y porque numerosas de sus disposiciones se han transformado en derecho internacional consuetudinario.³ Para fortalecer el marco normativo de

1 Véase CIDH, Documentos Básicos en materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, OEA/Ser.L/V/II.92, doc.31 rev.3, 3 mayo 1996, que da una idea general del sistema e incluye los textos de los instrumentos, normas y estatutos relacionados con derechos humanos.

2 Los siguientes Estados miembros son Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

3 Véase generalmente, Corte IDH, Opinión Consultiva OC-10/89, “Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, 14 de julio de 1989, Ser. A No. 10.

promoción y protección de los derechos de la mujer, la Asamblea General de la OEA adoptó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Esta Convención reciente, que entró en vigencia en marzo de 1995, ya cuenta con 27 Estados partes y en ella se prevé que se pueden presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que denuncien casos de violación de sus disposiciones. (Véase *infra* la sección I.A.2).⁴

A la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“Comisión Interamericana” o “Comisión”), como órgano principal de la OEA encargado de la promoción y la protección de los derechos humanos en las Américas, le corresponde desempeñar un papel especial para estimular aún más el cumplimiento de las normas de la Carta de respeto a los derechos fundamentales de cada persona, con fundamento en los principios de igualdad y no discriminación. En la Sección I.B. *infra* se hace referencia a los mecanismos por medio de los cuales la Comisión ejerce su mandato. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, establecida por la Convención Americana, ejerce funciones consultivas de interpretación de las normas sobre derechos humanos en vigor en las Américas. Las opiniones consultivas de la Corte constituyen una interpretación legítima de dichas normas. La Corte ejerce además las funciones jurisdiccionales obligatorias al interpretar y aplicar las disposiciones de la Convención en los casos en que los Estados partes de la Convención Americana hayan aceptado expresamente su competencia.⁵

El sistema regional también se beneficia de la labor realizada por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM); creada en 1928, fue la primera institución oficial intergubernamental del mundo a la que se le encomendó expresamente que velara por el reconocimiento de los derechos civiles y políticos de la mujer.⁶ Esta Comisión ha participado activamente en el establecimiento de las primeras

4 Al 31 de diciembre de 1997 los siguientes Estados habían ratificado la Convención de Belém do Pará: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Grenadinas, Santa Lucía, St. Kitts y Nevis, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

5 Los Estados partes que han aceptado expresamente la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana son los siguientes: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

6 La CIM fue creada en la Sexta Conferencia de los Estados Americanos como Organización Especializada de la OEA, encargada de identificar y recomendar estrategias orientadas a eliminar la discriminación contra la mujer y promover su plena incorporación a los procesos de desarrollo nacionales. Asimismo, actúa como agencia de ejecución y como mecanismo catalizador en las actividades de cooperación para el desarrollo encaminadas a aumentar la incorporación de la mujer. Véase en general, Plan Estratégico de Acción de la Comisión Interamericana de Mujeres (presentado a la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing, 1995).

normas sistémicas en favor de los derechos de la mujer, a saber: las Convenciones Interamericanas sobre la Nacionalidad de la Mujer (Montevideo, Uruguay, 1933), la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (Bogotá, Colombia, 1948), y la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (Bogotá, Colombia, 1948).⁷ Recientemente la CIM desempeñó el papel decisivo en la redacción y presentación del texto de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.

La historia hemisférica hasta el presente, muestra con claridad que el desafío de consolidar democracias genuinamente participatorias, a la que se han comprometido tanto los Estados miembros de la OEA como la Organización, requiere como objetivo supremo, que se intensifique la participación de todos los sectores sociales en la vida política, social y económica de cada nación. Como los Estados miembros han reconocido, la discriminación de hecho y de derecho continúa obstaculizando la capacidad de la mujer de contribuir plenamente a esa empresa vital.⁸ La Comisión observa con satisfacción que los Estados miembros han establecido como prioridades el fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad, el desarrollo ulterior de mecanismos para el adelanto de la mujer y la incorporación del análisis de género en el diseño y la aplicación de políticas públicas.⁹ Como este informe confirma, el establecimiento de prioridades a nivel regional crea y refuerza la acción en el ámbito nacional.

El aumento de la participación de la mujer en la sociedad nacional es necesariamente parte integral del programa de actividades de otras entidades de la OEA, como la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), que recientemente en diciembre de 1997 copatrocinó un seminario sobre la mujer y su participación política. Por su parte, en noviembre de 1997, el Consejo Permanente de la OEA anunció la creación de una nueva iniciativa para coordinar las acciones en este campo. Por otra parte, los Estados miembros están incluyendo su compromiso con

7 Véase en general, CIM, "A Century of Struggle for Women's Rights in the Americas: CIM Achieving the Promise" (Un siglo de lucha por los derechos de la mujer en las Américas: la CIM logra la promesa), (folleto publicado en 1995). Asociación Civil, La Mujer y el V Centenario de América y Venezuela, Historia de la CIM 1928 - 1992 (1996).

8 AG/RES.1432 (XXVI-0/96).

9 AG/DEC.8 (XXV-0/95), AG/RES. 1432 (XXVI-0/96). En las reuniones técnicas preparatorias de la Cumbre que se realizará en Santiago de Chile en abril de 1998, se le ha otorgado importancia al papel de la mujer en la vida nacional. Asimismo, los Estados miembros también están examinando la condición jurídica y social de la mujer en el marco de las organizaciones multilaterales, incluida la OEA. Los Estados miembros han fijado metas para la OEA que incluyen la incorporación plena del concepto de equidad de género en sus actividades, la intensificación de la participación de la mujer en proyectos y programas, la promoción del adelanto de la mujer en todos los niveles y la incorporación de cuestiones relacionadas con la mujer en sus actividades de desarrollo. Véanse AG/RES. 829 (XVI-0/86), 933 (XVIII-0/88), 1061 (XX-0/90), 1192 (XXII-0/92) y 1303 (XXIV-0/94).

el adelanto de la mujer como tema importante en los preparativos para la Cumbre de las Américas que se realizará en Santiago de Chile en abril de 1998.

1. PRINCIPIOS DE NO DISCRIMINACIÓN Y DE IGUAL PROTECCIÓN QUE CONSTITUYEN EL FUNDAMENTO DE LOS INSTRUMENTOS CONSTITUTIVOS DEL SISTEMA REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Los instrumentos del sistema interamericano de derechos humanos, igual que los sistemas universales y regionales en general, se basan en principios de igualdad y no discriminación. El presente informe se centra en los principales instrumentos regionales, no obstante lo cual necesariamente se hace referencia al marco universal, en particular a la Declaración Universal de Derechos Humanos, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (“la Convención de la Mujer”) y al derecho internacional consuetudinario.

Los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal proclaman que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” y que, por lo tanto, cualquier persona puede invocar todos los derechos y libertades consignados en la Declaración “sin distinción alguna”, incluido el sexo. La Convención de la Mujer desarrolla y amplía las obligaciones jurídicas generales enunciadas, *inter alia*, en los artículos 2.1, 3, 4.1 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en los artículos 2.2 y 3 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que requieren que las partes se abstengan de ejercer discriminación alguna por las razones que enumeran, incluido el género. En el artículo 1 de la Convención de la Mujer se manifiesta que la expresión “discriminación contra la mujer”:

- denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales...

La definición cubre toda diferencia de tratamiento por razón de sexo que:

- de manera intencional o no intencional, ponga a la mujer en desventaja;
- impida el reconocimiento, por toda la sociedad, de los derechos de la mujer en las esferas públicas y privadas; o
- impida que la mujer ejerza sus derechos.

El artículo 2 de la Convención de la Mujer requiere que los Estados partes adopten e implementen “por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer”, que incluye el deber de “abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación”, así como el deber de adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, “para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer”.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, al igual que otros tratados generales sobre derechos humanos internacionales y regionales, se basa en amplios principios de no discriminación y protección ante la ley. El artículo 1 de la Convención proclama que cada uno de los Estados partes se comprometen a “respetar los derechos y libertades” consagrados en ella y a “garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos...”, entre ellos el sexo. Cuando un derecho reconocido no esté garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, el Estado parte se compromete a adoptar las medidas necesarias para hacerlo efectivo (artículo 2).

La Convención Americana protege una amplia variedad de derechos civiles y políticos. Su artículo 3 establece el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el artículo 24 el derecho a igualdad de protección ante la ley, que se manifiesta más específicamente en el artículo 17 en lo que se refiere a la “protección a la familia”, y en el cual se establece que “los Estados partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio...”. Si bien la Convención contempla la suspensión de ciertos derechos en situaciones de emergencia que se ajusten a los criterios estipulados en el artículo 27, esas medidas no podrán discriminar con fundamento en el sexo, entre otras cosas.¹⁰

La Declaración Americana enuncia los derechos que se comprometen a respetar los Estados miembros de la OEA que no son parte de la Convención Americana, una vez que ratifiquen la Carta de la Organización, que continúa siendo una fuente de obligación para todos los Estados miembros.¹¹ La Declaración establece que “todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”. Igual que la Convención Americana, la Declaración reconoce una amplia va-

10 Véase, Claudio Grossman, El régimen hemisférico sobre situaciones de emergencia, 17 Revista IIDH 111, 121 (San José, Costa Rica 1993).

11 Véase OC-10/89, *supra*, párrafos 39-43, 45-47.

riedad de derechos, si bien sus disposiciones no están tan desarrolladas y difieren en cierto respecto de las de aquélla. En el artículo II se establece el derecho de igualdad ante la Ley y en el artículo XVII el derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles.

A estos instrumentos básicos se han agregado: el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), el Protocolo Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y, más recientemente, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). De todos los instrumentos mencionados, sólo el Protocolo sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales aún no ha entrado en vigor. Su ratificación y vigencia continúa siendo un objetivo importante, dado que la lucha de la mujer por gozar de todos sus derechos de manera plena y en pie de igualdad requiere la aplicación de todas las categorías de derechos, que son indivisibles. En el Protocolo de San Salvador se enuncian ciertos derechos de los cuales la mujer no disfruta plenamente, como el derecho a trabajar en condiciones justas, equitativas y satisfactorias (artículo 7).

2. LA CONVENCIÓN DE BELÉM DO PARÁ

La Convención Interamericana sobre la violencia contra la mujer, conocida como la “Convención de Belém do Pará”, es fundamental. La elaboración y entrada en vigor de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer constituye, en el marco del sistema regional, una verdadera redefinición del derecho interamericano sobre derechos humanos para aplicarlo con una orientación concreta de género. La adopción de la Convención reflejó el poderoso consenso entre los actores estatales y no estatales de que la lucha para erradicar la violencia de género requiere de acciones concretas y garantías efectivas.¹² Esta iniciativa influyó y se basó en el reconocimiento por parte de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 de que la violencia contra la mujer constituye una violación de derechos humanos, en la adopción más tarde de la Declaración de la ONU sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, y en los acontecimientos ulteriores en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995. A pesar de

12 El proyecto de Convención fue redactado bajo los auspicios de la Comisión Interamericana de Mujeres, cuyas Delegadas y Secretaría realizaron esfuerzos extraordinarios para realizar una Consulta Interamericana sobre la Mujer y la Violencia en 1990, redactar y aprobar un texto en los dos años siguientes, asegurar que la Asamblea General lo adoptara en junio de 1994 y para impulsar su entrada en vigor en marzo del año siguiente.

que la Convención de Belém do Pará es el instrumento interamericano más reciente sobre derechos humanos, es el instrumento más ratificado, y ya cuenta con 27 Estados partes.

La Convención de Belém do Pará reconoce que la violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres. En el artículo 1 se define la violencia contra la mujer como:

- Cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

El concepto de violencia contra la mujer reflejado en la Convención está firmemente fundamentado en los derechos básicos ya reconocidos en el sistema interamericano de derechos humanos, incluidos el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, a la libertad personal, y al derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley. El artículo 5 reconoce que la violencia impide y anula el derecho de la mujer a ejercer otros derechos fundamentales y dispone que: “toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos”. La Convención se refiere además a la relación que existe entre la violencia de género y la discriminación y, en el artículo 6, establece que el derecho de la mujer a una vida libre de violencia incluye, *inter alia*:

- El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y
- El derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

La aplicación y observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, requiere que se determine cuándo la violencia contra la mujer genera la responsabilidad del Estado. En el artículo 7 de la Convención se enumeran las principales medidas que deben adoptar los Estados partes para asegurar que sus agentes se abstendrán de “cualquier acción o práctica” de violencia contra la mujer y a “actuar con la debida diligencia” para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, en caso de que ocurra. Los Estados partes deben tomar las medidas que sean necesarias para hacer efectiva la Convención y para que la mujer que haya sido objeto de violencia tenga acceso efectivo a recursos para obtener medidas de protección o para buscar resarcimiento o reparación del daño.

La Convención establece en sus artículos 10 a 12 tres mecanismos de protección. En primer lugar, los Estados partes deberán informar a la CIM sobre las

medidas que hayan adoptado, así como los obstáculos que hayan encontrado, para enfrentar la violencia contra la mujer. En segundo término, la Convención autoriza a las personas a presentar peticiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, denunciando la violación de sus principales garantías. Al igual que en la Convención Americana, se establecen derechos de acción muy amplias: cualquier persona o grupo, o una organización no gubernamental reconocida por ley en un Estado miembro, pueden presentar una denuncia, que posteriormente será tramitada por la Comisión de conformidad con su Reglamento. Finalmente, un Estado parte o la Comisión de Mujeres podrán solicitar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos emita una opinión consultiva sobre la interpretación de la Convención.¹³

Hasta fines de 1997 la Convención de Belém do Pará ha sido invocada sólo en una sola petición, que está en estudio de conformidad con los procedimientos de la Comisión.

B. LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y LA FORMA EN QUE SE APLICAN PARA PROMOVER Y PROTEGER LOS DERECHOS DE LA MUJER

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el principal órgano de la OEA encargado de promover y proteger los derechos humanos en el hemisferio, tiene el papel crucial de respaldar a los Estados miembros en las acciones que realicen para asegurar y garantizar los derechos de las personas bajo su jurisdicción. Entre sus numerosas funciones, la Comisión tiene a su cargo:

- estimular la conciencia de los derechos humanos en las Américas;
- ofrecer a los Estados miembros servicios de asesoramiento en el campo de los derechos humanos;
- hacer un seguimiento de la situación de los derechos humanos en cada uno de los Estados miembros y llevar a cabo observaciones in loco;
- tomar acción con respecto a las peticiones individuales en que se alegue que ha habido violaciones de derechos humanos;
- preparar estudios e informes; y
- formular recomendaciones a los Estados miembros de la OEA para la adopción de medidas progresivas en favor de los derechos humanos.

¹³ Si bien la Convención de Belém do Pará no prevé expresamente el ejercicio de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, como se ha indicado, los derechos que confiere están profundamente relacionados con los reconocidos en la Convención Americana, lo cual da lugar a la jurisdicción obligatoria en el caso de las demandas que pueden someterse a la jurisdicción de la Corte conforme a lo dispuesto en el Artículo 51.

Una de las características excepcionales del sistema interamericano de derechos humanos es la amplitud de su mandato y la evidencia de múltiples mecanismos de promoción y protección.

1. EL SISTEMA INDIVIDUAL DE PETICIONES

Cualquier persona o grupo puede presentar una petición ante la Comisión alegando que se han violado las disposiciones de la Convención Americana, de la Convención de Belém do Pará o de la Declaración Americana, en el caso de los Estados que no son parte de dichos tratados. En general es necesario que se identifique a la víctima, para que el Estado pertinente pueda iniciar una investigación y responder a las alegaciones que se efectúan, pero la identidad del peticionario puede mantenerse en reserva. La petición debe presentarse por escrito, debe estar firmada y enumerar hechos que indiquen la contravención de un derecho protegido.

Una vez examinada la petición y que se considere que se han satisfecho los requisitos básicos para iniciar su tramitación, la Convención Americana, el Estatuto y el Reglamento de la Comisión contienen disposiciones que permiten iniciar un proceso para reunir información, que incluye la transmisión al gobierno de las partes pertinentes de la petición con la solicitud de que responda suministrando la información del caso. El peticionario tiene la oportunidad tanto de presentar sus observaciones a la respuesta estatal como asimismo, de enviar información adicional, con posterioridad a lo cual se solicita al gobierno que presente sus propias observaciones. Este proceso puede repetirse cuanto sea necesario. La Comisión puede, a solicitud de una de las partes o por propia iniciativa, citar a las dos partes a una audiencia para recibir nueva información, testimonios o argumentos legales. La Comisión también está facultada para efectuar investigaciones in loco de un caso individual, aunque es una competencia que raramente ejerce.

La Comisión, para declarar la admisibilidad de un caso y considerar sus méritos bajo la Convención Americana, la Declaración Americana o la Convención de Belém do Pará, deberá estar satisfecha de que se ha cumplido con ciertos requisitos. En primer lugar, y lo más importante, es que la parte que alega la violación haya agotado todos los recursos disponibles en la jurisdicción interna, habida cuenta de que los sistemas internacionales y regionales de derechos humanos están diseñados para ser subsidiarios de los sistemas nacionales. Se pueden hacer excepciones cuando la legislación del Estado en cuestión no ha garantizado un debido proceso, cuando se ha negado a la parte el acceso a esos recursos, o cuando hay un retraso

injustificado en la decisión sobre los recursos internos en otras palabras, si no han habido recursos disponibles, de hecho o de derecho.

En segundo lugar, la petición debe presentarse de manera oportuna. En el caso de que un tribunal interno haya pronunciado su fallo definitivo, el escrito deberá someterse a la Comisión en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de la notificación o, de lo contrario, en un plazo razonable a partir del momento en que ocurrió la situación denunciada. En tercer lugar, la Comisión no examinará una queja que duplique en esencia una petición que esté pendiente ante una organización gubernamental internacional de naturaleza similar. Cuando se abre un caso, pero no se demuestra que se han llenado los requisitos básicos indicados anteriormente, la Comisión declara el caso inadmisibile.

En cualquier etapa del proceso la Comisión está autorizada de conformidad con el artículo 48.1.f de la Convención a facilitar una “solución amistosa” de la situación denunciada, siempre y cuando las partes deseen valerse de ese procedimiento. En general, la Comisión, una vez concluido el proceso escrito inicial, notificará a las partes que se pone a su disposición a esos efectos, por un plazo determinado. Si las partes convienen en ello, la Comisión colaborará, por ejemplo, en la organización de reuniones, la transmisión de comunicaciones y como mediadora en negociaciones. Conforme a lo dispuesto en el artículo 48.1.f, la Comisión examina el acuerdo que convengan las partes para evaluar si está fundado “en el respeto a los derechos humanos reconocidos” en la Convención Americana, antes de que pueda considerar resuelto el caso de manera amistosa.

Cuando un caso no ha sido resuelto por solución amistosa y está listo para una decisión, la Comisión prepara un informe inicial sobre sus conclusiones, de acuerdo con las disposiciones del artículo 50 de la Convención, para su remisión al Estado en cuestión. En los casos en que se haya establecido que hubo una violación, la Comisión formula recomendaciones que el Estado debe poner en efecto, cuyo objetivo en general es asegurar que se realice una investigación plena de los hechos, que se encause y castigue a los responsables y que se tomen las acciones necesarias para reparar las consecuencias sufridas por la víctima. El Estado tiene una primera oportunidad de carácter confidencial de dar cumplimiento a la decisión de la Comisión, y debe informar dentro de un cierto plazo sobre las medidas que haya tomado para remediar la situación. La Comisión evaluará la respuesta que reciba y escoge una de dos alternativas. Podrá aprobar un informe final, al que se hace referencia en el artículo 51 de la Convención, en el que informará en qué medida se ha cumplido con las recomendaciones y, cuando sea necesario, formulará otras recomendaciones otorgando un período adicional para ponerlas en práctica. Una vez transcurrido el

período fijado, la Comisión decidirá si publica su informe.¹⁴ Como alternativa a la aprobación del informe final la Comisión podrá decidir, si el Estado en cuestión ha aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana, elevar el caso ante dicho órgano.

Tanto la Comisión como la Corte están facultadas para requerir a un Estado que tome medidas de protección con carácter urgente. Conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de su Reglamento, “en casos urgentes, cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Comisión podrá pedir que sean tomadas medidas cautelares para evitar que se consume el daño irreparable, en el caso de ser verdaderos los hechos denunciados”. La Comisión puede solicitar a la Corte que ordene la adopción de medidas provisionales en el caso de circunstancias de gravedad similar, aún en asuntos no sometidos a consideración de la Corte. Esa acción de emergencia se toma sin perjuicio de cualquier decisión futura sobre los méritos de la situación denunciada, y en general tiene como fin proteger la vida y/o la integridad física y psíquica de una persona.

2. JURISPRUDENCIA DEL SISTEMA AL ENCARAR CUESTIONES RELATIVAS A GÉNERO

El primer análisis que conlleva expresamente una connotación de género surgió en el contexto de una solicitud de opinión consultiva presentada a la Corte Interamericana. En 1983, el Estado de Costa Rica solicitó a la Corte que examinara la compatibilidad de varias enmiendas propuestas a su Constitución en materia de nacionalidad y naturalización. Una de las enmiendas habría conferido a mujeres extranjeras que contrajeran nupcias con ciudadanos costarricenses, ciertas consideraciones especiales para obtener la ciudadanía, sin la correspondiente reciprocidad en el caso de hombres extranjeros en la misma situación. La Corte Interamericana, al pronunciar su opinión, se fundamentó en la jurisprudencia básica del sistema europeo y razonó que la distinción en el tratamiento es discriminatoria cuando “carece de justificación objetiva y razonable”.¹⁵ La Corte determinó que la preferencia

14 Con respecto a los Estados miembros que no son partes a la Convención Americana, una vez que la tramitación ha sido completada, la Comisión emite un informe final que contiene los hechos y sus conclusiones y recomendaciones, cuando sea pertinente, con un plazo para su cumplimiento. Si las medidas recomendadas no son adoptadas dentro de este plazo, la Comisión podrá publicar su informe. Hay un procedimiento, que podrá ser utilizado una sola vez, a través del cual una parte puede pedir la reconsideración de las conclusiones o recomendaciones de la Comisión.

15 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-4/84, *supra*, párrafo 56 (en que se cita la sentencia del 23 de julio de 1968 de la Corte Europea de Derechos Humanos en el Caso del Lingüista Bélgica, Ser. A No. 6, párrafo 34). Ejemplos adicionales de la aplicación de esta norma por parte de la Corte Europea pueden encontrarse en: Ct.E.D.H., Marckx contra Bélgica, Sentencia del 13 de marzo de 1978, Ser. A No. 31, párrafos 33 al 34 y 38 al 43; Rasmussen contra Dinamarca, Sentencia del 28 de noviembre de 1984, Ser. A No. 87, párrafos 38 al 42; Abdulaziz, Cabalet y Balkandali contra el Reino Unido, Sentencia del 28 de mayo de 1985, Ser. A No. 94, párrafos 72 y 74 al 83.

de otorgar a una esposa la nacionalidad de su marido, estaba fundamentada en la práctica histórica de conferir al esposo y padre autoridad en el seno del matrimonio y la familia y que, por lo tanto, era “consecuencia de la desigualdad conyugal”.¹⁶ En virtud de lo anterior la Corte determinó que no se podía justificar la distinción propuesta y que era incongruente con el derecho a igual protección enunciado en el artículo 24 y con la disposición de que los Estados “deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derecho y la adecuada equivalencia de responsabilidades... en cuanto al matrimonio” (artículo 17).

El informe final de la Comisión sobre el caso de Raquel Martín de Mejía, adoptado en marzo de 1996, encaró a la violación como tortura en el marco de la Convención Americana y de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.¹⁷ El hecho de que el Estado en referencia, Perú, objetara la admisibilidad del caso pero nunca respondiera a las solicitudes de información de la Comisión sobre los méritos, dio lugar a interrogantes con respecto a la carga y tipo y carácter de las pruebas. Conforme al artículo 42 del Reglamento de la Comisión y a su práctica de larga data, cuando un gobierno omite suministrar información, se pueden presumir la veracidad de los hechos alegados, en la medida en que no sean desmentidos por otra evidencia. La Comisión tomó en cuenta en este caso que la región del país en cuestión había sido declarada en estado de emergencia y estaba bajo control militar en el momento en que ocurrieron los hechos, y que grupos intergubernamentales y no gubernamentales habían documentado e informado extensamente sobre la práctica de violaciones que utilizaban allí miembros de las fuerzas

16 La norma aplicada es congruente también con la del Comité de Derechos Humanos. “Una diferenciación fundamentada en criterios razonables y objetivos no representa discriminación prohibida en el marco del significado del artículo 26” (del Pacto de Derechos Civiles y Políticos). Broeks contra los Países Bajos, Comunicado No. 172/1984, opinión adoptada el 9 de abril de 1987, Informe del Comité de Derechos Humanos 1987, Doc. de la ONU A/42/40, Anexo VIII.B, 139, párrafo 13. Véase, Comentario General No. 18 (37) (no discriminación), Informe del Comité de Derechos Humanos 1990, Doc. de la ONU No. A/45/40, vol. I, pág. 173.

17 Raquel Martín de Mejía contra Perú, Informe No. 5/96, Caso 10.970, Informe Anual de la CIDH 1995, OEA/Ser.L/V/II.91, doc. 7 rev., 28 febrero 1996, en 168. En la petición se alegó que el 15 de junio de 1989, miembros de las fuerzas militares peruanas se presentaron en el domicilio de Raquel Martín de Mejía y Fernando Mejía Egocheaga buscando a este último, abogado y activista político, a quien se llevaron. Minutos más tarde uno de los agentes volvió a la casa, le dijo a Raquel Martín de Mejía que ella también era sospechosa de subversión y procedió a violarla. El mismo agente regresó más tarde y volvió a violarla. La señora Mejía denunció ante las autoridades la desaparición de su esposo pero no mencionó el trato que había recibido. Varios días después se halló el cadáver del señor Mejía con señales de tortura y una herida de bala. La señora Mejía recibió amenazas y comenzó a temer por su seguridad y eventualmente procuró y obtuvo asilo político en el extranjero. Posteriormente, las autoridades gubernamentales incluyeron su nombre en una lista de personas sospechosas de subversión y presentaron cargos criminales contra ella. La Comisión ya había tratado en un caso separado los reclamos relacionados con Fernando Mejía Egocheaga y por lo tanto no volvió a considerarlo. Véase el Informe No. 83/90, Caso 10.466, CIDH, Informe Anual de la CIDH 1990-91, OEA/Ser.L/V/II.79, rev. 1, doc. 12 del 22 de febrero de 1991, en 422.

de seguridad. La Comisión, con fundamento en los reclamos de los peticionarios y los otros informes mencionados, evaluados en función de criterios de “consistencia, credibilidad y especificidad”, presumió que los hechos alegados eran verídicos.

La Comisión, al analizar la violación imputada, determinó que en este caso se aplicaban los tres elementos enunciados en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, a saber: 1) “un acto [intencional] a través del cual se infligen a una persona penas y sufrimientos físicos y mentales”, 2) “cometido con un fin”, y 3) “...por un funcionario público o por una persona privada a instigación del primero”. El análisis relativo al primer elemento toma en consideración tanto los sufrimientos físicos como psicológicos causados por la violación. El informe señala las consecuencias de corto y largo plazo para la víctima, así como la renuencia de muchas víctimas de denunciar ese tipo de violación.

Además de determinar que las violaciones infligidas a Raquel Mejía constituían tortura, la Comisión opinó que se le había negado su derecho a la protección de la honra y la dignidad (artículo 11). La Comisión, recordando las palabras del Relator Especial contra la Tortura de la ONU, –quien manifestó que la violación afecta a la mujer “en la parte más sensible de su personalidad” con el agravante de que “en la mayoría de los casos no se dará ni podrá darse el tratamiento psicológico y los cuidados necesarios”–, tipificó en general al abuso sexual como un “ultraje deliberado” a la dignidad de la mujer.

El caso anterior puede compararse con el de María Elena Loayza-Tamayo, en el cual la Corte Interamericana planteó ciertos interrogantes, pero declinó resolverlos, al examinar la violación como una conculcación de los derechos humanos.¹⁸ La Comisión, concluyendo en su examen del caso que el Estado de Perú era responsable de la violación de múltiples artículos de la Convención Americana, presentó ante la Corte los reclamos siguientes: que la víctima había sido arrestada y detenida de manera arbitraria e ilegal; que se había visto sometida a torturas y a tratos inhumanos, incluidas violaciones perpetradas por agentes del Estado; y que se había conculcado el derecho de la víctima a ser oída por un juez o tribunal competente con las debidas garantías judiciales. En la demanda se indica que se la mantuvo incomunicada durante los primeros diez días de su detención y que fue sometida a torturas y tratos inhumanos para forzarla a confesar que tenía vínculos con Sendero Luminoso. Las pruebas presentadas incluyeron declaraciones juradas de la víctima de que había sido violada por varios agentes del Estado durante el tiempo que estuvo incomunicada. La Corte opinó que el Estado era responsable de

18 Caso Loayza Tamayo, Sentencia del 17 de septiembre de 1997.

la contravención de los artículos citados por la Comisión y le ordenó que pusiera en libertad a la víctima y asumiera las costas e indemnizaciones que se determinarían en la etapa subsiguiente del caso. Al mismo tiempo, sin efectuar un examen sustancial o enunciar el tipo y carácter de las pruebas recibidas, o la carga de la prueba, la Corte procedió a indicar que no podía concluir que se hubiera probado la violación alegada atribuible a agentes del Estado.¹⁹

En octubre de 1996 la Comisión adoptó su informe final sobre el Caso de X y Y, relacionado con la práctica rutinaria en Argentina de exigir que las parientes que desean visitas con contacto personal con un recluso se sometan a una inspección vaginal.²⁰ En diciembre de 1989 se había presentado una petición a la Comisión alegando que la esposa de un recluso y su hija de trece años habían sido sometidas a esas inspecciones, sin que existieran circunstancias especiales que justificaran esas medidas extraordinarias. La señora X interpuso una acción de amparo solicitando que cesaran las revisiones. El juez de primera instancia dio lugar a la acción, que fue apelada y aceptada pero posteriormente denegada por la Corte Suprema de Justicia de la Argentina, que razonó que las inspecciones no eran flagrantemente arbitrarias, en los términos de la ley de amparo de dicho país.

La Comisión, al buscar un equilibrio entre los intereses de las personas que se ven sujetas a esas inspecciones y el interés del Estado de mantener la seguridad en los establecimientos carcelarios, tipificó la “inspección vaginal [como] mucho más que una medida restrictiva en el sentido de que implica la invasión del cuerpo de la mujer”. Por lo tanto, para lograr un equilibrio entre los intereses involucrados es necesario que el gobierno utilice normas de conducta más estrictas. En su informe, la Comisión estima que es necesario que se cumplan cuatro condiciones para establecer la legitimidad de una revisión o inspección vaginal, a saber: “1) tiene que ser absolutamente necesaria para lograr el objetivo de seguridad en el caso específico; 2) no debe existir alternativa alguna; 3) debería, en principio, ser autorizada por orden judicial; y 4) debe ser realizada únicamente por profesionales de la salud”. Con respecto a la señorita Y, que tenía trece años en esa oportunidad, la Comisión decidió que era evidente que la inspección vaginal constituyó un método “absolutamente inadecuado e irrazonable”. La Comisión determinó que los hechos denunciados permitían concluir que el Estado era responsable de haber violado los artículos 5 y 11, 25 y 8 y 1.1.

19 Íd., párrafo 58.

20 Véase el Informe 38/96, Caso 10.506, en Informe Anual de la CIDH 1996, supra, pág. 52.

3. ACTIVIDADES DE MONITOREO, OBSERVACIONES *IN LOCO*, E INFORMES ESPECIALES Y DE SEGUIMIENTO

Si bien la Comisión sigue la situación de los derechos humanos en cada Estado miembro por medio de las comunicaciones que recibe de fuentes gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales, las visitas *in loco* le brindan una oportunidad de examinar una situación mediante observaciones directas, entrevistas y recopilación de documentación. Esas visitas se llevan a cabo con el consentimiento del Estado interesado, que está obligado a brindar a la Comisión las facilidades necesarias para llevar a cabo su cometido. La mayoría de las visitas *in loco* y los informes consiguientes son de carácter general, pero pueden centrarse en temas específicos, como la reciente serie de visitas dedicadas a examinar las condiciones imperantes en prisiones. Los informes que, en general, se preparan y publican como resultado de estas visitas, permiten a la Comisión tratar situaciones que no puedan encauzarse debidamente a través del mecanismo de peticiones individuales.

Las visitas *in loco* se usaron, por ejemplo, para tratar el uso sistemático de la violación por parte de miembros de las fuerzas de seguridad y grupos paramilitares durante la vigencia del régimen de facto en Haití.²¹ Las víctimas no estaban dispuestas a solicitar investigaciones individualizadas de sus casos por temor a las represalias. Durante una visita cumplida en 1994, la Comisión entrevistó, confidencialmente, a numerosas víctimas. Algunos médicos que las habían atendido, y grupos que habían prestado asistencia a las víctimas suministraron información adicional. La Comisión se atuvo a las definiciones de tortura consagradas en el sistema interamericano y el de la ONU, al señalar que esta violencia sexual no sólo constituía una transgresión del derecho a la integridad física, sino también una forma de tortura. Se había recurrido a esa práctica para infligir dolor y sufrimiento físico y mental, como medio de castigar o intimidar a las mujeres consideradas contrarias al régimen. La Comisión describió este tipo de violencia sexual como una expresión brutal de discriminación.

Además, en la medida que esta práctica era “un crimen de amplia y rutinaria aplicación” durante el régimen de facto, la Comisión determinó que representaba un “arma de terror” que constituía un “crimen contra la humanidad bajo el derecho internacional consuetudinario”.

La Comisión está siguiendo, en sus informes especiales sobre Estados miembros, la práctica de analizar en forma regular problemas de derechos humanos relacionados

21 Véase Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, OEA/Ser.L/V/II.88, Doc. 10 rev., 9 de febrero de 1995, pp. 39-46.

concretamente con la mujer. Por ejemplo, en sus informes sobre la situación de los derechos humanos en el Ecuador²² y en el Brasil,²³ publicados en 1997, además del informe sobre la situación de los derechos humanos en México que emitirá en 1998, la Comisión incluyó sendos capítulos dedicados a cuestiones de derechos humanos relacionadas específicamente con género. En estos informes se tratan, entre otros temas comunes, la situación de la mujer en la legislación nacional y en la sociedad, la discriminación por razones de género en las esferas del trabajo y la economía, la capacidad de la mujer para participar plenamente y en pie de igualdad en el servicio público, la vida política y la toma de decisiones, y el problema de la violencia contra la mujer. Los informes constatan ciertos progresos a escala nacional y dan las bases para que la Comisión formulara recomendaciones con objeto de prestar asistencia a cada uno de los Estados para cumplir más cabalmente sus obligaciones en el marco del sistema interamericano de derechos humanos. Las recomendaciones se concentraron en la modificación o abolición de disposiciones legales que discriminan o surten un efecto discriminatorio contra la mujer, en encarar las prácticas y las barreras estructurales que impiden la plena incorporación de la mujer a la vida nacional y la asignación de recursos apropiados para la consecución de esos objetivos.

4. LOS INFORMES TEMÁTICOS Y LA COMPETENCIA PARA FORMULAR RECOMENDACIONES

La Comisión también puede efectuar informes temáticos sobre problemas generales de derechos humanos. En los últimos años, la Comisión nombró relatores cuyos mandatos incluyen los derechos de la mujer, los derechos de los grupos indígenas, las prisiones, las personas desplazadas y los trabajadores migratorios y, recientemente, un relator especial sobre libertad de expresión. Culminando extensos esfuerzos preparatorios, la Comisión presenta una propuesta de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas para que sea adoptada por la Asamblea General de la OEA en junio del 1998. Las demás relatorías prepararán informes de distinta índole acompañados por las recomendaciones correspondientes, comenzando con el ejemplo presente.

Como se dijo, la Comisión posee competencia para formular recomendaciones a los Estados miembros en cuanto a la adopción de medidas progresivas en favor de los derechos humanos por medio de cada uno de los mecanismos mencionados, y para emitir recomendaciones autónomas, como lo hace normalmente en su informe

22 OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997.

23 OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29 rev. 1, 29 de septiembre de 1997.

anual. En su informe de 1996, por ejemplo, la Comisión recomendó que los Estados miembros tomen medidas adicionales concretas para combatir la discriminación por razón de género. Más específicamente recomendó que los pocos Estados miembros que aún no habían ratificado la Convención de Belém do Pará, lo hicieran; que los Estados miembros incorporaran plenamente la perspectiva y el análisis de género al trazado y puesta en práctica de sus políticas públicas; que ampliaran las iniciativas encaminadas a aumentar el número de mujeres calificadas ocupantes de cargos por elección o nombramiento, y que aumentaran el papel de la mujer en la adopción de decisiones en la esfera pública.

II. EL INFORME DE LA COMISIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LA MUJER Y EL PROYECTO SOBRE LA CONDICIÓN DE LA MUJER EN LAS AMÉRICAS

El nombramiento del Relator Especial, Decano Claudio Grossman, tuvo lugar a raíz de la convergencia de varios factores. En el seno de la Comisión había crecido la conciencia acerca de la variedad de formas por las cuales leyes y prácticas a escala nacional impedían a la mujer el ejercicio pleno y libre de sus derechos. Esta iniciativa siguió a la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993) que reclamó la aplicación de criterios sistemáticos integrados para tratar la condición jurídica y social de la mujer y sus derechos humanos. Coincidió con los tramos finales de la preparación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, un tratado que reconoce el vínculo integral que existe entre la discriminación y la violencia por razón de sexo. También previó las decisiones de la Cumbre de las Américas, en la que los Estados de la región manifestaron su compromiso prioritario de promover el adelanto de la condición de la mujer en la sociedad, y de la Cuarta Conferencia Mundial sobre los Derechos de la Mujer (Beijing, 1995).

A. EL DISEÑO Y LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO

Un mes después del nombramiento del Relator Especial, la Comisión informó a los Estados miembros acerca de la iniciativa y solicitó cierta información, de carácter muy preliminar, incluidos los textos de las leyes en la materia. Se recibieron resúmenes y/o copias de leyes de Argentina, Bahamas, Barbados, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

El Decano Grossman, al trazar el proyecto y considerar su ejecución, determinó que debía prepararse un cuestionario especializado con objeto de ayudar

a la obtención de los datos necesarios para llevar a cabo el análisis. Poco después de su nombramiento, emprendió un proceso de consultas con varios expertos en el campo de los derechos de la mujer, sobre el diseño del proyecto y el desarrollo de un instrumento de compilación de datos, para reunir la información de fuentes gubernamentales y no gubernamentales.

El proceso de reunión de datos se orientó a identificar las leyes o prácticas discriminatorias con respecto a cada uno de los derechos humanos básicos reconocidos y protegidos por el sistema interamericano. Esta relación entre el derecho de la mujer a verse libre de discriminación y su capacidad para gozar de otros derechos y libertades fundamentales, deviene de la estructura de garantías del sistema y del reconocimiento por parte de éste, de que la condición jurídica y social de la mujer influye en sus posibilidades de participar en la vida y el desarrollo nacionales.

B. PRIMERA REUNIÓN DE EXPERTOS

La primera reunión de expertos convocada por el Relator Especial para prestarle asistencia en la preparación del proyecto y el cuestionario, tuvo lugar en San José, Costa Rica, los días 15 y 16 de mayo de 1995, con la organización y el copatrocinio del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Once especialistas de todo el hemisferio asesoraron al Relator Especial acerca de los temas que debía tomar en cuenta en su estudio y trabajaron con él en la preparación de la versión inicial de las preguntas que debían conformar un cuestionario sobre los derechos de la mujer. Los especialistas consideraron varias opciones para organizar las preguntas y, finalmente, recomendaron una estructura sustentada por las de la Convención y la Declaración Americanas. También consideraron la forma en que podía ampliarse el proceso de recopilación de información para que fuese lo más completo posible, recomendando que se hiciera un esfuerzo a fin de obtener información y perspectivas gubernamentales y no gubernamentales.

C. CONFERENCIA SOBRE “LA MUJER, LOS DERECHOS HUMANOS Y EL SISTEMA INTERAMERICANO: UN PROGRAMA DE ACCIÓN”; SEGUNDA REUNIÓN DE EXPERTOS

El 29 de marzo de 1996 se llevó a cabo una conferencia sobre “La Mujer, los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano: Un programa de acción”, copatrocinada por la CIDH, la CIM, el IIDH, el Washington College of Law of American University y la Organización Panamericana de la Salud. La conferencia consistió en paneles sobre 1) la definición de problemas y perspectivas en la región en cuanto a

la prevención, castigo y erradicación de la violencia contra la mujer; 2) análisis de la discriminación contra la mujer en los niveles nacional y regional; y 3) sugerencia y evaluación de estrategias de seguimiento para la Conferencia de Beijing.

Los participantes representaban a países de toda la región y eran expertos de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, especialistas de gobiernos y académicos destacados. Durante las deliberaciones, ofrecieron información acerca de los progresos logrados y los obstáculos aún subsistentes, y describieron iniciativas que se encontraban en proceso de elaboración y aplicación en sus respectivas instituciones. Sobre la base de las perspectivas nacionales y regionales, los participantes promovieron un intenso intercambio de ideas acerca del papel creciente del sistema interamericano en el ámbito de los derechos de la mujer. Más concretamente, identificaron y analizaron estrategias para los gobiernos y para que los órganos y entidades del sistema encaren con mayor eficacia las barreras que siguen trabando la capacidad de la mujer para gozar de sus derechos en forma plena y libre. En este sentido, varios participantes indicaron que el nombramiento de un relator especial por parte de la Comisión ofrecía un importante punto focal para estimular el trabajo en esta esfera, sumamente necesario. El copatrocinio de la reunión brindó una importante oportunidad para la colaboración y el diálogo entre entidades regionales.

El 30 de marzo de 1996 se llevó a cabo una segunda reunión de expertos en la sede de American University, en Washington, D.C. El grupo de doce especialistas –aproximadamente la mitad de los que habían participado en la primera reunión– ofreció al Relator Especial sugerencias adicionales sobre la ejecución del proyecto, propuso posibilidades adicionales de colaboración y examinó la versión preliminar del cuestionario preparada durante la reunión de mayo de 1995, con objeto de perfeccionarlo. Los especialistas consideraron cada grupo de preguntas, a los efectos de asegurar su focalización y la claridad de las respuestas, y ofrecieron sugerencias concretas para mejorar la recopilación de datos estadísticos. También brindaron sugerencias en cuanto a medidas concretas que deberían adoptarse a fin de difundir el cuestionario y asegurar la obtención de respuestas válidas.

Poco después de la segunda reunión, el Decano Grossman finalizó la preparación del cuestionario del proyecto y lo presentó a la Comisión para que ésta lo examinara durante su nonagésimo segundo período de sesiones. El cuestionario (véase el Anexo) se organizó enumerando los derechos consagrados en la Convención y en la Declaración Americana. Con respecto a cada derecho definido, se formularon una serie de preguntas que servirían como base para analizar la compatibilidad de las leyes y las prácticas de los países del hemisferio con los derechos de la mujer. En ciertos casos, las preguntas apuntaron a obtener datos con fines informativos, con

objeto de analizar el entorno dentro del cual se plantea el tema de los derechos de la mujer. En cuanto a los datos e información estadística solicitados, se pidió a los consultados que, en la medida posible, los suministraran desglosados por región, grupo étnico y clase social. Además, se solicitó el suministro de datos que presentaran la situación existente a partir de 1990.

La Secretaría de la Comisión comenzó a despachar por correo el cuestionario a los Estados miembros en julio de 1996, solicitando que las respuestas se remitaran dentro de un plazo de seis meses. Desde el 22 al 26 de julio de 1996 se abrió una nueva oportunidad para difundir el cuestionario, cuando el Relator Especial fue representado en un taller regional patrocinado por la división de programas de género del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con objeto de capacitar a unos 30 representantes de la destacada red de organización regional CLADEM.²⁴ En la primavera de 1997, la Secretaría envió el cuestionario por correo a más de 100 organizaciones no gubernamentales de todo el hemisferio. En octubre de 1997, finalmente, la Secretaría reiteró su solicitud de información a los gobiernos que aún no habían respondido.

E. TERCERA REUNIÓN DE EXPERTOS

El 7 de noviembre de 1997 se llevó a cabo en Washington, D.C., la tercera reunión de expertos convocada por el Relator Especial, con la participación de dos docenas, aproximadamente, de especialistas de países del hemisferio. En primer lugar, los participantes formularon observaciones sobre el proceso de reunión de información y las respuestas al cuestionario que se habían recibido. Señalaron que la calidad y el alcance de la información suministrada no eran parejos y manifestaron su preocupación ante la falta de especificidad de ciertas respuestas. Indicaron que las preguntas formuladas tendían a rendir respuestas que no tomaban en cuenta, necesariamente, los problemas específicos concretos a que hacen frente las mujeres. Manifestaron, asimismo, que sería útil establecer mecanismos para identificar el origen de determinadas informaciones estadísticas ofrecidas y para verificar la información suministrada, en general. Observaron, en particular, la importancia de contar con representantes de la sociedad civil en esta clase de ejercicios de obtención de información. Reconocieron las dificultades que se plantean en los ejercicios de esta índole para identificar y definir en qué medida las prácticas y las estructuras discriminatorias obstaculizan el avance de la mujer.

²⁴ Los anales del taller, a los que se agregó como anexo el cuestionario, fueron publicados en *Protección Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres* (IIDH y CLADEM eds. 1997).

Los expertos observaron que las respuestas ponían de relieve la necesidad de una reforma legislativa y de adoptar medidas y políticas positivas encaminadas a fomentar la capacidad de la mujer para ejercer plenamente sus derechos. Ofrecieron ejemplos y observaciones específicos acerca de la información suministrada con respecto a la capacidad jurídica, y en cuanto al derecho a la vida y a la integridad física.

Finalmente, los participantes analizaron las posibilidades futuras del trabajo del Relator Especial sobre los derechos de la mujer. Los participantes manifestaron de manera unánime su apoyo a que la Comisión continuara dedicando una atención especial a este aspecto de su mandato. Sugirieron que en el futuro, ante la limitación de los recursos humanos y materiales de la Comisión, quizá ésta considerara conveniente identificar un tema o temas prioritarios, sobre los cuales concentrarse de manera más específica. Los expertos señalaron que, habida cuenta de su carácter de objetivo prioritario, la erradicación de la violencia contra la mujer podía constituir un foco constructivo.

III. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECIBIDA DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

INTRODUCCIÓN

A la fecha del nonagésimo octavo período ordinario de sesiones, el Relator Especial, Decano Grossman, había recibido las respuestas al cuestionario de los siguientes Estados miembros: Argentina, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, así como las de estas organizaciones no gubernamentales: Instituto de Estudios de la Mujer “Norma Virginia Guirola de Herrera” CEMUJER (El Salvador) y el Centro de Estudios de la Mujer - Honduras CEM-H (con sede en Tegucigalpa). Dichas respuestas se recibieron entre diciembre de 1996 y diciembre de 1997. En el curso de su nonagésimo octavo período de sesiones, la Comisión recibió respuestas de Canadá y Venezuela. La respuesta de los Estados Unidos de América (Estados Unidos) fue recibida el 24 de marzo de 1998.²⁵

La Comisión desea manifestar su reconocimiento a esos Estados y organizaciones por su trabajo en la contestación de los cuestionarios, mediante los cuales se trató de obtener información exhaustiva acerca de una amplia variedad de problemas que influyen sobre la condición jurídica y social de la mujer. Las respuestas recibidas

²⁵ Esta respuesta no fue incluida en la publicación inicial del informe. La presente versión ha sido actualizada con esta información.

demuestran el compromiso real asumido por los Estados miembros para mejorar esa condición, aunque se reconoce que resta mucho por hacer. La Comisión observó que la amplitud y profundidad de las respuestas eran muy variadas y que en algunos casos ocupaban pocas páginas y en otros más de cien. Este informe se basa en las respuestas recibidas y corresponde en esa medida al nivel de información suministrado.

La Comisión también tuvo el beneficio de la información recibida acerca de proyectos que están llevando a cabo otras entidades del sistema interamericano. El Relator recibió información de la Organización Panamericana de la Salud, que ha señalado como prioridad la búsqueda de equidad de género en materia de salud y desarrollo humano. La OPS, por medio de su Programa Mujer, Salud y Desarrollo, trabaja con el objeto de subsanar las deficiencias que restringen el acceso de la mujer a los recursos necesarios para proteger su salud y que limitan su control de los mismos, y ha movilizado un caudal de recursos considerable para respaldar el trabajo que se realiza a escala nacional con objeto de combatir la violencia de género. El Relator recibió, asimismo, información del Banco Interamericano de Desarrollo que, por intermedio de su Unidad de la Mujer en el Desarrollo, impulsa programas dedicados al papel de la mujer en la sociedad civil y en la consolidación de las instituciones, así como actividades específicas concentradas en las causas y las consecuencias de la violencia contra la mujer. El IIDH, por su parte, suministró información y colaboró en una medida importante durante la elaboración del proyecto, por intermedio de su programa Género y Derechos Humanos.

El siguiente análisis tiene por objeto fijar un alcance inicial, definir ciertas tendencias y prioridades en la región y establecer las bases para estudios y acciones en el futuro. Se concentra en los aspectos que revelaron mayor gravitación y acerca de los cuales la Comisión recibió información sustancial.²⁶

A. MEDIDAS DE CARÁCTER INSTITUCIONAL, POLÍTICAS NACIONALES Y GARANTÍAS JUDICIALES DESTINADAS A LA PROMOCIÓN Y/O PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA MUJER

(Artículos 2, 17, 25 y 26, Declaración Americana; Artículos 1, 2, 8 y 25, Convención Americana; Artículos 7 y 8, Convención de Belém do Pará)

26 Los derechos y deberes consignados en el marco del sistema regional de derechos humanos en cuanto a igualdad y no discriminación son amplios e incluyentes. Este informe no pretende ser exhaustivo sino que más bien procede a analizar varios ámbitos de interés particular para sentar las bases de recomendaciones concretas para la acción. Las recomendaciones tienen como objetivo ayudar a los Estados miembros a cumplir de manera más estricta sus obligaciones en materia de Derechos Humanos y, asimismo, a promover que los mecanismos del sistema respondan de manera más acertada a las necesidades de todos los agentes a los efectos de que la mujer pueda disfrutar plenamente de sus derechos humanos.

Las respuestas de los Estados revelan que en el marco del proceso hemisférico de transición a la democracia, se desarrollaron importantes iniciativas dirigidas a promover la participación de la mujer sin discriminaciones en la vida nacional y lograr el reconocimiento pleno de sus derechos consagrados en los textos internacionales. Con tal propósito, distintos países de la región crearon instituciones, dotadas de facultades de coordinación, formulación e implementación de políticas sobre derechos de la mujer, que resultaron en planes y programas nacionales de promoción, investigación y difusión de información, e iniciativas legales dirigidas a proteger los derechos de la mujer.

Dicho proceso da cumplimiento al artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en virtud del cual los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su ejercicio a toda persona, sin discriminación. El artículo 2 del mismo tratado establece la obligación para los Estados de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y obligaciones.

Así por ejemplo Argentina entre 1984 y 1987 creó en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, la Subsecretaría de la Mujer, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social; la Dirección General de la Mujer, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y el Programa Mujer, Salud y Desarrollo, dentro de la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social. El Decreto 219 de 1995 crea el Consejo Nacional de la Mujer, dependiente de la Presidencia de la Nación, organismo que comenzó funcionando en 1991 como Consejo Coordinador de Políticas Públicas, encargado de vigilar la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En el ámbito del Poder Legislativo se creó una Comisión Bicameral con el objetivo de promover la eliminación de toda discriminación contra la mujer. En Bolivia se crea en 1993 la Dirección de Asuntos de Género y Familia dependiente del Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, con el objetivo de diseñar normas y políticas para lograr la igualdad de género y crear instituciones que garanticen la igualdad de oportunidades.

En Brasil se establece el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM) en 1985 dentro de la órbita del Ministerio de Justicia. En Canadá se ha designado un Ministro o Secretario de Estado sobre el Status de la Mujer, a nivel nacional y local, así como oficinas de la mujer que trabajan con otros ministerios proporcionando análisis de género, asesoramiento en políticas públicas y reformas legislativas, y programas tendientes a involucrar a las organizaciones no gubernamentales.

mentales y a la comunidad. En Chile se crea en 1991 el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), encargado de la formulación y coordinación de políticas para mejorar la situación de la mujer. En Colombia fue creada la Dirección Nacional de Equidad para la Mujer con el objetivo de implantar la política de género en el país.

En Costa Rica se creó la Comisión Sector Salud Plan Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar. Además la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de 1990 estableció que el Ministerio de Justicia, en coordinación con el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y Familia, promoverá programas para asegurar la protección y orientación de las víctimas de agresión y su prevención. En Ecuador se crea la Dirección Nacional de la Mujer en 1994, que entre otras funciones impulsa y coordina programas de capacitación con perspectiva de género. En Guatemala se establece la Oficina Nacional de la Mujer (ONAM), dentro de la órbita del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y desde 1996 se inicia el proyecto de Apoyo Técnico-Político Mujer y Reformas Jurídicas entre cuyas numerosas funciones se cuentan la de preparar proyectos de reforma al Código Civil, así como un anteproyecto para modificar la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

En México se inició el Programa Nacional de la Mujer, para avanzar en la promoción y participación plena de la mujer en la sociedad, en igualdad de oportunidades con el hombre. En Panamá se inicia a través del Ministerio de Salud un plan de promoción de la salud integral de la mujer, a través del Programa Mujer, Salud y Desarrollo. En Paraguay se establece la Secretaría de la Mujer en 1992, organismo que conjuntamente con los ministerios y otros entes autárquicos ha constituido mecanismos para alcanzar la igualdad. En Uruguay funciona dentro del ámbito del Ministerio del Interior una Oficina Técnica de ayuda a las Víctimas de Violencia Familiar desde 1992. Se crea también el Instituto Nacional de la Mujer para la integración y desarrollo de los derechos de la mujer en las políticas nacionales. En Perú se crea el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, con el objetivo de coordinar la ejecución de planes y programas gubernamentales. En 1995 Estados Unidos funda el Consejo Interministerio del Presidente Sobre la Mujer. Este coordinador interagencial pone en práctica la Plataforma para Acción adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial Sobre Mujeres de la ONU. También le es encargado desarrollar iniciativas relacionadas con el progreso de la mujer, y participa en programas de concientización y educación para asegurar la exitosa implementación de los acuerdos establecidos en la Conferencia. En Venezuela se crea el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) dependiente de la Presidencia de la República, con el fin de coordinar e implementar programas, proyectos y campañas para concientizar a la sociedad sobre diversos problemas que afectan a la mujer.

Un gran número de estas instituciones han planteado como objetivo prioritario el tema de la violencia intrafamiliar, o incluso se han desarrollado específicamente con el propósito de enfrentar esta grave violación a los derechos humanos. Estas instituciones han dado lugar, además, a la presentación de iniciativas legales en numerosas oportunidades, con el fin de lograr la igualdad plena de la mujer. Al mismo tiempo, estas instituciones han implementado en distintos niveles programas para orientar y asistir a mujeres víctimas de violencia doméstica, tal como en Argentina,²⁷ Brasil,²⁸ Colombia²⁹ y Estados Unidos.³⁰ En otros casos, se ha adoptado como metodología la creación de planes nacionales cuyo propósito consiste específicamente en proponer normas relativas a la situación de la mujer, como en Bolivia³¹ y Guatemala.³²

A la luz de los informes recibidos, la Comisión valora además que nuevos caminos y mecanismos de participación de la sociedad civil han incrementado la interacción entre los organismos del Estado y las organizaciones no gubernamentales, conduciendo en primer lugar, a un mejor conocimiento de los problemas que afectan a la mujer, y en segundo término, a una más activa intervención del sector privado en propuestas legislativas y sociales.

B. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE LAS MUJERES

1. Capacidad civil (Artículos 2 y 17, Declaración Americana; Artículos 1, 3 y 24, Convención Americana)

27 La Subsecretaría de la Mujer creada en 1987 en Argentina, estableció el Programa Nacional de Prevención de la Violencia Doméstica, dirigido a capacitar al personal policial nacional y provincial, a ONGs, y a la amplia difusión de materiales informativos.

28 La Constitución Federativa de 1988 incorporó el compromiso explícito de crear mecanismos para abordar y repudiar la violencia intrafamiliar. Al mismo tiempo, estableció más de 150 Delegacias o Comisarías de la Mujer y creó en 1993 una Comisión Parlamentaria de Investigación para estudiar la situación de violencia contra la mujer en Brasil.

29 La Constitución de Colombia establece que la violencia producida al interior de la familia es considerada destructiva de su armonía y unidad y por tanto sancionable conforme a la ley. También se han creado las Comisarías y Defensorías de Familia.

30 El Acta de Violencia en Contra de la Mujer, firmada por el Presidente Clinton en septiembre de 1994, y el Acta de Control del Crimen Violento y Ejecución de Leyes de 1994 entraron en vigor en septiembre de 1994. En septiembre de 1996, la legislatura de los Estados Unidos incluyó una provisión dentro del proyecto de ley de inmigración que garantiza servicios vitales de salud pública para mujeres y niños cuando son víctimas de violencia doméstica.

31 En 1993 el Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia se estableció con el objetivo de diseñar normas y políticas específicas, junto con el Plan Interministerial de Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia, que tuvo a su cargo la preparación de la Ley contra la Violencia en la Familia.

32 En 1996 se inició en Guatemala el Proyecto de Apoyo Técnico-Político al Cabildeo de Reformas Jurídico-Sociales sobre la Mujer, patrocinado por la Cooperación Holandesa y UNDP, y con el objetivo de apoyar los esfuerzos emprendidos por la Oficina Nacional de la Mujer (ONAM).

En diversos países de la región se han ido adoptando normas cuya finalidad es lograr la igualdad entre hombres y mujeres, en lo que atañe a la capacidad civil.

En Argentina en 1985 se sancionó la ley 23.264 que modificó el anterior régimen de Patria Potestad y filiación del Código Civil. En 1987 se reformó el régimen de la familia colocando a ambos cónyuges en igualdad jurídica. En Belice las mujeres gozan de plena capacidad para adquirir, administrar y disponer de la propiedad y asumir derechos y obligaciones.³³ En Bolivia la Constitución Política del Estado y el Código Civil reconocen a todo ser humano personalidad y capacidad jurídicas, sin distinción de sexo. En Brasil la Constitución Federativa de 1988 incorporó normas que representan un avance importante en beneficio de los derechos de la mujer, estableciendo la igualdad entre el hombre y la mujer ante la ley y en materia de derechos y obligaciones. En Canadá la Carta de Derechos y Libertades (Canadian Charter of Rights and Freedoms) de 1985, garantiza la igualdad ante la ley sin discriminaciones, en razón de varios criterios, entre ellos el sexo. Dicha ley habilita a cualquier persona a solicitar cambios en la legislación, políticas y prácticas de los gobiernos provinciales y del gobierno federal, si tales actos y normas son percibidos como discriminatorios.

En Chile a través de la reforma de 1989, se avanzó en el tema de la capacidad de las mujeres ya que hasta esa época eran relativamente incapaces, pues se las asimilaba a los menores. En Colombia la Constitución prohíbe cualquier clase de discriminación en contra de la mujer. De acuerdo al Código Civil y leyes aprobadas con posterioridad, la mujer casada dejó de ser incapaz y posee iguales derechos y obligaciones. En Costa Rica el Código Civil reconoce capacidad jurídica plena en igualdad de condiciones, para contratar, administrar y disponer de bienes de la sociedad conyugal. En Ecuador no se registran normas discriminatorias en el Código Civil respecto a la capacidad jurídica de la mujer en términos generales.

Existe equiparación en cuanto a adquirir, contratar, disponer y administrar los bienes conyugales. En Guatemala el Código Civil consagra en algunos aspectos de la sociedad conyugal la igual capacidad a ambos cónyuges para adquirir, administrar y disponer de bienes de la sociedad conyugal.³⁴ En Guyana la Constitución de 1980 provee la igualdad de derechos sin aceptar distinciones entre hombres y mujeres.³⁵ En Honduras a través de la respuesta al cuestionario presentada por el

33 En las respuestas al cuestionario, varios países han omitido incluir datos específicos relativos a sus leyes sobre derechos de la mujer, fecha de promulgación y ámbito de aplicación. En tales casos este informe no incluye dichos datos.

34 Sin embargo, el Código Civil otorga la "representación conyugal" (jefatura del hogar) al marido, y establece limitaciones a la mujer que realice actividades fuera del hogar.

35 La capacidad de la mujer parece ser relativa; el Informe de Guyana se remite a una ley de Igualdad de Derechos de 1990, que ha sido objeto de críticas por la ambigüedad de su texto.

Centro de Estudios de la Mujer (CEM-H), se informa que el Código Civil reconoce igual capacidad a los cónyuges para administrar y disponer de bienes societarios. En Jamaica en general, las mujeres gozan de la misma capacidad legal que los hombres, en cuanto a adquirir, administrar y disponer de bienes, y entrar en relaciones contractuales.³⁶ México reconoce en su Constitución la igualdad de género al expresar que el varón y la mujer son iguales ante la ley. En forma concordante el Código Civil para el Distrito Federal establece que la capacidad jurídica es igual para el hombre y la mujer, lo que se aplica a la administración y organización de la familia. En Panamá la Constitución y el Código Civil reconocen capacidad plena en igualdad de condiciones con el hombre. Hasta 1994 existían normas discriminatorias para la mujer en el Código de Comercio, que fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia. En Paraguay la Constitución Nacional y el Código Civil confieren plena capacidad a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, soltera o casada. Igual norma rige en la administración de bienes conyugales y en el ejercicio de la patria potestad. Uruguay otorga capacidad plena a la mujer en su normativa constitucional y en la legislación civil. En Perú el Código Civil establece que cada cónyuge puede ejercer cualquier profesión o industria permitidos por la ley, con el consentimiento expreso o tácito del otro. En cuanto al status legal dentro del matrimonio, hay igualdad de derechos y obligaciones entre los cónyuges en el Código Civil. En República Dominicana el Código Civil le reconoce plena capacidad a la mujer.³⁷

En El Salvador el Código de Familia establece la igualdad de derechos y deberes entre los cónyuges. En Estados Unidos, hombres y mujeres disfrutan de plena capacidad legal de acuerdo a la Enmienda Decimocuarta de la Constitución, que ha sido interpretada en el sentido de que la ley debe proteger sin distinción alguna a toda persona, sin tomar en cuenta el género.

A pesar de estos avances, continúan existiendo problemas en la región con respecto a la igualdad plena de la mujer en lo relativo a su capacidad civil. Estos aspectos negativos se refieren en general a los siguientes temas:

- a. Restricciones al ejercicio de profesiones u oficios por parte de mujeres, en cuanto se requiere autorización del marido. En sus respuestas al cuestionario, Bolivia, Guatemala, Panamá, Perú y República Dominicana, informan sobre la vigencia de normas restrictivas.

36 A pesar del expreso reconocimiento de la igualdad de la mujer, hay diferencias en el caso de las mujeres casadas.

37 Sin embargo hay restricciones o limitaciones. Como surge del Informe, la Constitución establece que la mujer no puede ser propietaria de parcelas de tierra. Esta norma estaría en proceso de ser reformada por una nueva Ley Agraria.

- b. Diferenciación entre hombres y mujeres en cuanto a la autorización para contraer matrimonio (Bolivia, Brasil); o para contraer nuevamente matrimonio (México, Costa Rica).
- c. Desigualdad entre hombres y mujeres para adquirir, administrar y disponer de bienes de la sociedad conyugal. En Argentina, los bienes cuyo origen no se pueda determinar, son administrados por el marido. En Chile, el marido en ciertos casos administra los bienes sociales y los de su mujer. En Brasil la mujer casada no tiene la misma capacidad que su cónyuge para administrar ciertos bienes. En Ecuador, se presume que a falta de estipulación en contrario, el marido administra los bienes de la sociedad conyugal. En Guatemala, el marido es el administrador del patrimonio conyugal. En República Dominicana, el marido es el administrador de los bienes conyugales y propios de su mujer.
- d. Diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a la patria potestad. A modo de ejemplo, en Chile la patria potestad la ejerce el padre y sólo en ausencia de aquél la asume la madre.
- e. Asimilación de las mujeres con personas menores de edad en el derecho laboral. Por ejemplo, Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Guatemala.
- f. Limitación en el derecho de propiedad de la mujer. En República Dominicana hay una limitación que afecta a las mujeres campesinas para ser propietarias de parcelas de tierra de acuerdo a la propia Constitución.
- g. Diferencias de tratamiento entre hombres y mujeres en ciertos tipos penales, por ejemplo en el caso del adulterio en El Salvador³⁸ y Venezuela.
- h. Diferencias en cuanto al acceso a la administración de justicia, sanciones disminuidas o ausencia de ellas cuando la víctima es mujer. Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Panamá, y Paraguay informan en sus respuestas sobre situaciones de desigualdad en esta materia de distinta intensidad.

2. Derechos políticos (Artículos 20 y 24, Declaración Americana; Artículo 23, Convención Americana)

En los países de la región, la mujer es titular de derechos políticos en igualdad de condiciones con el hombre, según las normas constitucionales y la legislación interna de los respectivos países. La celebración generalizada de elecciones ha abierto grandes posibilidades a la mujer, en cuanto tiene el potencial de transformarse en

38 En 1996 la Corte Constitucional de Guatemala declaró discriminatorio contra la mujer el artículo del Código Penal sobre adulterio.

un incentivo para los partidos políticos en competir por su voto. Sin embargo, hasta el momento la proporción de las mujeres que participan en cargos públicos en la región continúa siendo muy reducida.

Frente a esta situación, algunos países han comenzado a sancionar legislación con la finalidad de asegurar una representación mínima de mujeres en la estructura estatal, a cuyo efecto han adoptado leyes con el propósito de establecer cuotas mínimas de participación política de mujeres. Cabe citar al respecto a Argentina, Bolivia, Brasil y Costa Rica.

En Argentina, la participación de la mujer en los cargos electivos se vio favorecida por la sanción de la ley de cuotas en el ámbito nacional en 1991, siendo en la actualidad un 31.9% el porcentaje de mujeres en el Congreso Nacional. En 1996 Bolivia sancionó una ley similar, habiendo un 22% de mujeres diputadas en el Congreso. Brasil aprobó en 1995 una ley que requiere que los partidos políticos aseguren un 20% de mujeres en los cargos electivos. En Costa Rica entró en vigencia en 1996 una reforma al Código Electoral, por la cual los estatutos de los partidos políticos deben contener mecanismos que aseguren la participación de un 40% como mínimo de mujeres en la estructura partidaria y en las listas de candidatos.

En general, la mayoría de los países de la región informan que la participación de la mujer en los niveles de decisión en los tres poderes del gobierno es aún escasa.

En Argentina en el Poder Ejecutivo hay una mujer Ministro (Ministerio de Educación), y dos mujeres a cargo de Secretarías (Medio Ambiente y Función Pública). En Bolivia de un total de 10 Ministerios, uno está a cargo de una mujer. Una situación similar se repite en las gobernaciones, alcaldías, municipios y otros órganos de control recientemente creados. En Brasil de 350 Secretarías de Estado, se estima que 20 son ocupadas por mujeres. Han habido 4 mujeres Ministros después de 1994. En Chile la participación de mujeres en el Poder Ejecutivo es baja a nivel de ministerios, intendencias y gobernaciones, incrementándose relativamente al tratarse de alcaldes (27 sobre 334), concejales (273 sobre 2.130). En Colombia las mujeres constituyen un 6.8% en el Senado y en diputados el 12.2%, incrementándose el porcentaje en la Administración Central, con alta representación en el total pero baja en los cargos de decisión y poder. En Costa Rica en el Poder Ejecutivo, hay 2 Ministras (Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, y Ministerio de Justicia); y 4 Viceministras (Educación, Salud, Justicia y Trabajo). En el Poder Legislativo, de 57 diputados, 7 son mujeres. En Ecuador en 1996, de 12 diputados nacionales electos, no hubo ninguna mujer; y en el orden provincial hubo 64 diputados electos y 4 diputadas mujeres. La ausencia femenina se verifica también en otras áreas del Poder Ejecutivo. En Guatemala de un Gabinete de gobierno de 28 miembros, hay

3 mujeres; y sobre un total de 330 alcaldes, 3 son mujeres. En numerosos países de la región, la participación de mujeres en las instancias superiores de los tribunales de justicia es minoritaria, y prácticamente inexistente a nivel de Corte Suprema.

En la rama ejecutiva de Estados Unidos, nueve de 100 senadores y 55 de 435 miembros de la Cámara de Representantes son mujeres. La Secretaria del Estado y la Procuradora General del Estado son mujeres. Mujeres encabezan los Departamentos de Salud y Servicios Humanos y el Departamento de Trabajo. Siete de los veinticuatro miembros del gabinete presidencial son mujeres. Los miembros del gabinete actúan como directores de cada agencia ejecutiva. En la rama judicial, dos Magistrados de la Corte Suprema son mujeres de un total de nueve jueces.

C. DERECHO A LA VIDA, A LA INTEGRIDAD PERSONAL Y A LA SALUD

1. Derecho a la vida (Artículo 1, Declaración Americana; Artículo 4, Convención Americana; Artículos 1, 3 y 4, Convención de Belém do Pará)

Las respuestas de los Estados demuestran la inexistencia de normas cuyo propósito sea discriminar desde un punto de vista jurídico formal a la mujer, en la protección de estos importantes derechos. En lo que dice relación con la protección de la vida de la mujer, sin embargo, la Comisión Interamericana ha podido constatar que no existen en todos los países de la región estadísticas precisas que revelen las causas de mortalidad femenina.

De acuerdo a la información suministrada, la Comisión ha podido establecer que una cifra elevada de mortalidad materna tiene como causa principal el aborto, por ejemplo Argentina 29,1%; Chile 26%. En el mismo sentido se ha podido constatar que otra cifra elevada tiene relación con causas vinculadas al embarazo y parto: Bolivia en el área urbana por parto 58% y en el área rural 63,5%; por embarazo 26,8% en el área urbana y 20,4% en el área rural; en Chile 39,7%. En Perú la mortalidad materna es de un promedio de 261 defunciones por 100 mil nacimientos. Perú ocupa el tercer lugar, después de Bolivia y Haití en esta materia. En el área rural se duplica el porcentaje de mortalidad materna con respecto al sector urbano; en República Dominicana la tasa de mortalidad materna es de 185 por 100.000 nacidos vivos. En Estados Unidos, el porcentaje de mortalidad materna es un promedio de 12 defunciones por cada 100 mil nacimientos.

2. Derecho a la integridad personal y protección frente a la violencia contra la mujer (Artículo 1, Declaración Americana; Artículo 5, Convención Americana; Artículos 3 y 7, Convención de Belém do Pará)

En distintos países de la región se ha impulsado legislación y se han tomado medidas relativas a la protección frente a la violencia contra la mujer. En Argentina en 1994 se sancionó la Ley 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1996. En Belice se sancionó legislación específica sobre violencia doméstica en 1992 (Domestic Violence Act), ratificándose la Convención de Belém do Pará en 1996. En Bolivia se adoptó la Ley 1674 sobre Violencia Familiar o Doméstica en 1995, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1994. En Brasil la Constitución Federativa de 1988 incorporó el compromiso explícito del Estado de crear mecanismos para abordar y repudiar la violencia dentro de la esfera familiar, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1995. En Chile se sancionó en 1994 la Ley de Violencia Intrafamiliar que protege a todos los miembros del grupo familiar que hayan padecido agresión o maltrato de parte de cualquiera de sus integrantes, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1996. En Canadá una prioridad del gobierno ha sido la eliminación de la violencia sistémica contra la mujer, como objetivo principal del Plan Federal para la Igualdad de Género (Federal Plan for Gender Equality).

En 1993, el Panel sobre Violencia contra la Mujer (Canadian Panel on Violence Against Women) informó sobre una investigación extensa dirigida a comprender las dimensiones y el impacto de la violencia contra la mujer. Entre las iniciativas federales cabe mencionar la Iniciativa de Violencia Familiar (Family Violence Initiative) que provee importantes recursos económicos destinados a 3.000 proyectos y el establecimiento de centros o refugios de emergencia, así como viviendas para mujeres golpeadas y sus familias. En Colombia existe legislación específica para sancionar la violencia contra la mujer dentro de la familia, habiéndose adoptado la Ley 294 de 1996 que tiene por objeto prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. También ratificó la Convención de Belém do Pará en 1996. En Costa Rica se sancionó la Ley 7586 en 1996 sobre Violencia Doméstica en el ámbito nacional, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1995. En Ecuador en 1994 se crearon las Comisarías de la Mujer, se sancionó la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia en 1995, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1995. En Guatemala la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar fue sancionada en octubre de 1996, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1995. En Guyana la violencia contra la mujer está tipificada como delito y sancionada a través de la Ley de Violencia Doméstica de 1996. También ratificó la Convención de Belém do Pará en 1996. En Honduras se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1995, y a la fecha de respuesta al cuestionario de la Comisión estaba en proceso de aprobación una ley sobre violencia doméstica o intrafamiliar. En Jamaica los casos de violencia física están sancionados por el Acta de Delitos contra

la Persona (Offences Against the Person Act); algunas de sus normas se refieren específicamente a los delitos contra la mujer. En México una Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar fue promulgada en 1996. En Panamá se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1995, y por Ley 27 de 1995 se tipificaron los delitos de violencia intrafamiliar y maltrato de menores. En Paraguay se ratificó en 1995 la Convención de Belém do Pará.³⁹

En Uruguay la violencia sobre la mujer se ha regulado por la Ley 16107 o Ley de Seguridad Ciudadana, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1996. En Perú se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1996, y se sancionó la Ley 26260/93 que regula el tema de la violencia familiar. En El Salvador se dictó el Decreto 902 de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar, en 1996. En Estados Unidos, la Oficina de Violencia en Contra de la Mujer se estableció en 1994. Este cuerpo encabeza el esfuerzo nacional de poner en efecto la Ley de Violencia en Contra de la Mujer, que forma parte de la Ley de Control del Crimen Violento y Ejecución de Leyes de 1994. La Ley de Pam Lyncher de Registro y Seguimiento de Ofensores Sexuales entró en vigor en 1996, y requiere que el Procurador General establezca un registro nacional en el FBI de ofensores sexuales. La ley Interestatal del Sancionamiento y Prevención de Acoso, que entró en vigor en 1996, establece que es un crimen si una persona cruza las fronteras estatales con la intención de herir u hostigar a otra persona. Adicionalmente, la Asesoría del Consejo de Violencia en Contra de las Mujeres, formado por 47 expertos que representan el cuerpo de ley, los medios de comunicación, negocios, deportes, servicios sociales y de salud, y de socorro para víctimas, trabajan en conjunto para prevenir la violencia en contra de la mujer. En 1995 Venezuela ratificó la Convención de Belém do Pará.

Desde el punto de vista legislativo o reglamentario se han establecido además, en distintos países de la región, normas y servicios dirigidos a posibilitar y/o facilitar la formulación de denuncias en los casos de violencia. Brasil ha desarrollado e implementado desde mediados de los años 80 servicios de asistencia a través de las Delegacias o Comisarías de Defensa de la Mujer en todo el país. Desde los años 90 otros países adoptaron mecanismos similares. En Argentina se dispuso en 1995 la creación de un Cuerpo Policial Especializado dentro del ámbito de la Policía Federal para asistir a jueces y víctimas de violencia familiar.⁴⁰ En Chile el personal de Carabineros (Policía) recibe capacitación para orientar y proteger a las víctimas. En

39 No hay en Paraguay aún legislación nacional específica sobre violencia contra la mujer, rigiéndose por el Código Penal los casos de violencia que constituyan delitos tipificados por esa normativa. La Secretaría de la Mujer coordina cursos de capacitación para el tratamiento de los casos dirigidos al personal policial.

40 Argentina informa en su respuesta, que un decreto reglamentario creó este cuerpo especializado, pero aún no está funcionando.

Colombia las Comisarías y Defensorías de Familia, entre otras entidades, reciben denuncias por violencia intrafamiliar. En Costa Rica los funcionarios policiales tienen el deber de intervenir de oficio, a petición de la víctima o de terceros, incluso dentro del domicilio de la persona afectada; detener al agresor y eventualmente declarar como testigos durante el procedimiento. Asimismo, en ese país la Delegación de la Mujer del Ministerio de Justicia puede presentar denuncias y ofrecer asesoramiento legal. Ecuador ha creado Comisarías de la Mujer en 1994. En México a partir de 1996 se establecieron los Centros de Terapia de Apoyo y de Atención a las Víctimas de Violencia Intrafamiliar, dependientes de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. En dicho país también la Policía Técnica Judicial creó un Centro para la Atención de Víctimas de Violencia y un Departamento de Recepción de Denuncias por delitos sexuales. En Estados Unidos, la Línea Nacional de Violencia Doméstica fue establecida en 1996 para asistir a víctimas de violencia doméstica en tiempos de crisis, refiriéndoles a casas de albergue localizadas por todo el país. El Departamento STOP (Services, Training, Officers, Prosecutors) [Servicios, Capacitación, Agentes, Fiscales] forma parte integral del programa de Violencia en Contra de la Mujer que otorga servicios directos para las víctimas de violencia doméstica, hostigamiento y delitos sexuales. También ayuda a oficiales y fiscales en la formulación de respuestas por parte del sistema de justicia criminal para afrontar la violencia en contra de la mujer.

Asimismo, la Comisión recibió información sobre legislación que permite a los jueces otorgar medidas cautelares, que comprenden la exclusión del hogar conyugal y prohibición de acceder a lugares de trabajo de la víctima por parte de los agresores, así como la decisión provisoria del pago de alimentos y tenencia de hijos. Tal es, en diferentes grados, el caso en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana y Jamaica.

Sin perjuicio del valor de los desarrollos anteriores, las respuestas al cuestionario de la CIDH plantean serios problemas generales, agravados por la falta de recursos, la pobreza y la marginalidad en amplios sectores de la población en la región. En esta materia se debe mencionar especialmente:

- a. La inexistencia o falta de preparación de personal adecuado que pueda procesar denuncias de violencia. Por ejemplo, Ecuador en su respuesta informa sobre la dificultad en continuar, por esta razón, las investigaciones por violencia doméstica y concluir los procesos judiciales.⁴¹ En otros países, no

41 En Ecuador, de un total de 1.548 denuncias en Quito, un 1.03% culminaron con sentencia condenatoria. De 1.923 denuncias presentadas en Guayaquil, un 2.13% tuvieron sentencia. En la ciudad de Lima, Perú, se han realizado un promedio de 4.000 denuncias anuales entre 1989 y 1993, pero aún se registran altos niveles de abstención en denunciar en general, por falta de lugares cercanos y costo de trámites del médico legista, de acuerdo a la respuesta del Estado.

hay datos acerca del estado posterior de las causas después de efectuadas las denuncias (por ejemplo Chile, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, Venezuela), o no hay capacitación adecuada de personal policial, judicial y profesionales de la salud en el tratamiento de la mujer víctima de violencia (por ejemplo Honduras, Guatemala).

- b. La presencia de limitaciones legales que restringen el ejercicio de los derechos de la mujer. En algunos países, por ejemplo, la violencia doméstica es vista como un delito de acción privada, o restringido y entendido como perteneciente al ámbito privado; así ocurre por ejemplo en Brasil⁴² y Ecuador.⁴³ En otros casos, la violencia doméstica no es considerada como delito, sino como un problema de salud (Guatemala).

En lo referente a delitos de los que son objeto especialmente las mujeres, tales como los delitos de violación, estupro, rapto y abuso deshonesto, las respuestas al cuestionario muestran la existencia de tipos específicos penales en: Argentina bajo el título “Delitos contra la Honestidad”; Bolivia y Perú en los “Delitos contra la Libertad Sexual”; Brasil en los “Crímenes contra las Costumbres”; Chile en los “Crímenes y simples delitos contra el orden de las familias y contra la moralidad pública”; Colombia bajo el título “Delitos contra la Libertad y el Pudor Sexuales”; Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, El Salvador, Uruguay y Venezuela de manera similar tipificaron estas conductas protegiendo bienes jurídicos relacionados con la honestidad y moralidad públicas.

Un problema generalizado que existe en relación con estos delitos es que el bien protegido en varias de estas legislaciones continúa siendo la “honra”, lo que significa que sólo “mujeres honestas” pueden ser objeto, por ejemplo, de violación. No está tipificado igualmente en la región en general, la violación entre cónyuges como un delito y, por otra parte, las normas sobre acoso u hostigamiento sexual son mínimas, existiendo de acuerdo a la información entregada, legislación sólo en Argentina en el ámbito de la administración pública; en Costa Rica a través de una ley nacional; en México por una ley laboral y en la administración pública, y en Perú en la legislación laboral.

Un tema adicional de importancia que afecta los derechos aludidos en esta sección, se refiere a las requisas o inspecciones corporales practicadas en mujeres

42 En Brasil, el Tribunal Supremo revocó en 1991 la “defensa de la honra” como justificación para el homicidio de la mujer, a pesar de lo cual, los tribunales todavía dudan en procesar y castigar a los autores de tal violencia doméstica.

43 En Ecuador, el Tribunal de Garantías Constitucionales en 1989 suspendió la aplicación de un artículo del código penal que justifica el homicidio y/o lesiones cometidas contra una hija, nieta o hermana, cuando sea sorprendida en acto carnal ilegítimo, refiriéndose solamente a la “mujer culpable”. Esta norma aún no ha sido derogada.

reclusas detenidas, o inspecciones a mujeres que visitan prisiones. Esta práctica, efectuada como medida de seguridad en el ingreso a los centros penitenciarios en algunos países de la región, sólo es regulada excepcionalmente por intermedio de leyes que aseguren el respeto a la integridad psicofísica y requieran la presencia de personal médico especializado (Véase en este sentido la Ley 65 de 1993 de Colombia y su resolución reglamentaria de 1995). En las respuestas al cuestionario, hay países que no suministraron información sobre los recaudos legales existentes para efectuar tal procedimiento (Argentina); o que lo practican pero no especifican si hay normas que lo regulen con los requisitos antes mencionados (Brasil, Uruguay, Perú, Venezuela).

3. Derecho a la salud y salud reproductiva (Artículo 11, Declaración Americana; Artículos 5 y 26, Convención Americana; Artículos 4 y 5, Convención de Belém do Pará)

De acuerdo a las informaciones enviadas por los Estados, puede apreciarse que en general la atención de la salud integral de la mujer depende, en primer lugar, de la organización y estructura de servicios adecuados, los que se van implementando como resultado de normas y programas creados a tal efecto. En segundo término, el ejercicio del derecho a la salud también depende del conocimiento que las mujeres tengan de las leyes que protegen este derecho y que regulan el servicio de atención médica. La salud reproductiva de la mujer debería ocupar un lugar de importancia en las iniciativas legislativas y programas de salud nacionales y provinciales.

Algunos países de la región han informado sobre la reglamentación de servicios de planificación familiar, otorgando la opción del uso y selección de métodos a individuos o parejas. Tal es el caso, por ejemplo, de la Resolución de 1984 del Ministerio de Salud de Colombia. Igualmente la Ley 100 de 1993 en ese país incluye la planificación familiar en servicios básicos de salud de forma gratuita, obligatoria y universal. En Argentina funciona dentro del Ministerio de Salud y Acción Social un programa sobre procreación responsable y el objetivo del mismo es el de ofrecer información para ejercer el derecho de decidir responsablemente respecto de reproducción y asesorar a la población y a las familias sobre el tema, pero no hay aún normativa que regule el uso de métodos y la prestación de estos servicios.

En las respuestas enviadas por varios Estados, se exponen las serias dificultades que enfrenta la atención de la salud de la mujer en el sector público, en general debido a la falta de recursos, la ausencia de normativa sobre salud reproductiva, la precariedad en las condiciones de prestación de los servicios y la carencia de profesionales y materiales indispensables.

D. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL DERECHO LABORAL

(Artículos 2 y 14, Declaración Americana; Artículos 1 y 26, Convención Americana; Artículo 5, Convención de Belém do Pará)

En general se establece en la región el principio de igualdad y no discriminación en el derecho laboral, prohibiéndose realizar en perjuicio de los trabajadores todo tipo de diferenciación por cualquier motivo, entre ellos el género, para evitar que se produzcan discriminaciones arbitrarias. Por ejemplo Argentina a través de la Ley 20.744, establece el principio de igualdad y no discriminación. El Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres de 1993, iniciado por el Poder Ejecutivo, impulsó la sanción de las leyes 24.465 de incentivo a los empleadores para contratar mujeres y 24.576 sobre igualdad de oportunidades entre trabajadores y trabajadoras. En Bolivia el trabajo de las mujeres está regulado en la Ley del Trabajo de 1939, y por la Ley General del Trabajo que actualiza algunas normas.⁴⁴ En Canadá se sancionó en 1996 la Ley de Equidad en el Empleo (Employment Equity Act) que modifica la legislación laboral anterior, ampliando el ámbito de aplicación al servicio público federal, a compañías reguladas por el Estado y compañías vinculadas con el gobierno federal. En Panamá en 1994 numerosas normas que establecían diferencias por género en razón de la actividad u oficio, fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema por afectar la libertad de profesión de las mujeres. Paraguay establece en el Código Laboral la igualdad en normas explícitas. En Estados Unidos, la Ley de 1968 de Derechos Civiles, Título VII, prohíbe la discriminación laboral basada en diversos factores, incluyendo el género. La Ley no define qué constituye discriminación en contra de las mujeres, tal como este concepto no es definido en ninguna disposición constitucional. Debido a ello, los tribunales y la Comisión de Igualdad de Oportunidad de Empleo han intentado definir sus límites. En Uruguay la Ley 16.045 establece sanciones en casos de discriminación laboral.

Serios problemas subsisten, sin embargo, en relación con la aplicación de estas normas en la realidad, lo que se traduce *inter alia* en diferencias significativas entre los ingresos de hombres y mujeres en la mayoría de los países de la región. Cabe citar a título de ejemplo el caso de Costa Rica, que informa en su respuesta al cuestionario que en 1990 el salario promedio mensual de la mujer representó el 82% del de los hombres. En las zonas rurales, el 60% de las mujeres ganan salarios inferiores al salario mínimo y el 34% alcanza la mitad de ese salario. En Brasil, el

44 El trabajo de las mujeres está regulado junto con el de los menores, aplicándose para ambos grupos las mismas prohibiciones en razón de tareas y horarios. En la actualidad hay proyectos de reforma a la ley laboral propuestos por la Dirección de Asuntos de Género.

ingreso de las mujeres equivale al 54% del recibido por los hombres. En Uruguay las mujeres perciben un 75% del ingreso que reciben los hombres.

Un tema esencial, que está siendo contemplado en anteproyectos de ley presentados en algunos países de la región, se refiere a la equiparación existente de la regulación del trabajo de las mujeres con el de los menores. Por ejemplo en Bolivia, Ecuador y Costa Rica este tipo de normas se encuentran en proceso de ser derogadas o modificadas.

E. DERECHO A LA EDUCACIÓN

(Artículo 12, Declaración Americana; Artículos 1 y 26, Convención Americana)

Diversos países han adoptado normas cuyo propósito es consagrar explícitamente el principio de igualdad entre hombre y mujer en la educación. En Argentina la sanción de la Ley Federal de Educación 24.195 promueve la igualdad de oportunidades y la necesidad de superar discriminaciones en los materiales didácticos. A partir de 1990, se creó el Programa Nacional de Promoción de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Área Educativa, implementado por el Ministerio de Cultura y Educación. En Bolivia se incorporó el enfoque de género en el Sistema Educativo Nacional en la Educación Primaria. En Colombia en 1992 la Consejería Presidencial para la Mujer, la Juventud y la Familia, junto con el Ministerio de Educación, iniciaron un conjunto de actividades para promover la igualdad de oportunidades entre los géneros en el sector educativo, entre las cuales cabe destacar la investigación sobre la producción de textos escolares desde una perspectiva de equidad en las relaciones de género. En Costa Rica la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de 1990, prohíbe que en las instituciones educativas se “utilicen contenidos, métodos e instrumentos pedagógicos que asignen papeles para hombres y mujeres dentro de la sociedad, que sean contrarios a la igualdad social y a la complementariedad de los géneros o que mantengan una condición subalterna de las mujeres”. En Ecuador a partir de 1990 se han iniciado una serie de programas tendientes a una educación integral que incluya los derechos de la mujer, para modificar los patrones culturales y de discriminación contra la mujer. Existen acciones emprendidas para insertar el enfoque de género en la Reforma Curricular.

En Guatemala el Ministerio de Educación, a través de la Comisión Nacional de Textos, ha establecido los lineamientos generales para eliminar los estereotipos sexuales en el sistema educativo, y ha ordenado una revisión de los libros de texto para incluir el enfoque de género. En Venezuela el Consejo Nacional de la Mujer aprobó un Convenio con el Ministerio de Educación denominado “Educando para

la Igualdad”, con el objeto de incorporar el enfoque de género en la currícula de estudio en todos los niveles educativos. El Título IX de las Enmiendas de Educación de 1972 constituye la ley principal federal de los Estados Unidos que prohíbe la discriminación de género en programas educativos, o en cualquier actividad que reciba asistencia federal. También se aplica a programas de reclutación e ingreso a universidades, acceso a cursos, acceso a programas atléticos y hostigamiento sexual. La Ley de la Igualdad de la Mujer en la Educación promueve la igualdad de mujeres y niñas en el ámbito escolar, que se encuentran en situaciones desventajosas a causa de varias formas de discriminación.

Estas iniciativas indudablemente expresan políticas encaminadas a superar prejuicios derivados de tradiciones culturales, brindándoles a las mujeres la oportunidad de conocer sus derechos y defenderlos.⁴⁵

IV. CONCLUSIONES

La Comisión valora la cooperación de los Estados del Hemisferio que en las respuestas a su cuestionario demuestran su compromiso en el logro de los ideales de igualdad y no-discriminación hacia la mujer. Como se ha señalado en este informe, un gran número de Estados han incorporado en la agenda nacional a los derechos de la mujer, creando nuevas instituciones, planes y políticas específicas, mecanismos legales de acción afirmativa en la participación política y, en general, avances significativos en la promoción y protección de los derechos de la mujer. Crecientemente se percibe en la región que la democracia efectiva requiere una mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones, y que el acceso a la vida pública de un país no se agota sólo en el ejercicio no discriminatorio del derecho de sufragio.

A pesar de los avances indudables de que informan los países, persisten, sin embargo, en la región, serios problemas. La mujer aún no alcanza igualdad jurídica plena en todos los países de la región. La discriminación de jure es una violación flagrante de los compromisos internacionales libremente consentidos por los Estados y, aunque la igualdad formal no garantiza la eliminación de instancias de discriminación en la realidad, su reconocimiento permite impulsar transformaciones en la vida social, reclamando la autoridad del derecho. Según las informaciones entregadas, varios países poseen, en mayor o menor medida, normas discriminatorias y/o restricciones a los derechos civiles de la mujer dentro del matrimonio, sea en la

45 Sin embargo, todavía se percibe como un problema el analfabetismo, que persiste en proporciones considerables y que afecta mayormente a las mujeres, como en Bolivia, Guatemala y Perú.

administración de los bienes propios de cada cónyuge o aquellos de otro tipo; en la representación del hogar conyugal o jefatura del hogar en el ejercicio de la patria potestad; en la fijación del domicilio conyugal, o la posibilidad de contraer nuevas nupcias; en la necesidad de autorización expresa o implícita del marido para trabajar y comerciar; o en el derecho a la propiedad de la tierra.

De acuerdo al Preámbulo de la Convención de Belém do Pará, “la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades”, agregando el artículo 2, inciso c “Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica... que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra”. El Estado tiene la obligación, por lo tanto, conforme a este instrumento internacional y al artículo 1.1 de la Convención Americana —y los derechos que consagra— de actuar con la debida diligencia para prevenir las violaciones de los derechos humanos, o repararlas cuando éstas ocurran. Esto implica que aún cuando una conducta no sea originalmente imputable al Estado, una violación de dichos derechos puede acarrear responsabilidad estatal “no por el acto mismo, sino por la falta de debida diligencia para prevenir la violación o responder a ella como requiere la Convención” (Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de julio 29 de 1988, Ser. C No.4, para.172).

En la Reunión de Expertas sobre la Condición de la Mujer en las Américas, organizada por el Relator Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y celebrada el 7 de noviembre de 1997, se señaló como una cuestión prioritaria encarar la violencia contra la mujer. Si bien esta cuestión, por su magnitud y gravedad, ha dado lugar a la creación de instituciones, mecanismos y diversas iniciativas legislativas, todavía persisten normas que violan la garantía de igualdad ante la ley y del debido proceso. En numerosos códigos penales valores tales como la honra, el pudor social, la doncellerz, la castidad, las buenas costumbres, prevalecen sobre valores como la integridad psicofísica y la libertad sexual, impidiendo así la debida protección legal a las víctimas de tales delitos, u obligándolas a probar que pusieron resistencia en el caso del delito de violación, o sometiéndolas a procedimientos interminables que producen una continua victimización.

La Comisión quiere llevar a la atención de los Estados que todavía persisten las mencionadas situaciones de desprotección hacia la mujer víctima de violencia, por falta de legislación adecuada, o porque la legislación vigente no se cumple. En muchos países, las mujeres víctimas de violencia familiar no cuentan con leyes penales apropiadas pues no se considera la violencia doméstica como delito, o bien

las denuncias no prosperan, culminando el proceso generalmente en la libertad del agresor. Hay situaciones en las cuales la mujer víctima de delitos sexuales no tiene acceso a una acción civil por daños y perjuicios, por considerar que la dignidad de la persona es un bien jurídico no susceptible de ser incluido en los bienes de carácter pecuniario. Al parecer, en este último caso, el daño causado recae en un elemento abstracto con contenido moral, “la dignidad de la víctima”, sin tener en cuenta que al mismo tiempo se ha afectado o cercenado la integridad psicofísica, al igual que su libertad y privacidad. Por otra parte, el concepto de daño moral existe en otras figuras penales y es susceptible de ser reparado por medio de una acción civil. La Comisión desea recordar en esta materia que el artículo 7.g. de la Convención de Belém do Pará establece que los Estados deben “establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces”. De gran importancia es además el que la mujer campesina, las menores de edad y la mujer indígena, están especialmente expuestas a situaciones de desprotección y vulnerabilidad, ya que cuentan con menos medios de defensa.

La Comisión, en lo relativo a acoso u hostigamiento sexual, recibió información que sólo por excepción se regula esta importante materia en el orden interno de los Estados, restringiéndose en un caso al ámbito de la administración pública y en otro a la legislación laboral. Numerosos países informan, sin embargo, sobre la existencia de anteproyectos de ley para incorporar en el futuro el acoso sexual dentro de la legislación nacional.

Las respuestas al cuestionario de la Comisión revelan que, aunque más de la mitad de la población de nuestro continente está constituida por mujeres, esto no se ve reflejado en los niveles de decisión en los ámbitos político, social, económico y cultural.

Los informes de los Estados dan cuenta de serios problemas de recursos materiales, los que afectan la protección de derechos relativos a la salud, empleo y educación. La Comisión es consciente de los problemas de recursos, pero no ha llegado a convencerse que en el establecimiento de prioridades nacionales y en la asignación de dichos recursos se consideren adecuadamente los derechos de la mujer.

La Comisión ha podido verificar la existencia de valiosos programas educativos que incluyen perspectivas de género, tendientes a superar tradiciones socioculturales que siguen limitando la igualdad de oportunidades para la mujer. La Comisión considera este tipo de programas esenciales para elevar el nivel de conciencia sobre los derechos de la mujer en la región y asegurar su ejercicio.

La Comisión, según las respuestas enviadas por los Estados sobre salud y salud reproductiva, pudo constatar profundas falencias de datos estadísticos, en gene-

ral por falta de recursos e infraestructura apropiada. La Comisión puede comprobar problemas graves de acceso a información básica, atención médica y social adecuados, como surge de excelentes informes preparados por la Organización Panamericana de la Salud, sobre la violencia y salud,⁴⁶ así como estudios emprendidos por el Banco Mundial⁴⁷ y por el Banco Interamericano de Desarrollo⁴⁸ sobre violencia doméstica y salud. Las organizaciones internacionales mencionadas emprendieron iniciativas y estrategias importantes destinadas a prevenir, disminuir y destacar la violencia contra la mujer.

En el ámbito laboral, la mayor parte de los Estados de la región disponen de normas de distinto rango jurídico que prohíben la discriminación en el trabajo. Sin embargo, existen serias disparidades en los niveles de remuneración entre hombres y mujeres por el mismo trabajo. En algunas situaciones se asimila a la mujer con los menores de edad, lo que de por sí constituye una violación al principio de no-discriminación y de la personalidad jurídica.

V. RECOMENDACIONES

La Comisión Interamericana adopta las siguientes recomendaciones presentadas por el Relator Especial:

A. DE CARÁCTER INSTITUCIONAL AL INTERIOR DE LA COMISIÓN

1. La Relatoría sobre los Derechos de la Mujer debe transformarse en un Grupo de Trabajo sobre los Derechos de la Mujer, coordinado por un Comisionado y constituido por expertas/os nombradas por la Comisión. Esto reviste especial importancia, *inter alia* para lograr una mejor participación de la sociedad civil y dada la composición actual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El Grupo de Trabajo formulará recomendaciones a la Comisión sobre la forma en que el sistema de casos —y los derechos internacionalmente protegidos— pueden hacerse más accesibles a la mujer (por ejemplo entrenamiento, materiales y pasantías).

46 Informe “Avances en la erradicación de la violencia contra la mujer”, 1997, OPS, Washington, D.C. Proyecto de Investigación iniciado en 1996 “Ruta Crítica de las Mujeres afectadas por la Violencia Intrafamiliar”, en ejecución en siete países centroamericanos. Publicación “La Violencia contra la Mujer y las Niñas: Análisis y Propuestas desde las Perspectivas de Salud Pública”, Mujer, Salud y Desarrollo, 1993, OPS.

47 World Bank Discussion Paper 255, “Violence Against Women: The Hidden Health Burden”, L. Heise, J. Pitanguy and A. Germain, 1994, Washington, D.C.

48 Conferencia “Violencia doméstica en América Latina y el Caribe: Costos, Programas y Políticas”, ATN 5657, Unidad Mujer en el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, Washington, D.C.

El Grupo de Trabajo presentará proyectos de Informe a la Comisión sobre temas que ésta, en el ámbito de sus atribuciones convencionales y reglamentarias, le plantee. El primer informe se centrará sobre la Violencia contra la Mujer en el Hemisferio y el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Este informe propondrá *inter alia* a la Comisión medidas cuya implementación le permita proteger más efectivamente a la mujer de violencia en su contra.

2. La Comisión creará un Fondo Voluntario sobre Derechos de la Mujer. El propósito exclusivo de este fondo será obtener recursos materiales para que la Comisión desempeñe las funciones que en esta materia le confían la Carta de la OEA, la Convención Americana, la Declaración Americana y la Convención de Belém do Pará. Lo anterior incluye efectuar o apoyar entrenamiento sobre su sistema de casos y los derechos de la mujer, encargar estudios y preparar materiales.

3. La Comisión –dentro del marco de sus atribuciones– adoptará medidas dirigidas a enfatizar aún más la promoción y protección de los derechos de la mujer, y con tal objeto:

- a) Considerará exhaustivamente en los Informes relativos a sus visitas in loco, los derechos de la mujer.
- b) Instará a los gobiernos y a las organizaciones no gubernamentales, a que participen en calidad de *amicus curiae*, en casos específicos ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para enriquecer el proceso de toma de decisiones de éstos órganos.
- c) En el marco de sus actividades de supervisión y su sistema de casos, la Comisión cooperará con las agencias y organismos internacionales dedicados a la promoción y protección de los derechos de la mujer, y en el seno de la OEA con los demás órganos, entidades e instancias de coordinación que se ocupen del avance de los derechos de la mujer.

B. A LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA OEA

1. Se insta a los Estados a que –de acuerdo a sus obligaciones internacionales libremente contraídas– adopten inmediatamente las medidas necesarias para llevar a cabo su compromiso de poner fin a todo tipo de normas que discriminen a la mujer, de manera tal que, a más tardar en el año 2000, dicha desigualdad sea eliminada y se le reconozca a la mujer capacidad plena en todos los ámbitos. La Comisión propone que el continente americano inicie el Siglo XXI “Sin Discriminación hacia

la Mujer”, entendiéndose por tal toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, 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.

(Artículo 1 de la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer). A tal efecto la Comisión insta a los Estados a emprender una amplia revisión de su legislación para identificar provisiones que establezcan distinciones, exclusiones o restricciones sobre la base del sexo, que tengan el propósito o efecto de impedir el reconocimiento o ejercicio de los derechos humanos de la mujer, con el fin de modificar dichas normas o derogarlas.

2. Los Estados miembros de la OEA que aún no lo han hecho, deben ratificar los instrumentos de derechos humanos regionales y en especial la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, como muestra de su compromiso en el respeto y protección de los derechos humanos de la mujer víctima de violencia.⁴⁹

C. RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS SOBRE DERECHOS ESPECÍFICOS

1. Los Estados deben dar cumplimiento a los artículos 1, 3 y 24 de la Convención Americana, y artículos 2 y 17 de la Declaración Americana, que consagran el derecho a la igualdad ante la ley, y el reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles de la mujer. Lo anteriormente mencionado incluye reconocer iguales derechos a la mujer dentro y fuera del matrimonio; su derecho a disponer de sus bienes propios y la igualdad en la patria potestad.

Asimismo, de acuerdo a los artículos 20 y 24 de la Declaración Americana, y artículo 23 de la Convención Americana, la Comisión insta a los Estados a que continúen y amplíen las medidas para promover la participación de mujeres en los niveles de decisión en el ámbito público, incluidas las medidas positivas. Asimismo, que aseguren que las mujeres tengan una representación apropiada en todos los niveles de gobierno, en el orden local, provincial o estatal y nacional; desarrollen estrategias para incrementar la integración de las mujeres en los partidos políticos;

49 Hasta la fecha de preparación del presente informe, los siguientes Estados no han aún ratificado dicha Convención: Antigua y Barbuda, Canadá, Cuba, Grenada, Jamaica, México, Suriname y Estados Unidos.

y adopten medidas adicionales para incorporar plenamente a los sectores de la sociedad civil, incluyendo aquellos que representen los intereses de las mujeres, en los procesos de desarrollo e implementación de políticas y programas.

2. Los Estados deben eliminar serias restricciones para la mujer, que surgen de otorgar la representación conyugal o jefatura del hogar al marido, y del establecimiento de roles en que la mujer es limitada al ámbito doméstico. Estas restricciones incluyen: la facultad del marido a oponerse a que la mujer ejerza profesión, industria, oficio o comercio, cuando considere que ello perjudica el interés y cuidado de los hijos, y demás obligaciones hogareñas; la asignación al marido de la patria potestad decisiva sobre los hijos y la designación del marido como administrador único del patrimonio conyugal. Por otra parte, el deber de reconocimiento de los hijos extramatrimoniales debe ser obligatorio tanto para el hombre como para la mujer.

3. La Comisión insta a los Estados a que, de acuerdo a los artículos 1 y 11 de la Declaración Americana, artículos 4 y 5 de la Convención Americana, y artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, legislen adecuadamente sobre la violencia contra la mujer, asegurando que la violencia, intrafamiliar o doméstica, o causada o tolerada por agentes del Estado, sea debidamente investigada, procesada y sancionada. Asimismo, debe fortalecerse la capacidad de respuesta de los sectores público y privado en la capacitación de personal policial y judicial, para dar adecuado tratamiento a las causas y efectos de la violencia. Por último los Estados deben implementar plenamente los programas y leyes ya existentes sobre violencia doméstica, los cuales, a menudo por recursos insuficientes, no han tenido comienzo de ejecución, o se cumplen parcialmente.

4. Reconociendo el derecho a la salud de la mujer, los Estados deben adoptar medidas para tener la información estadística y los recursos necesarios con el fin de asegurar planes y programas que les permitan el ejercicio pleno de este importante derecho.

Reconociendo la creciente participación de la mujer en el mercado de trabajo y en las economías nacionales, y persistiendo aún diferencias entre los niveles de remuneración que perciben mujeres y hombres por el mismo trabajo, la Comisión insta a los Estados a que adopten medidas adicionales para: corregir las disparidades en los niveles de ingresos entre hombres y mujeres, en quienes posean iguales calificaciones y desempeñen las mismas tareas; asegurar iguales oportunidades de trabajo para mujeres y hombres; revisar la legislación y los recursos judiciales para

asegurar que las funciones reproductivas de la mujer no se transformen en una causa para discriminar al contratar, ubicar, promover o despedir a la mujer; prevenir, sancionar y erradicar el acoso sexual en los lugares de trabajo.

5. La Comisión insta a los Estados a que: reformen los códigos penales que declaren libres de culpa y pena a los violadores que se casen con sus víctimas; en el caso de mujeres detenidas, aseguren que sean tratadas con respeto a su dignidad, que sus causas se lleven con celeridad ante la autoridad judicial y sujetas a supervisión judicial, cuenten con rápido acceso a patrocinio legal y atención médica, y que las inspecciones de las detenidas se conduzcan con garantías y cuidados apropiados; se clasifiquen los delitos sexuales --hasta ahora incluidos como delitos contra la honestidad y buenas costumbres-- dentro de la categoría de delitos contra la integridad personal, libertad y privacidad. Asimismo, se recomienda incorporar figuras no contempladas en algunos códigos penales como el incesto; la ampliación de la figura de violación a situaciones no consideradas tradicionalmente como tales, en razón de nuevas modalidades que por su naturaleza violan la integridad personal y la libertad y privacidad de la mujer; y la eliminación de toda mención del concepto honestidad, honra, y afines, como elementos atenuantes de la pena. La Comisión insta a los Estados a que aseguren que las mujeres más desprovistas de protección --campesinas, niñas e indígenas-- tengan el debido acceso a los mecanismos que brindan los sistemas jurídicos.

La Comisión hace suya la Recomendación General 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) adoptada en 1992, a través de la cual se afirma que la violencia contra la mujer constituye una violación a los derechos humanos, enfatizando que los Estados podrían ser responsables por los actos privados si omiten actuar con la debida diligencia para prevenir violaciones a los derechos o investigar y sancionar actos de violencia, o no proporcionan medidas reparatorias o compensatorias (E/CN.4/1996/53, 5 de febrero de 1996, *Commission on Human Rights*, p. 10, para. 34). En concordancia con el criterio expuesto por CEDAW, la Comisión recomienda a los Estados revisar y reformar la legislación interna, a efectos de que la misma refleje el desarrollo alcanzado en el derecho internacional con relación a los derechos de la mujer, penalizando conductas aún no tipificadas como el acoso sexual, modificando procedimientos en la etapa probatoria cuando resulten discriminatorios y/o prejuiciosos, en razón de ser la víctima una mujer dedicada a tareas “no honestas”, e investigar y sancionar los casos de violencia doméstica con la debida diligencia y por medio de un recurso rápido y sencillo.

ANEXO

LA CONDICIÓN DE LA MUJER EN LAS AMÉRICAS

Relator Especial: *Decano Claudio Grossman*

CUESTIONARIO

A continuación se efectúa un listado de derechos establecidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Con ocasión de cada uno de los derechos identificados se formulan preguntas dirigidas a analizar la compatibilidad de la legislación y prácticas de los países del Hemisferio en la protección de los derechos de la mujer. Debe tenerse en cuenta sin embargo que algunas preguntas son de carácter meramente informativo, para analizar el contexto en que se plantea el tema de los derechos de la mujer.

En los casos en que se solicita información y datos estadísticos, éstos deben ser entregados dentro de lo posible clasificados según regiones, grupos étnicos y sectores sociales. Igualmente, dichos datos, de ser posible, deben cubrir la situación existente al menos a partir de 1990.

RECONOCIMIENTO DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA

Artículo 3, Convención Americana

Artículo XVII, Declaración Americana

1. ¿Es la capacidad jurídica de la mujer plena o relativa? Documentar la respuesta con base en lo que establecen las leyes y la costumbre (en los países en que aplica).
2. ¿En cuáles situaciones se limita la capacidad jurídica de las mujeres? Por ejemplo:
 - a. ¿Existen limitaciones a la herencia por parte de las mujeres?
 - b. ¿Pueden las mujeres ser albaceas o administradoras de herencias?
 - c. ¿Tienen la misma capacidad que los varones para adquirir, administrar y disponer de bienes en sociedad conyugal?
 - d. ¿Existen limitaciones a la capacidad de las mujeres para entrar en relaciones contractuales? ¿Por ejemplo en el ámbito de trabajo?

- e. ¿Hay normas especiales sobre quién puede ser jefe de familia?
 ¿El ejercicio de la jefatura de familia otorga derechos u obligaciones legales diferentes para hombres y mujeres cuando es compartido o ejercido por uno de ellos?

- 3.** ¿A qué edad adquieren las mujeres la capacidad jurídica plena? ¿A qué edad adquieren los hombres la capacidad jurídica plena?
- 4.** ¿Existen situaciones que confieren plena capacidad legal a mujeres menores de edad? ¿Bajo cuáles condiciones? ¿Es igual para hombres y mujeres?
- 5.** ¿A qué edad permite la ley contraer matrimonio a la mujer? ¿A qué edad permite la ley contraer matrimonio al hombre?
- 6.** ¿Cuáles restricciones existen a la capacidad jurídica de la persona? Por ejemplo, para declarar en contra de familiares, prohibición de cónyuges a declarar contra el otro.

DERECHO A LA VIDA

Artículo 4, Convención Americana

Artículo I, Declaración Americana

En los casos en que esta sección solicite información y estadísticas, éstas deben ser dentro de lo posible reportadas y clasificadas según regiones, grupos étnicos, clases sociales, así como en la medida de lo posible presentar cifras para 1990 y 1995.

- 1.** ¿Cuál es la tasa de mortalidad femenina? ¿Cuáles son las causas principales?
- 2.** ¿Cuál es la tasa de morbilidad femenina? ¿Cuáles son las causas principales?
- 3.** ¿Cuál es la tasa de mortalidad materna? ¿Cuáles son las causas principales?
- 4.** ¿Cuáles son las tasas de mortalidad y morbilidad entre niñas y niños por grupo étnico? ¿Cuáles son las causas principales de fallecimiento, por sexo y por grupo étnico?
- 5.** ¿Cuál es la expectativa media de vida para hombres y mujeres?

6. ¿Cuáles son las tasas brutas de natalidad y de mortalidad para hombres y mujeres?
7. ¿Cuál es el promedio de nacimientos vivos por mujer?
8. ¿Qué porcentaje de mujeres recibe atención previa a la maternidad prenatal?
9. ¿Promedio de días de permanencia de las mujeres por maternidad en centros de salud por maternidad? ¿Cuál era el promedio hace cinco años?
10. ¿Cuántas muertes por violencia intrafamiliar se han dado en los últimos cinco años? ¿Cuántas personas de cada sexo murieron? ¿Cuántos procesos penales se iniciaron en estos casos, se terminaron, y con qué resultado? Por favor desagregue por sexo y por año. ¿Tipo de penas aplicadas comparadas con las penas para otro tipo de homicidios?
11. ¿Existe la pena de muerte para las mujeres? Para los hombres? En caso de no haberla abolido, cuáles son los delitos por los cuales se le ha aplicado a las mujeres?

DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL

Artículo 5, Convención Americana
Artículo I, Declaración Americana

1. ¿Ha ratificado el país la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer? ¿En qué fecha? ¿De ser el caso, qué medidas se han adoptado para darle cumplimiento? ¿Puede una persona invocar la Convención en referencia ante los tribunales nacionales?
2. ¿Existe legislación específica para sancionar la violencia contra la mujer? ¿Si es así, cómo está definida y qué sanciones se prescriben? ¿Que tipo de mecanismos de cumplimiento están previstos?
3. ¿Cómo se clasifican los delitos que se enumeran a continuación conforme a la legislación aplicable: violación, maltrato y abuso sexual? ¿Se ha codificado la violación entre cónyuges como delito penal? ¿Qué otros delitos sexuales están penados? ¿Cuál es el tratamiento legislativo del acoso sexual?

- 4.** ¿Cuál es el interés jurídico que se protege en la clasificación de actos como delitos sexuales? ¿Es la protección de la dignidad de la víctima?
- 5.** ¿Qué directiva se da a los funcionarios policiales para responder en caso de violencia contra la mujer y en casos de denuncia o sospecha de violencia doméstica? ¿Se aplican estas directivas en la práctica?
- 6.** ¿Qué medidas precautorias existen para proteger a la mujer víctima de violencia? ¿Qué medidas precautorias existen para alejar al victimario de la víctima? ¿Cómo se logra que se adopten esas medidas? ¿Qué obstáculos, si los hay, impiden el acceso a dicha protección? ¿Se aplican las medidas de protección?
- 7.** ¿Cuántas denuncias se presentaron en los últimos cinco años en relación con los delitos de violación, maltrato físico, abuso sexual, acoso sexual y demás delitos sexuales? ¿Cuántos casos se procesaron? ¿Cuántos procesos culminaron y cuál fue el resultado?
- 8.** ¿Qué trámite debe hacer la víctima para entablar un recurso judicial por violación, maltrato físico o abuso sexual? ¿Cuántas personas deben ver la víctima? ¿Se exige examen médico? En caso afirmativo, ¿en qué consiste dicho examen? ¿Qué días y en qué horario están dichos servicios a disposición de las víctimas?
- 9.** ¿Se exige como requisito para iniciar una acción penal o civil en caso de violencia contra la mujer el testimonio o el informe de un médico forense? ¿Cuántos profesionales de esta especialidad hay en el país?
- 10.** ¿Cuál es el significado jurídico de un informe médico sobre violación, maltrato físico o abuso sexual? ¿Qué médicos se consideran competentes para dar un testimonio especializado en tales casos?
- 11.** ¿Se clasifica en su país la tortura como un delito? En caso afirmativo, ¿incluye la violación? ¿En qué circunstancias?
- 12.** ¿Cuándo prescribe la acción civil o penal en el caso de violación o estupro? ¿Hay un plazo para la víctima presentar su denuncia?
- 13.** ¿El delito de violación es de acción pública y/o privada? ¿Cuáles son los procedimientos si es de acción privada?

- 14.** ¿En caso de una menor víctima de violación, quiénes tienen la capacidad para denunciar con el propósito de iniciar la acción penal? ¿Si el violador es un familiar, quién puede iniciar la acción penal?
- 15.** ¿Qué instrumentos probatorios se exigen para probar el delito de violación y otros delitos sexuales? ¿Qué valor probatorio se atribuye al testimonio de la víctima?
- 16.** ¿Tiene la víctima que demostrar que resistió para quedar el caso comprendido en el delito de violación? ¿Es el argumento de defensa de ausencia de resistencia admisible en un juicio por violación? ¿Cuál es la definición jurídica de consentimiento en un caso de violación?
- 17.** ¿Se tiene en cuenta la “honestidad” de la víctima (su reputación moral en la comunidad) en la tipificación del delito de violación o estupro, o en la fijación de la pena? En la acción judicial por violación u otro delito sexual, ¿se tiene en cuenta la conducta anterior de la víctima, o se plantean preguntas al respecto?
- 18.** ¿Es el matrimonio entre inculpa-do y víctima causal de extinción de la acción penal o de la pena en caso de violación?
- 19.** ¿Tiene la víctima de violencia o de delito sexual acceso a una acción civil por daños? ¿Existen servicios jurídicos públicos que ayuden a la víctima a entablar dicha acción civil?
- 20.** ¿Qué programas públicos o privados existen para adiestrar a los funcionarios públicos policiales, judiciales, médicos y de otra índole en el trato de la mujer víctima de violencia? En caso de existir dicho adiestramiento, sírvase describir los programas y el tipo, la cantidad y el sexo del personal adiestrado.
- 21.** ¿Exige la ley que los médicos denuncien las heridas que presenten sus pacientes y que crean consecuencia de actos de violencia? En caso afirmativo, ¿se aplica en la práctica esa exigencia y qué sanciones se imponen al médico que no las cumpla?
- 22.** ¿Existen medidas para proteger de alguna manera la intimidad de la víctima en los casos de delitos sexuales?
- 23.** ¿Existen obstáculos que no hayan sido examinados y que impidan la erradicación de la violencia contra la mujer?

- 24.** ¿Existen disposiciones que garanticen el consentimiento fundado de la mujer en el tratamiento médico?
- 25.** ¿Existen situaciones en que se practique la esterilización compulsiva? ¿De acuerdo con qué disposiciones y en qué condiciones?
- 26.** ¿Se admite la interrupción voluntaria del embarazo por razones terapéuticas?
- 27.** ¿Con qué obstáculos jurídicos o culturales puede tropezar la mujer en su acceso a la atención de la salud, incluida la planificación de la familia?
- 28.** ¿Cuáles son los métodos anticonceptivos más comunes? ¿Existe una normativa que regule dichos métodos?
- 29.** ¿Existen campañas educativas para la prevención del VIH/SIDA y atención médica para los ya infectados? ¿Existe diferencia en dichas campañas y atención entre hombres y mujeres?
- 30.** ¿Existen programas educativos destinados a dar a la mujer información sobre temas de salud específicos de importancia para ella? ¿Cómo se orientan esos programas a las mujeres de diferentes edades?
- 31.** ¿Se mantiene a los reclusos de sexo femenino y masculino en dependencias separadas?
- 32.** En los casos de reclusas mujeres, ¿se mantiene separadas a las menores de las mujeres adultas?
- 33.** ¿Qué provisiones existen en materia de atención de las necesidades de salud de las reclusas y, en particular, en materia de servicios ginecológicos?
- 34.** ¿En qué condiciones se somete a completa requisa a las reclusas? ¿Quiénes están autorizados a efectuarlo? ¿Por qué razones y en qué condiciones se examinan las concavidades corporales y quiénes están autorizados a efectuar dicho examen?

PROHIBICIÓN DE LA ESCLAVITUD Y SERVIDUMBRE

Artículo 6, Convención Americana

Artículo I, Declaración Americana

- 1.** ¿Existen formas de servidumbre por contrato u obligación de rendir trabajo por deuda? De ser el caso, a cuántos hombres y mujeres afecta, en cuáles regiones del país, en qué medida, y cuáles normas son aplicadas?
- 2.** ¿Se contrata el trabajo doméstico no remunerado a cambio de alimento y alojamiento? ¿Existe la práctica de compra y venta de jovencitas para servicio doméstico? ¿En qué partes del país? ¿Cuán difundidas están esas prácticas? (Sírvese indicar un desglose por sexo). ¿Qué legislación o qué política existe para proteger a la mujer contra estas prácticas? ¿Se aplica esa normativa? ¿Qué sanciones se aplican?
- 3.** ¿Existen regímenes especiales para trabajadoras domésticas? ¿Qué protección ofrecen?
- 4.** ¿Cuál es el estatuto de la servidumbre y de los servicios de carácter personal en el ordenamiento jurídico nacional? ¿Se prohíbe la servidumbre y la prestación de servicios de carácter personal por parte de menores? ¿Cómo se define la esclavitud en la legislación?
- 5.** ¿Tienen “derecho” los maridos a limitar la libertad personal de la mujer?
- 6.** ¿Cuáles son las leyes sobre tráfico de mujeres y explotación de la prostitución existentes en el país? ¿Si la prostitución es legal, cómo se trata a las trabajadoras sexuales y sus clientes conforme a la ley? ¿Se expiden licencias a las trabajadoras sexuales o se les regula de alguna forma? ¿Existen leyes sobre prostitución de la niñez? ¿Es ilegal la venta de servicios sexuales por terceras personas? ¿Si la prostitución es ilegal, se cumple la ley? ¿Se aplica únicamente contra las mujeres o también contra los hombres?
- 7.** ¿Es tipificado como delito el tráfico de mujeres? ¿Cuántos casos involucrando tráfico de mujeres han sido iniciado en los últimos cinco años?
- 8.** ¿Cuáles obstáculos existen para eliminar la explotación de la prostitución y tráfico de mujeres?

9. ¿Qué tipo de penas de trabajo obligatorio o forzoso son autorizadas como pena en el caso de mujeres condenadas?

DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL

Artículo 7, Convención Americana

Artículos I, XXV, Declaración Americana

1. ¿El recurso de habeas corpus se aplica solamente por restricciones a la libertad personal? ¿Es posible interponer dicho recurso en el caso de que el acto de la privación de libertad la ejerza un familiar, el empleador, tutor, compañero o cónyuge, centros hospitalarios o propietarios de prostíbulos?

2. ¿Qué derechos tiene la mujer que ha sido privada de su libertad pero aún no ha sido sentenciada en relación con sus hijos menores? ¿Cuántas mujeres detenidas, acusadas y sentenciadas viven con sus hijos en las instalaciones penitenciarias?

3. ¿Cuántas instalaciones penitenciarias hay y dónde se encuentran ubicadas, (por región), y qué instalaciones se utilizan para la reclusión de mujeres?

GARANTÍAS JUDICIALES Y PROTECCIÓN JUDICIAL

Artículos 8, 25, Convención Americana

Artículos XVII, XVIII, XXVI, Declaración Americana

1. ¿Existen distinciones entre el hombre y la mujer en el procesamiento de sus causas, ya se trate de denunciante o acusado, en cuanto al acceso a la justicia, celeridad de las actuaciones, posibilidades de recibir asesoramiento jurídico por el Estado y demás aspectos?

2. ¿Qué problemas particulares enfrentan las mujeres como acusadas en las actuaciones penales? ¿Qué problemas enfrentan las mujeres que tratan de entablar un recurso ante la justicia penal?

3. ¿Existen estadísticas sobre la comisión de delitos desagregadas por sexo? Si ese es el caso, por favor incluya estadísticas de los últimos cinco años.

4. ¿Existen estadísticas sobre la duración y/o severidad de las penas por delitos similares desagregadas por sexo? De ser el caso, por favor incluya estadísticas de los últimos cinco años.
5. ¿Existe patrocinio o representación legal gratuita proporcionado por el Estado para los procesos familiares, laborales, civiles, agrarios? ¿Y para la víctima en casos de delitos sexuales o violencia doméstica?
6. ¿Cuál es el numero total de jueces existente en los distintos niveles de la administración de justicia? ¿Qué número de mujeres jueces hay en cada nivel? Detalle igualmente la situación del Ministerio Público.
7. ¿Cuántos abogados hay en el país? ¿Cuántos son mujeres?

PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE RETROACTIVIDAD

Artículo 9, Convención Americana
 Artículos XXV, XXVI, Declaración Americana

Ver preguntas Artículo 8.

DERECHO DE INDEMNIZACIÓN

Artículo 10, Convención Americana
 Artículo XVII, Declaración Americana

1. ¿Está protegido por ley el derecho a compensación en caso de sentencia definitiva por juzgamiento erróneo? ¿Cuántos recursos se han entablado en los últimos cinco años para procurar dicha reparación y cuántos fueron decididos? Sírvase indicar un desglose por sexo.

PROTECCIÓN DE LA HONRA Y DE LA DIGNIDAD

Artículo 11, Convención Americana
 Artículo V, Declaración Americana

1. ¿Qué se entiende por “honra” en el ámbito legal para las mujeres y “honra” para los hombres?

2. ¿Existe la mitigación o extinción de la pena por defensa de la honra? ¿En cuáles delitos? ¿Existen causales de atenuación o agravación con respecto a la “honra”? ¿Qué justifica que la “honra” sea una causal de atenuación o agravación en materia penal?
3. ¿Se utiliza la “honra” como causal para restringir derechos de las mujeres?
4. ¿Cuántos hombres han sido sentenciados por “deshonra” y en cuáles situaciones?
5. ¿Cuántas mujeres mueren por razones de “honra”?
6. ¿Protege la ley a los individuos contra la injerencia arbitraria en sus vidas familiares o personales con comportamientos tales como la práctica de acosar “*stalking*”?

LIBERTAD DE CONCIENCIA Y RELIGIÓN

Artículo 12, Convención Americana
Artículo III, Declaración Americana

1. ¿Pueden tanto hombres como mujeres escoger y profesar libremente su religión?
2. ¿Existen programas educativos sobre religión financiados por el Estado? de ser ese el caso, ¿Deben dichos programas ser compatibles con las normas sobre derechos humanos, incluyendo los derechos de la mujer?
3. ¿Si el padre y la madre difieren en creencias religiosas, cómo se decide la religión del niño o la niña?

LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y DE EXPRESIÓN

Artículo 13, Convención Americana
Artículo IV, Declaración Americana

1. ¿Cuál es el porcentaje de mujeres que ocupan cargos de dirección o decisión en los medios de expresión orales y escritos que funcionan en el país?
2. ¿Desarrolla el Estado actividades de promoción de los derechos humanos? ¿De ser el caso, se incluye información sobre los derechos de la mujer?

- 3.** ¿Existen normas y mecanismos para evitar la apología del odio o incitación a la violencia o acciones ilegales contra las mujeres?
- 4.** ¿Existen recursos contra los medios de comunicación que transmiten estereotipos o imágenes denigrantes de la mujer? ¿Se han aplicado sanciones? ¿Cuáles?
- 5.** ¿Existen normas sobre pornografía infantil y juvenil? ¿Se regula el uso de la mujer con motivos publicitarios?
- 6.** ¿Permite el Estado el acceso a información sobre la familia, la salud, y la prevención de los enfermedades transmitidas por contacto sexual?

DERECHO DE RECTIFICACIÓN O RESPUESTA

Artículo 14, Convención Americana
Artículo V, Declaración Americana

- 1.** ¿Existen vías para que las mujeres usen el derecho de rectificación cuando han sido agraviadas como grupo? ¿Lo han hecho efectivo en alguna ocasión? ¿Cuál es el procedimiento para lograr el derecho de rectificación?

DERECHO DE REUNIÓN

Artículo 15, Convención Americana
Artículo XXI, Declaración Americana

- 1.** ¿Existen restricciones al derecho de reunión para las mujeres (legales, sociales, familiares)?

LIBERTAD DE ASOCIACIÓN

Artículo 16, Convención Americana
Artículo XXII, Declaración Americana

- 1.** ¿Hay asociaciones reconocidas por el Estado dedicadas a la promoción y protección de los derechos de la mujer? De ser ese el caso, incluya un listado de organizaciones de mujeres y organizaciones mixtas. ¿Reciben algunas de ellas apoyo estatal? ¿Cuáles?

2. ¿En los últimos cinco años, se le ha negado el derecho de asociación a alguna organización de mujeres? ¿Cuántas? ¿Cuáles son? ¿Por qué?
3. ¿Existe legislación que limite la libertad de asociación de las mujeres? ¿Puede una mujer presentar una denuncia ante alguna instancia, ante casos de impedimento por parte de algún familiar o cónyuge, a participar en una organización o movimiento? ¿Se han presentado casos? ¿Cuál ha sido el resultado de la acción?
4. ¿Que protección brinda el Estado a las asociaciones, grupos organizados y otro tipo de organizaciones sociales en las que participan mujeres?

PROTECCIÓN A LA FAMILIA

Artículo 17, Convención Americana
Artículo VI, Declaración Americana

1. ¿Cuál es la definición legal de familia en la ley doméstica?
2. ¿Existe legislación sobre la unión de hecho?
3. ¿Se rigen las relaciones familiares por el derecho civil, las leyes religiosas, las consuetudinarias o una combinación de éstas? Explicar, tomando en consideración la edad requerida para casarse o unirse, la capacidad de la mujer para escoger su pareja, etc.
4. ¿Tienen el hombre y la mujer los mismos derechos y responsabilidades en el matrimonio? En caso negativo, especificar cuáles son las diferencias, tanto en el orden jurídico como en el práctico.
5. ¿Según la ley y la costumbre, a quién se considera “jefe del hogar”?
6. ¿Otorga el Estado diferentes asignaciones familiares según encabece la familia la mujer, el hombre o los dos?
7. ¿En qué porcentaje de hogares está al frente la mujer? ¿En qué porcentaje de familias y hogares con ingresos por debajo del umbral de pobreza es la mujer quien aporta el sustento?

- 8.** Si existe el divorcio en la legislación nacional, ¿cuáles son las causales para hombres y mujeres? ¿Pueden el hombre y la mujer procurar el divorcio por las mismas causales? ¿Quién retiene generalmente la custodia de los hijos? ¿Hay estadísticas? ¿Cómo se dividen los bienes entre el hombre y la mujer en los casos de divorcio?
- 9.** ¿Cómo impone el Estado el deber de aportar la pensión alimenticia? ¿Cuántos recursos por año se presentaron sobre el tema de la pensión alimenticia en los últimos cinco años? ¿Cuántos se resolvieron? ¿Con qué resultado? ¿Qué criterios se aplican para determinar el monto apropiado de la pensión alimenticia? ¿Pueden los cónyuges reclamar recíprocamente la pensión alimenticia?
- 10.** ¿Existen sanciones para quienes no cumplan con la ley en materia de pensión alimenticia? ¿Cuántos procesos judiciales se iniciaron en los últimos tres años por incumplimiento del pago de la pensión alimenticia y cuántos tuvieron resolución?
- 11.** ¿Cómo se ejercen los derechos y deberes de custodia y protección de menores? ¿Mediante qué mecanismo se suspenden o se pierden? ¿Qué derechos se otorgan con la custodia? ¿Tienen madres y padres iguales derechos en relación con la tutela y protección de menores? ¿Cuál es la situación en los casos de padres que no están casados?
- 12.** ¿Cómo impone el Estado el deber del pago de pensión alimenticia por hijo? ¿Qué sanciones se imponen por incumplimiento? ¿Qué criterios se usan para calcular la pensión alimenticia por hijo? En los últimos cinco años, ¿cuántos recursos se entablaron ante la justicia por incumplimiento? ¿Cuántos de ellos se resolvieron? ¿Cuál fue el resultado?
- 13.** ¿Se da tratamiento diferente a los hijos nacidos en un matrimonio y a los nacidos fuera del matrimonio?
- 14.** ¿Existen limitaciones o normas en relación con el número de hijos que puede tener una pareja?
- 15.** ¿Es la definición de adulterio la misma para hombres y mujeres? ¿Comporta el adulterio una sanción penal? ¿Es la misma para hombres y mujeres?
- 16.** ¿Gozan la viuda y los descendientes mujeres de una persona fallecida igual derecho que los descendientes varones a heredar las tierras y demás bienes en ausencia de testamento? ¿Puede una viuda o hija heredar bienes incluidos en un testamento?

17. ¿Existen disposiciones respecto a licencia por maternidad y paternidad? ¿Existen protecciones jurídicas que impidan el despido de una embarazada o en licencia por maternidad? ¿Se tolera en la práctica el despido por esas razones? ¿Tiene la mujer derecho a licencia por maternidad sin pérdida del empleo, la antigüedad y los beneficios sociales? ¿A licencia por maternidad sin sueldo? En caso afirmativo, ¿quién paga el sueldo? ¿Cómo se sancionan las infracciones a las disposiciones pertinentes? ¿Se aplican éstas efectivamente?

DERECHO AL NOMBRE

Artículo 18, Convención Americana

1. ¿Tiene la mujer el derecho de conservar su apellido al contraer matrimonio? ¿Puede transmitirlo a sus hijos e hijas?

DERECHOS DEL NIÑO

Artículo 19, Convención Americana

Artículo VII, Declaración Americana

1. ¿Son escuchados los niños y las niñas en aquellos juicios (ver sobre derecho de familia) en los que se debaten asuntos que afectan sus intereses? ¿Se toman en cuenta sus deseos?

2. ¿Pueden las adolescentes embarazadas continuar su educación formal? ¿Es posible la expulsión de la escuela por razones de embarazo?

3. ¿Existen normas que diferencien entre niños nacidos dentro y fuera del matrimonio? De ser así, ¿en qué casos?

DERECHO A LA NACIONALIDAD

Artículo 20, convención americana

Artículo XIX, declaración americana

1. ¿Se determina la nacionalidad por razón de nacimiento, la nacionalidad de los padres o alguna combinación de éstos u otros factores? ¿Si la nacionalidad se determina por la de los padres, cuál es suprema?

- 2.** ¿Tiene la mujer iguales derechos que el hombre para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad? ¿Qué factores sociales, culturales o económicos afectan el ejercicio de tales derechos por parte de la mujer?
- 3.** ¿Se afecta en alguna forma el derecho de la mujer a su nacionalidad por matrimonio con un extranjero o por cambio de nacionalidad del esposo? ¿Hay normas diferentes en esta materia para hombres y mujeres?

DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA

Artículo 21, convención americana
Artículo XXIII, declaración americana

- 1.** ¿Tiene la mujer plena capacidad para adquirir, administrar y disponer de los bienes y para contraer derechos y obligaciones bajo el régimen sucesorio, el régimen patrimonial y el régimen de sociedad conyugal?
- 2.** ¿Existe el delito de fraude contra bienes gananciales? En caso afirmativo, ¿cuántos recursos por año se presentaron en los últimos cinco años? ¿Cuál es la sanción? ¿Se ha aplicado en la práctica? ¿Existen procedimientos jurídicos para proteger los bienes gananciales contra actos de uno de los cónyuges? De ser así, ¿se han utilizado en la práctica? (Sírvese indicar un desglose por sexo)?
- 3.** ¿Tienen hombres y mujeres igual acceso a créditos bancarios, hipotecas y demás tipos de crédito?

DERECHO A LA CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA

Artículo 22, Convención Americana
Artículos VIII, XXVII, Declaración Americana

- 1.** ¿Existen restricciones para las mujeres casadas de movilizarse y fijar su residencia donde deseen sin autorización del marido?
- 2.** ¿Necesita la esposa la autorización del esposo para salir del país? De ser ese el caso ¿necesita el esposo autorización de la esposa?

3. ¿Que procedimiento existe para la salida del país de menores de edad? ¿Se necesita la autorización del padre y la madre, solamente del padre o solamente de la madre?

DERECHOS POLÍTICOS

Artículo 23, Convención Americana

Artículo XX, Declaración Americana

1. ¿Tienen las mujeres el derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres? ¿Desde qué fecha? ¿Es obligatorio el voto? ¿Que porcentaje de mujeres y de varones ejercen el derecho al voto?

2. ¿Existe diferencia de edad mínima para ejercer el voto entre hombres y mujeres? ¿Existen otras condiciones para ejercer el voto (por ejemplo, propiedad, alfabetización, condición económica y otras)? ¿Afectan estas condiciones de forma distinta a hombres y mujeres?

3. ¿Se reconocen instancias de participación y consulta a organizaciones de mujeres en el proceso de toma de decisiones, implementación y evolución de leyes y programas que les afectan?

4. ¿Se exigen a hombres y mujeres los mismos requisitos para aspirar a cargos electivos y cargos públicos?

5. ¿Qué porcentaje de candidatos a cargos públicos son mujeres?

6. Indique los cargos públicos y puestos políticos elevados ocupados por mujeres, tanto electivos como de nombramiento, de los últimos dos períodos: presidencia y vicepresidencia de la República, ministras, gobernadoras, senadoras y diputadas, regidoras, concejales.

7. ¿Qué porcentaje de cargos ejecutivos en organismos del Estado están ocupados por mujeres?

8. ¿Cuántas mujeres integran el servicio exterior del país? ¿Cuántas ocupan cargos administrativos, ejecutivos y diplomáticos?

9. ¿Promueve el Estado la participación igualitaria de mujeres y hombres en la política? Se deben indicar los mecanismos empleados para este fin, modificaciones a los códigos electorales, políticas y otras acciones tomadas en este campo en los últimos cinco años.

10. ¿Qué obstáculos, si existen, encuentra la capacidad de la mujer para participar en la conducción de “la cosa pública”?

IGUALDAD ANTE LA LEY

Artículo 24, Convención Americana

Artículo II, Declaración Americana

1. ¿Hay preceptos constitucionales y legales que definan la discriminación contra la mujer? Acompañar su texto.

2. ¿Hay leyes o disposiciones administrativas que discriminan contra la mujer? ¿Están en proceso de ser revocadas o cambiadas?

3. ¿Qué medidas legislativas o administrativas se han adoptado para prohibir o eliminar la discriminación contra la mujer?

4. ¿Se imponen sanciones, tales como multas o pérdida de contratos gubernamentales, por discriminar contra la mujer? En caso afirmativo, ¿cuáles son? ¿Han sido aplicadas?

5. ¿Ha habido casos de discriminación contra la mujer ventilados ante juzgados u organismos administrativos gubernamentales en los últimos cinco años? ¿Cuáles fueron los fallos?

6. ¿Qué medidas han sido adoptadas para avanzar o mejorar la situación de la mujer o para garantizarle libertades fundamentales e igualdad de derechos? ¿Se han establecido mecanismos o instituciones para tal efecto? Explicar.

7. ¿Existen programas generales de educación pública y textos escolares que promueven la igualdad ante la ley de hombres y mujeres? Describirlos.

- 8.** ¿Existen prohibiciones para que las mujeres desempeñen ciertos puestos de trabajos abiertos a los hombres? ¿De ser el caso, qué criterios justifican dichas prohibiciones?
- 9.** ¿Qué normas existen para eliminar la discriminación contra las mujeres en el empleo? ¿Se hacen cumplir? ¿En qué forma? ¿En cuántos casos de no cumplimiento han sido aplicadas sanciones en los últimos cinco años?
- 10.** ¿Tiene la mujer derecho, según la ley, a recibir igual remuneración que el hombre por igual trabajo o por trabajos del mismo valor? ¿Qué porcentaje de la remuneración masculina reciben las mujeres? ¿De qué recursos dispone el país para eliminar las discriminaciones remunerativas? ¿Han sido exitosos?
- 11.** ¿Existen normas sobre el trabajo realizado por la mujer en el hogar? ¿Se cuenta el trabajo agrícola no pagado como parte del producto nacional bruto?
- 12.** ¿Tiene la mujer en la ley y en la práctica los mismos derechos que el hombre a: pensión o prestaciones por ancianidad, prestaciones por incapacidad, adiestramiento para el trabajo, ascensos, jubilación, vacaciones o licencia anual pagada, alguna otra prestación relacionada con el empleo?

PROTECCIÓN JUDICIAL

- 1.** ¿Qué tipo de obstáculos, si hay, limitan el acceso de la mujer a los mecanismos de justicia para protegerla contra actos que violen sus derechos fundamentales?

Ver preguntas Artículo 8.

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Artículo 26, Convención Americana
 Artículos XI-XVI, Declaración Americana

- 1.** ¿Cuál es la tasa media de alfabetización de mujeres y hombres? Sírvase indicar desglose por grupo étnico y región.
- 2.** ¿Qué porcentaje de graduados de escuela primaria, secundaria y de nivel universitario son mujeres?

- 3.** ¿Qué programas educativos están a disposición de las mujeres jóvenes y adultas que son desertoras escolares? ¿Cuáles son las tasas de deserción de varones y mujeres a los distintos niveles escolares?
- 4.** ¿Qué porcentaje de la fuerza de trabajo está compuesta por mujeres? ¿Cuál es la tasa de desempleo entre mujeres y hombres? ¿Existen diferencias entre estas tasas según se trate de zonas rurales o urbanas?
- 5.** ¿Qué porcentaje de la población tiene acceso a la atención de la salud? Sírvase indicar un desglose por sexo, grupo étnico y región.
- 6.** ¿Qué porcentaje de la población sufre desnutrición? Sírvase indicar un desglose por sexo, grupo étnico y región.

SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS

Artículo 27, Convención Americana

- 1.** ¿Han declarado las autoridades del país en los últimos cinco años, un estado de emergencia o excepción? De ser ese el caso, ¿que medidas o restricciones se adoptaron? ¿Afectan dichas medidas igualmente a hombres y mujeres?

NORMAS DE INTERPRETACIÓN

Artículo 29, Convención Americana

- 1.** Indique los instrumentos internacionales y del sistema interamericano que han sido ratificados por el país sobre derechos de la mujer, si fueron aprobados con reservas y cuáles son éstas.

(El documento original de este Informe incluye como anexos el texto completo de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, el Informe del Relator Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Mujer en las Américas, así como el formulario para presentar de denuncias para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos)

OEA/Ser./L/V/II.114
Doc. 5 rev.
16 abril 2002.

INFORME ACTUALIZADO SOBRE LA LABOR DE LA RELATORÍA SOBRE LOS DERECHOS DE LA MUJER

I. INTRODUCCIÓN

1. A fin de renovar el compromiso de garantizar el pleno respeto de los derechos de la mujer en cada uno de los Estados miembros, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estableció en 1994 su Relatoría sobre los Derechos de la Mujer. Aunque las constituciones de todos los Estados miembros garantizan una igualdad formal de género, la Comisión, a través de su labor, llegó a la convicción cada vez más firme de que los sistemas jurídicos y las prácticas nacionales revelaban una persistente discriminación basada en el género. Esto la llevó a crear la Relatoría, con el mandato inicial de establecer en qué medida, en la legislación y las prácticas de los Estados miembros referentes a los derechos de la mujer, se observan las amplias obligaciones de igualdad y no discriminación previstas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2. Estas obligaciones de igualdad y no discriminación siguen siendo el punto de orientación central para la selección de los asuntos de los que se ocupa la Relatoría. Además, la Comisión y su Relatoría hacen especial hincapié en el problema de la violencia contra la mujer, que es en sí misma una manifestación de discriminación basada en el género, tal como lo reconoce la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”.

3. A este respecto, la Convención de Belém do Pará establece un firme compromiso regional de lucha contra esta forma de violencia. De hecho, la Convención constituye el tratado regional de derechos humanos ratificado por mayor número de Estados. Tras el depósito de su instrumento de ratificación por parte del Surinam el 8 de marzo de 2002, el Día Internacional de la Mujer, dicha convención está en

vigor para 31 de los Estados miembros de la OEA. El desafío prioritario actual para el Hemisferio consiste en lograr la plena aplicación de los compromisos asumidos.

4. La actual Relatora Especial, Marta Altolaguirre, miembro de la Comisión abogada y notaria guatemalteca, fue designada como Relatora por la Comisión en 2000. Cuenta con la asistencia de la abogada Elizabeth Abi-Mershed, Especialista Principal de la Secretaría de la Comisión.

5. La prioridad dada por la Comisión y su Relatoría a la protección de los derechos de la mujer refleja también la importancia que dan a este ámbito temático los propios Estados miembros. En especial, en el Plan de Acción adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno durante la Tercera Cumbre de las Américas se reconoce la importancia de la potenciación de la mujer y su plena participación, en condiciones de igualdad, en el desarrollo, en la vida política de sus países y en la toma de decisiones a todos los niveles. A estos efectos, el Plan de Acción respalda el Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género, y otras iniciativas regionales encaminadas a aplicar los compromisos estipulados en la Declaración de Beijing y en su Plataforma de Acción.

6. Aunque reforzar la protección de los derechos de la mujer constituye una prioridad mutuamente acordada en el Hemisferio, la posibilidad de que la Relatoría cumpla sus funciones a este respecto está sujeta a graves restricciones porque el financiamiento de sus actividades proviene actualmente del presupuesto regular de la Comisión, que no ha sido incrementado en la medida en que lo requiere esta importante labor. La Relatoría procura obtener financiamiento externo que le permita dedicar mayor atención al acceso de la mujer a la justicia, y a sus roles y condición en la administración de justicia como operadora, usuaria y responsable de la elaboración de políticas. Para avanzar hacia este objetivo prioritario es menester obtener financiamiento adicional.

II. PRINCIPALES ACTIVIDADES DE LA RELATORÍA

7. En el presente informe se brindan datos actualizados sobre las actividades de la Relatoría desde la fecha de la designación de la actual Relatora Especial, en 2000.

A. VISITAS *IN LOCO*

8. Desde que se estableció la Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, en 1994, la Comisión estableció la práctica de ocuparse específicamente de la situación de los derechos de la mujer en el curso de sus visitas *in loco*. Por ende, en cada uno de los informes de países se dedica un capítulo específico a los derechos de la mujer. La Relatora Especial ha participado en general en esas visitas en su carácter de miembro de la Comisión, y ha cumplido un papel importante al promover que ese tema reciba la atención que corresponde. Por ejemplo, muy recientemente, en diciembre de 2001, el plenario de la Comisión realizó una visita *in loco* a Colombia, e incluyó en su temario varias reuniones vinculadas con la situación de los derechos de la mujer.

VISITA *IN LOCO* DE LA RELATORÍA A CIUDAD JUÁREZ, MÉXICO

9. Los días 11 y 12 de febrero de 2002 la Relatoría realizó su primera visita *in loco* con la finalidad de examinar la situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México. La visita se llevó a cabo tras haberse recibido información y expresiones de preocupación de cientos de organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la sociedad civil, y en virtud de la invitación formulada por el Gobierno del Presidente Vicente Fox.

10. La visita guardó relación, en especial, con la grave situación de violencia contra la mujer imperante en esa zona. En el curso de la visita, representantes del Estado proporcionaron información referente al asesinato de 268 mujeres y niñas en Ciudad Juárez desde 1993 a la fecha. En un número considerable de casos las víctimas fueron mujeres jóvenes o niñas, trabajadoras de las maquiladoras o estudiantes, que fueron sometidas a abusos sexuales y brutalmente asesinadas. También se informó que de las 4.154 desapariciones denunciadas en el mismo período, por lo menos 257 siguen sin resolverse.

11. Durante su visita, la Relatora Especial se reunió con diversos representantes del Estado de Chihuahua y del Gobierno Federal de México, así como con numerosos representantes de organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la sociedad civil. También recibió testimonios de familiares de víctimas de esa violencia. Al final de la visita emitió un comunicado de prensa dando cuenta de sus actividades y formulando reflexiones iniciales sobre la gravedad de la situación y sobre el alto y persistente nivel de impunidad en relación con esos delitos. El texto del comunicado de prensa se adjunta al presente informe como Anexo 1.

12. En el subsiguiente período ordinario de sesiones de la Comisión –el 114º– la Relatora Especial informó al plenario de la misma sobre la visita y sus conclusiones iniciales. Además la Comisión convocó a una audiencia, con la participación del Estado mexicano y de representantes de organizaciones no gubernamentales locales y nacionales, para recibir información actualizada sobre esa situación.

13. Tomando como base la información recogida en la preparación de la visita y durante y después de la misma, la Relatora Especial preparará un informe que contendrá sus conclusiones y recomendaciones. Según se prevé, el informe será presentado a la Comisión en los próximos meses a fin de que sea considerado y eventualmente aprobado, conforme a los procedimientos aplicables a ese tipo de documentos. El informe, una vez aprobado y trasladado al Estado, será publicado, y las medidas que se adopten para aplicar las recomendaciones formuladas serán objeto de seguimiento conforme a los procedimientos de la Comisión.

B. ESTUDIOS E INFORMES ESPECIALES

14. El informe inicial de la Relatoría, preparado por el Decano Claudio Grossman (Relator Especial entre 1994 y 2000), sobre la Condición de la Mujer en las Américas, fue aprobado y publicado por la Comisión en 1997/98.¹ En él se presentó un panorama inicial de la observancia, en la legislación y las prácticas de los Estados miembros, de las amplias garantías de igualdad y no discriminación que son la columna vertebral del sistema regional de derechos humanos.

15. Las recomendaciones dirigidas a los Estados miembros en ese informe se centran en la eliminación de la discriminación de facto y de jure contra la mujer. Esto comprende la adopción de medidas adicionales tendientes a garantizar el equilibrio de los derechos y deberes de los cónyuges en la esfera del derecho de familia; ampliar la participación de la mujer en la adopción de decisiones en la esfera pública;²

1 Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 17, 13 de octubre de 1998, publicado inicialmente en el Informe Anual de la CIDH, 1997, OEA/Ser.L/V/II.98, Doc. 7 rev., 13 de abril de 1998, Capítulo VI.

2 Tras emitir su Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas, a solicitud de la CIM, la Comisión realizó un análisis sobre “consideraciones respecto a la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación”, que se refiere al papel que pueden cumplir esas medidas como promotoras de la participación de la mujer en la adopción de decisiones en la esfera pública. Publicado en el Informe Anual de la CIDH, 1999, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3 rev., 13 de abril de 2000, Capítulo VI.

eliminar las restricciones a los derechos de la mujer que persisten en algunos códigos civiles, en especial en cuanto a la representación de la familia y administración de la propiedad conyugal; garantizar la adopción y/o aplicación de leyes, políticas y programas encaminados a hacer efectiva la investigación de los casos de violencia contra la mujer y el procesamiento y castigo de los culpables, así como el acceso de las víctimas a los servicios que necesiten; la corrección de disparidades en las leyes prácticas laborales; y garantías para que las mujeres víctimas de delitos tengan acceso a recursos judiciales efectivos.

16. Los temas a los que se refiere ese informe siguen siendo de capital importancia. La Relatoría ha venido recogiendo información para la preparación de un informe sobre las medidas adoptadas por los Estados miembros para aplicar las recomendaciones formuladas en el Informe de la CIDH sobre la Condición de la Mujer en las Américas.

17. Además, con la asistencia del Especialista Principal de la CIDH, Ariel Dulitzky, la Relatoría ha elaborado una propuesta tendiente a dedicar especial atención al acceso de la mujer a la justicia y a su rol y condición en la administración de justicia como operadora, usuaria y responsable de la elaboración de políticas. En ese análisis se hará especial hincapié en el vínculo entre discriminación y violencia basada en el género y en la respuesta de los sistemas judiciales frente a tales problemas. La Relatoría está tratando de obtener financiamiento externo que le permita llevar adelante su análisis de este tema decisivo.

C. ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN Y COOPERACIÓN

18. En la siguiente sección se reseñan actividades seleccionadas de promoción de la Relatoría desde 2000. Esas actividades brindan importantes oportunidades para que la Relatora Especial proporcione información con respecto a su mandato y los diversos mecanismos que el sistema regional de derechos humanos ofrece para proteger los derechos de la mujer. Además, es uno de los mecanismos a través de los cuales la Relatoría mantiene contactos y se comunica con representantes de la sociedad civil, quienes cumplen un papel decisivo como fuentes y canales de difusión de información pertinente. Además de las actividades que a continuación se mencionan, la Relatora Especial y el personal pertinente de la Secretaría han asistido a conferencias y han participado en deliberaciones y reuniones menos formales destinadas a promover un mayor conocimiento de los mecanismos a través de los

cuales el sistema interamericano de derechos humanos puede contribuir a mejorar la protección de los derechos de la mujer.

19. La Relatoría participó en la conferencia titulada: “The Gender Dimension of Human Rights: A Development Perspective”, organizada por la Oficina del Vicepresidente para Asuntos Jurídicos y el Grupo Temático de Derecho y Género del Banco Mundial, que tuvo lugar el 1º de junio de 2000, en Washington, DC. En la conferencia se incluyeron enfoques multidisciplinarios al desafío que supone incorporar una perspectiva de género en materia de derecho, derechos humanos y desarrollo. En la sesión sobre “Marco jurídico e institucional de protección y promoción de los derechos humanos de la mujer”, el Decano Claudio Grossman (Relator anterior) y una abogada de la Secretaría disertaron sobre el desarrollo del sistema regional de derechos humanos, los mecanismos que ofrece y la reciente evolución de la jurisprudencia del sistema en este campo.

20. En octubre/noviembre de 2000, la Relatora Especial Marta Altolaguirre participó como observadora en el curso organizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en San José, Costa Rica, a los efectos de capacitar abogados en el uso del sistema interamericano de derechos humanos para promover y proteger los derechos de la mujer. Esto le brindó una oportunidad muy útil para dialogar con los participantes sobre la labor de la Comisión y su Relatoría y, en especial, para determinar la manera de que el sistema de peticiones individuales promueva una protección más firme en esa esfera. También pudo recoger información sobre las experiencias de los participantes que trabajan en sus respectivos países, y sus prioridades de acción.

21. Por invitación de la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA (CIM), el 15 de noviembre de 2000 la Relatora Especial hizo uso de la palabra en la Trigésima Asamblea de Delegadas de la CIM sobre el tema de la mujer y los derechos humanos. Se refirió en especial al papel de la Relataría, la vital importancia de tratar de cerrar la brecha entre hombres y mujeres en cuanto al acceso a oportunidades, y la necesidad de incluir una perspectiva de género en todos los ámbitos de la política pública.

22. Los días 28 y 29 de junio de 2001, la Comisión, a través de las Relatorías sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, y Derechos de la Mujer, respectivamente, copatrocinó el seminario sobre los derechos de la mujer indígena con la Defensoría de los Derechos de la Mujer Indígena de Guatemala, establecida en 1999 en virtud de un

compromiso contenido en los acuerdos de paz suscritos para poner fin al conflicto armado. Este seminario pudo realizarse merced al financiamiento proporcionado por el Proyecto PRODECA. La Relatora Especial e Isabel Madariaga, abogada de la Relatoría de la CIDH sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, analizaron los derechos de las mujeres indígenas dentro del sistema interamericano de derechos humanos, con especial referencia a la Convención de Belém do Pará y a la Convención Americana, y a los diferentes mecanismos ofrecidos para enfrentar los problemas de discriminación. Algunos expertos se refirieron a las experiencias de las mujeres en Guatemala y otros países de América Central, y la Defensoría de los Derechos de la Mujer Indígena se refirió a la historia de la discriminación sistemática contra las indígenas y al mandato de la Defensoría de defender sus derechos. Los participantes formularon una serie de conclusiones y recomendaciones, entre otras cosas en relación con la necesidad de mejorar la capacitación de las mujeres indígenas para que conozcan cabalmente sus derechos y para que las autoridades públicas conozcan sus obligaciones, de modo de insertar los derechos de la mujer indígena en los planes de reforma educativa e incluir el tema de las estrategias y participación multidisciplinaria en la lucha para superar la discriminación sistemática.

23. El 1° de noviembre de 2001, la CIDH y su Relatoría sobre los Derechos de la Mujer estuvieron representadas en el panel de discusión sobre “iniciativas contra el tráfico de seres humanos”, que formó parte de la Conferencia de la International Bar Association que tuvo lugar en Cancún, México. La abogada de la Secretaría que participó en el panel se refirió a las normas del sistema interamericano de derechos humanos especialmente relacionadas con el tráfico de mujeres y niños con fines de explotación sexual y laboral, en especial las normas de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y la labor conexas de la Comisión sobre casos específicos y situaciones nacionales.

24. El 5 de febrero de 2002 la Comisión y su Relatoría estuvieron representadas en una reunión de expertos convocada por la CIM para analizar la formulación de recomendaciones para la Cuarta Reunión de Ministros de Justicia (REMJA IV), como parte del proceso tendiente a aplicar el Programa Interamericano sobre Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer, y la Equidad e Igualdad de Género. Las recomendaciones, que posteriormente fueron remitidas a esa Reunión por la CIM, tuvieron por objeto ayudar a los Ministros a incluir una perspectiva de género en la formulación de políticas en la esfera de la administración de justicia, inclusive en relación con el acceso de la mujer a la justicia y con su situación dentro del sistema judicial.

25. Del 28 de febrero al 1° de marzo de 2002 la Relatoría participó en la primera reunión conjunta de las relatoras especiales sobre los derechos de la mujer, con Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, y Ángela Melo, Relatora Especial sobre los derechos de la mujer de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Esta reunión histórica fue organizada por Rights and Democracy, y tuvo lugar en las oficinas de esa entidad, en Montreal, Canadá. Las tres Relatoras analizaron prioridades compartidas, así como caminos de colaboración en el cumplimiento de sus respectivos mandatos.

26. Durante su reunión, las Relatoras adoptaron una declaración conjunta en que denunciaron la persistente discriminación y violencia contra la mujer. En esa declaración, dada a conocer el 8 de marzo de 2002, Día Internacional de la Mujer, y cuyo texto aparece en el Anexo 2 del presente informe, se destaca que los derechos de la mujer son derechos humanos y que la generalizada impunidad de que gozan las personas privadas y los agentes estatales que cometen actos de violencia como los referidos, promueve la reiteración de estos últimos. Las Relatoras exhortaron a los Estados, en especial, a cumplir su obligación de actuar con debida diligencia en la investigación de esos actos de violencia y en el procesamiento y castigo de los responsables. Esta obligación se aplica a esos actos de violencia, hayan sido cometidos en la esfera pública o en la privada e independientemente de que sus perpetradores sean agentes públicos o personas privadas. Al clausurar la reunión, las Relatoras expresaron su satisfacción por los resultados de esta primera oportunidad de intercambiar criterios sobre prioridades y estrategias, así como su interés en tener nuevas oportunidades de reunirse.

D. EL SISTEMA DE PETICIONES INDIVIDUALES Y LA RECIENTE JURISPRUDENCIA DE LA CIDH EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS DE LA MUJER

27. La Comisión y su Relatoría sobre los Derechos de la Mujer cumplen funciones complementarias. En este sentido, una de las funciones de la Relatoría consiste en servir como recurso para que la Comisión en pleno se ocupe de determinados temas y para proporcionar datos, información sobre la evolución jurisprudencial y otros materiales-fuente. Un objetivo estrechamente relacionado con los anteriores consiste en servir de mecanismo para crear conciencia en la sociedad civil sobre los instrumentos que ofrece el sistema para hacer efectiva la protección de esos derechos, incluido el sistema de peticiones individuales. A este respecto las actividades

de promoción de la Relatoría influyen directamente sobre sus actividades de protección y la de la Comisión en conjunto.

28. La Comisión está tramitando un número considerable de peticiones individuales referentes a supuestas violaciones de derechos humanos con causas y consecuencias específicas de género. La labor de la Comisión en esta esfera comprende la convocatoria de audiencias referentes a esas peticiones pendientes, así como a temas más amplios que afectan a los derechos de la mujer en el Hemisferio. Con respecto a esos temas más amplios, cabe señalar que en su 113º período ordinario de sesiones la Comisión convocó a una audiencia sobre la situación de los derechos de la mujer en las Américas, y que durante su 114º período ordinario de sesiones convocó a una audiencia sobre la situación de violencia contra la mujer en la Región y otra sobre la situación de la mujer ante la ley. Esas audiencias brindan una muy valiosa oportunidad para el intercambio de información con representantes de la sociedad civil.

29. Los siguientes informes representan hitos de la jurisprudencia de la Comisión con respecto a los derechos de la mujer a partir del año 2000. Las referencias han sido concebidas como ilustrativas, y no exhaustivas.

1. INFORMES SOBRE SOLUCIÓN AMISTOSA

30. En virtud de su análisis sobre el acuerdo al que llegaron las partes en el caso de María Merciadri de Morini, la Comisión aprobó su informe de solución amistosa el 11 de octubre de 2001.³ La peticionaria sostuvo que en la lista de seis candidatos que se postulaban en la boleta del partido Unión Cívica Radical como candidatos a diputados nacionales por la Provincia de Córdoba, una mujer figuraba en cuarto y otra en sexto lugar. Sostuvo que se trata de una violación de la Ley 24.012 y de su decreto reglamentario N° 379/93, a cuyo tenor las dos mujeres debían figurar en la lista en alguna de las cinco primeras posiciones, así como una violación de las garantías de la Convención Americana. La peticionaria interpuso los recursos judiciales internos disponibles, pero el tribunal no sólo los rechazó, sino que declaró a la recurrente procesalmente no legitimada. Finalmente, la Corte Suprema rechazó su apelación por infundada, y decretó que “los votos que obtuvo la Unión Cívica Ra-

³ Informe N° 103/00, María Merciadri de Morini, Caso 11.307 (Argentina), Informe Anual de la CIDH, 2001, OEA/Ser.L/V/II.114, Doc.5 rev., Capítulo III. Con respecto al informe anterior adoptado sobre admisibilidad, véase el Informe N° 102/99, María Merciadri de Morini, Caso 11.307 (Argentina), Informe Anual de la CIDH, 1999, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3 rev., 13 de abril de 2000, Capítulo III.

dical en la elección del 3 de octubre de 1993 le permitieron alcanzar cuatro bancas en la Cámara de Diputados, y el caso de autos se refiere a quien ocupaba el quinto lugar”. La Comisión declaró el caso admisible el 21 de septiembre de 1999, y luego se puso a disposición de las partes a los efectos de llegar a una solución amistosa basada en la observancia de los derechos que reconoce la Convención.

31. El 8 de marzo de 2001 se llegó a un acuerdo de solución amistosa, que fue suscrito por las partes en Buenos Aires. En él se establece que la sanción del Decreto Presidencial N° 1.246, que contiene las disposiciones conforme a las cuales debe aplicarse la Ley N° 24.012, revoca el decreto reglamentario anterior a los efectos de garantizar el pleno cumplimiento de esa ley y resuelve el conflicto. En su informe, la Comisión reconoce y valora los esfuerzos realizados por ambas partes para llegar a una solución basada en el objeto y la finalidad de la Convención. Reitera que lograr la libre y plena participación de la mujer en la vida política es una prioridad para nuestro Hemisferio.⁴ La finalidad de la Ley N° 24.012 consiste en integrar efectivamente a la mujer en la vida política, y el Decreto N° 1.246, promulgado como resultado de la solución a la que se llegó, tiene el objetivo complementario de garantizar el real cumplimiento de esa ley.

2. INFORMES SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO

32. El 4 de abril de 2001 la Comisión adoptó el informe sobre el fondo del asunto en el caso de Ana, Beatriz y Celia González Pérez.⁵ En su análisis del caso, la Comisión establece que dichas hermanas, integrantes de la comunidad Tzetzal, fueron detenidas ilegalmente, violadas y torturadas por personal militar en Chiapas. El informe de la Comisión establece la responsabilidad del Estado por los actos de sus agentes, así como su omisión de obrar con la debida diligencia para investigar los delitos, procesar y castigar a los responsables, en violación de los artículos 1, 5, 7, 8, 11 y 25 de la Convención Americana, y en el caso de la víctima menor de edad, del artículo 19 de dicha Convención, así como del artículo 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. El informe de la Comisión indica que las re-

4 Véase CIDH, “Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación”, *supra*, Sección IV; Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas, *supra*, V.C.

5 Ana, Beatriz y Celia González Pérez, Caso 11.565 (México), Informe Anual de la CIDH, 2000, OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 20 rev., 16 de abril de 2001, Capítulo III. Con respecto al informe anterior adoptado sobre admisibilidad, véase el Informe N° 129/99, Ana González y otros, Caso 11.565 (México), Informe Anual de la CIDH, 1999, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3 rev., 13 de abril de 2000, Capítulo III.

feridas víctimas fueron objeto de múltiples niveles de discriminación y trato injusto por el hecho de que no hablaban español, que es el idioma de sus agresores y el utilizado por las autoridades. La Comisión hizo hincapié en que si bien en el sistema de justicia militar se había iniciado una investigación, que fue infructuosa, las medidas necesarias para combatir la impunidad en este caso comprenden la realización de una investigación eficaz en los tribunales penales ordinarios de México.

33. En su informe sobre el caso de Maria da Penha Maia Fernandes, la Comisión aplica tanto la Convención Americana como la Convención de Belém do Pará a los efectos de establecer el contenido de las obligaciones del Estado brasileño de obrar con debida diligencia para investigar los casos de violencia doméstica, procesar y castigar a los responsables.⁶ La relación de los hechos, no controvertida por el Estado, indica que la víctima fue objeto de violencia doméstica por su marido, Marco Antonio Heredia Viveiros, quien en mayo de 1983 disparó contra ella con intención de matarla, la dejó gravemente herida, con paraplejía irreversible, y dos semanas más tarde trató de electrocutarla. El proceso penal seguido contra el señor Viveiros languideció durante ocho años, al cabo de los cuales el procesado fue declarado culpable por un jurado. El señor Viveiros fue condenado a 15 años de prisión, pena que se redujo a 10 años porque el condenado carecía de antecedentes penales. La defensa apeló la sentencia, y la Fiscalía sostuvo que la apelación era manifiestamente inadmisibile por haber sido presentada extemporáneamente. El tribunal de alzada tardó tres años en hacer lugar a la apelación, revocando la sentencia de primera instancia. Dos años después se realizó un segundo juicio y el perpetrador del crimen fue condenado a diez años y seis meses de cárcel. Se interpuso una segunda apelación, que seguía pendiente a la fecha de la decisión de la Comisión.

34. En su informe, la Comisión hace hincapié en que en los 17 años transcurridos desde los hechos de autos, el procesamiento penal se mantuvo pendiente sin sentencia definitiva, lo que suscita la posibilidad de que esos delitos queden totalmente impunes en virtud de su eventual prescripción. El informe establece violaciones, en este sentido, de los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Americana. La Comisión tiene en cuenta además la modalidad y práctica de violencia contra la mujer imperante en Brasil al determinar que las medidas adoptadas para combatir este problema fueron insuficientes y totalmente ineficaces en el caso de autos, en violación del

6 Informe N° 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes, Caso 12.051 (Brasil), Informe Anual de la CIDH, 2000, OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 20 rev., 16 de abril de 2001, Capítulo III.

artículo 24 de la Convención Americana. Finalmente indica que la modalidad de impunidad imperante en los casos de violencia doméstica y en especial en este caso se contraponen frontalmente a los deberes impuestos al Estado por el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará.

35. Como consecuencia de la tramitación del caso de María Eugenia Morales de Sierra,⁷ el Estado de Guatemala sancionó una serie de importantes reformas del Código Civil referentes a los derechos y deberes de la mujer y del hombre en el matrimonio. En el caso se cuestionó la compatibilidad de nueve disposiciones del Código Civil que asignan funciones a los esposos dentro del matrimonio con las disposiciones sobre no discriminación e igual protección de la Convención Americana. Los Decretos 80-98 y 27-99, adoptados como resultado de la tramitación de este caso, se refieren a ocho de los nueve artículos impugnados. El artículo 109, que autorizaba al marido a representar a la unión conyugal, fue reformado, disponiéndose que esa representación corresponde por igual a ambos cónyuges. El artículo 110, que atribuía a la mujer el deber especial de cuidar el hogar y los hijos, fue modificado en su segundo párrafo, de modo de disponer que ambos cónyuges tengan la obligación de cuidar los hijos menores. Se enmendó el artículo 115, en que se preveían las circunstancias excepcionales en que se permitía que una mujer pudiera representar a la unión conyugal, disponiéndose que en caso de desacuerdo entre los cónyuges con respecto a esa representación, un juez de familia decidiera a quién corresponde, basándose en la conducta de cada uno de los esposos. Se reformó el artículo 131, que autorizaba al marido a administrar la propiedad conyugal, disponiéndose que ambos cónyuges pueden administrarla, conjunta o separadamente, y se modificó el artículo 255, que atribuía similares facultades al marido con respecto a la representación de los hijos y sus bienes, disponiéndose que ambos padres ejerzan esas facultades, conjunta o separadamente. Se derogaron tres artículos: el 113, que permitía que la mujer trabajara fuera del hogar sólo si ello no iba en detrimento de sus funciones como esposa y madre; el 114, que autorizaba al marido a oponerse a las actividades de la esposa fuera del hogar, en la medida en que él proveyera al mantenimiento del hogar y sus razones fueran suficientemente justificadas, y el 133, en que se especificaban las circunstancias especiales en las cuales la mujer estaba facultada para administrar bienes conyugales.

7 Informe N° 4/01, Caso 11.625, María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala), Informe Anual de la CIDH, 2000, OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 20 rev., 16 de abril de 2001, Capítulo III. Informe N° 28/98, Informe Anual de la CIDH, 1997, OEA/Ser.L/V/II.98, Doc. 7 rev., 13 de abril de 1998, Capítulo III.

36. Como resultado de la adopción de esas reformas por parte del Estado guatemalteco, la Comisión pudo certificar una importante medida de cumplimiento de sus recomendaciones de reparar la violación de los derechos de María Eugenia Morales de Sierra. La medida del Estado representa un paso sumamente valioso en su determinación de eliminar la discriminación de jure en el marco de su plan de corrección de pasadas discriminaciones y garantía del pleno goce de sus derechos por parte de las mujeres. No obstante, como en la ley subsiste un desequilibrio con respecto al encabezamiento y a la primera sección del artículo 110, y con respecto al artículo 317, la Comisión no pudo certificar el pleno cumplimiento y recomendó que se adoptaran medidas tendientes a corregir el desequilibrio de los derechos y responsabilidades de que se trata.

3. INFORMES DE ADMISIBILIDAD

37. El 15 de octubre de 2001, la Comisión decidió admitir el caso de Zoilamérica Narváez Murillo.⁸ Los peticionarios del caso sostienen que a dicha persona se le negó el derecho a ser oída por un tribunal competente, en violación de los artículos 1, 2, 8, 24 y 25 de la Convención Americana y del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. Sostienen que el Estado violó el derecho de la víctima a un juicio justo porque permitió la impunidad de los delitos de abuso sexual que ella había denunciado judicialmente, al abstenerse de suspender la inmunidad parlamentaria del supuesto perpetrador, el entonces diputado Daniel Ortega. Señalan que el Parlamento impidió que la víctima tuviera acceso a la justicia al abstenerse de tramitar la solicitud de levantamiento de la inmunidad del denunciado conforme a la ley aplicable. El Estado sostuvo que sus actos habían sido conformes a la legislación aplicable y que la petición era inadmisibles por falta de agotamiento de los recursos internos. La Comisión concluyó que correspondía excusar el requisito del agotamiento de los recursos internos porque a la interesada se le había denegado acceso efectivo a esos recursos; que la petición era admisible con respecto a los artículos 1, 8, 24 y 25 de la Convención Americana, y que analizaría las demás alegaciones en la fase de fondo del procedimiento.

38. La Comisión decidió admitir el caso de María Mamérita Mestanza Chávez el 3 de octubre de 2000.⁹ Los peticionarios alegan que la víctima, una mujer de 33

8 Informe N° 118/01, Caso 12.230, Zoilamérica Narváez Murillo (Nicaragua), Informe Anual de la CIDH, 1999, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3 rev., 13 de abril de 2000, Capítulo III.

9 Informe N° 66/00, María Mamérita Mestanza Chávez, Caso 12.191 (Peru), Informe Anual de la CIDH, 2000, OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 20 rev., 16 de abril de 2001, Capítulo III.

años de edad, madre de siete hijos, falleció por haber sido coaccionada ilícitamente a someterse a esterilización quirúrgica, lo que fue seguido por una deficiente atención médica. Sostienen que se produjeron violaciones de los artículos 1, 4, 5 y 24 de la Convención Americana, múltiples disposiciones de la Convención de Belém do Pará, el Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. El Estado sostuvo que la petición era inadmisibile por no haberse agotado los recursos internos aplicables conforme lo dispone el artículo 46 de la Convención Americana. Sostuvo que había llevado a cabo una investigación, de la que surgió que si bien la atención médica había sido deficiente, el procedimiento quirúrgico había sido consentido voluntariamente por la víctima. La Comisión llegó a la conclusión de que se había cumplido el requisito del agotamiento de los recursos internos y que la petición era admisible a la luz de los citados artículos de la Convención Americana y del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará.

E. ESTUDIOS EN INFORMES DE PAÍSES

39. Además de los informes anteriormente mencionados en casos individuales, a partir de 2000 la Comisión emitió sendos informes de países sobre la situación de los derechos humanos en Perú, Paraguay y Guatemala, dedicando en cada uno de ellos un capítulo al tema de los derechos de la mujer. El capítulo pertinente del Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú¹⁰ establece en primer lugar el régimen jurídico internacional y nacional aplicable. Luego examina brevemente determinadas medidas progresivas adoptadas, y luego lleva a cabo un análisis más detallado sobre la situación de la mujer en materia de discriminación, en ámbitos referentes a educación, trabajo, matrimonio y la esfera política, violencia doméstica y sexual basada en el género, y cuestiones referentes a la salud reproductiva. Las recomendaciones formuladas por la Comisión en este capítulo comprenden modificaciones del Código Civil, aplicación de garantías de igual remuneración por igual trabajo, restablecimiento de determinados mecanismos de protección para las mujeres en la esfera laboral, ampliación de la respuesta del Estado a la violencia con causas y consecuencias específicas de género y adopción de medidas tendientes a atender denuncias de esterilización forzada.

¹⁰ OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2 de junio de 2000, Capítulo VII.

40. El Capítulo VIII del Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay¹¹ sigue un marco analítico similar, prestando atención adicional a importantes avances legislativos a lo largo de toda la década de los noventa. En este capítulo se examinan los temas básicos a los que se hace referencia en el informe antes mencionado y se examinan también cuestiones tales como acoso sexual y los derechos de la mujer sometida a detención. En las recomendaciones se promueven reformas legislativas adicionales, aplicación de programas de prestación de servicios a mujeres víctimas de delitos de violencia, adopción de medidas tendientes a lograr la igualdad en el lugar de trabajo, aplicación de medidas tendientes a brindar a la mujer un acceso más expedito a servicios sanitarios y de salud reproductiva, adopción de medidas preventivas para mejorar la situación de la mujer en detención y promoción de medidas positivas destinadas a eliminar estereotipos discriminatorios a través de programas de información y educación.

41. El capítulo pertinente del Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala de la Comisión¹² establece el marco jurídico aplicable y luego analiza temas referentes a la mujer, la ley y al acceso a recursos judiciales. Esto comprende un análisis del nivel de representación de las mujeres en los órganos de elaboración de leyes y políticas del Estado. Luego se examina el papel del Estado con respecto a la consideración de asuntos referentes a la mujer, el trabajo y el desarrollo; posteriormente se analizan motivos de preocupación referentes a la salud y la salud reproductiva de la mujer, en especial con respecto al acceso a servicios básicos. La Comisión se ocupa luego del problema de la violencia basada en el género, primero en el contexto del legado del conflicto armado en Guatemala y luego prestando especial atención a la violencia intrafamiliar y sexual. Se recomienda la adopción de medidas legislativas tendientes a modificar disposiciones que establecen distinciones injustificadas basadas en el género; medidas tendientes a promover el acceso de la mujer a la justicia, especialmente en el caso de las víctimas de la violencia; incorporación de una perspectiva de género en el diseño y la ejecución de la ley y la política pública; asignación de recursos adicionales a las entidades públicas que tienen el cometido de proteger y promover el respeto de los derechos de la mujer; fortalecimiento del acceso de las niñas a la educación primaria; diseño de planes educativos encaminados a eliminar la persistencia de los estereotipos; fortalecimiento de la legislación laboral y los servicios de inspección; mayor acceso a servicios de salud y de salud reproducti-

11 OEA/Ser.L/V/II.110, Doc. 52, 9 de marzo de 2001, Capítulo VIII.

12 OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 21 rev., 6 de abril de 2001, Capítulo XIII.

va; adopción de diversas medidas tendientes a reaccionar frente a la violencia contra la mujer a través de mejores procedimientos de información, y planes de educación y capacitación, acceso a medidas de protección y debida diligencia en la investigación de esos tipos de violencia, el procesamiento y castigo de sus responsables.

III. CONCLUSIONES

42. La información que antecede constituye un resumen actualizado de la labor realizada y de los problemas que están considerando la Relatoría y la Comisión a los efectos de promover un mayor respeto de los derechos de la mujer. A este respecto la Relatora Especial desea hacer hincapié en el problema de la impunidad y sus efectos como promotora de la persistencia de violaciones de derechos humanos que tienen causas y consecuencias específicas de género. Como lo sostiene reiteradamente la jurisprudencia del sistema, si un Estado miembro permite la impunidad de las violaciones y no restablece el disfrute de esos derechos en la medida de lo posible, falta a su deber de respetar y garantizar los derechos de las personas sometidas a su jurisdicción. La impunidad socava el sistema mismo de garantías y crea un entorno propicio para la reiteración de las violaciones de derechos.

43. La comunidad hemisférica ha expresado su firme identificación con los derechos de la mujer y con la adopción de las medidas necesarias para que ésta participe plenamente en la vida y el desarrollo nacionales. Los Estados miembros de la OEA se han comprometido asimismo, a respetar y garantizar el derecho de la mujer a estar exenta de discriminación y violencia. La Región ha establecido un marco normativo firme y orientado hacia el futuro; el desafío que compartimos consiste en lograr la eficaz aplicación de esas garantías. A este respecto, la labor clave en relación con la cual la Relatora Especial exhorta a los Estados miembros a redoblar sus esfuerzos consiste en obrar con debida diligencia en la investigación de los actos de discriminación y violencia y el procesamiento y castigo de los responsables. Es igualmente decisivo que las víctimas tengan acceso a los servicios que necesitan para proteger y reivindicar sus derechos; muy especialmente un pronto acceso a una justicia efectiva.

OEA/Ser.L/V/II.117

Doc. I rev. 1

7 marzo 2003

SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA MUJER EN CIUDAD JUÁREZ, MÉXICO: EL DERECHO A NO SER OBJETO DE VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN

I. INTRODUCCIÓN

A. TEMAS A DESARROLLAR

1. El presente informe se refiere a los derechos de las mujeres de Ciudad Juárez, México, a no ser objeto de violencia y discriminación. En él se expone la grave situación de violencia que enfrentan las mujeres y las niñas de Ciudad Juárez, consistentes, *inter alia*, en homicidios y desapariciones, así como actos de violencia sexual y doméstica, y se ofrecen recomendaciones destinadas a ayudar a los Estados Unidos Mexicanos (“Estado” o “Estado mexicano”) a ampliar sus esfuerzos tendientes a respetar y garantizar esos derechos.

2. Dio impulso al presente informe y a la visita *in loco* que lo precedió una serie de comunicaciones dirigidas a la Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer (“Relatora Especial”) de la CIDH de Derechos Humanos (“Comisión Interamericana” o “CIDH”) a fines de 2001, suscritas por cientos de organizaciones y personas, que señalan que más de 200 mujeres habían sido brutalmente asesinadas en Ciudad Juárez a partir de 1993, protestan contra la ineficacia de los servicios de seguridad pública, y solicitan que la Relatora Especial visite México para examinar la situación. Como respuesta a las preocupaciones expresadas por la Relatora Especial a este respecto, el Gobierno del Presidente Vicente Fox extendió una invitación para realizar la visita *in loco* efectuada en febrero de 2002. El Gobierno expresó su preocupación con respecto a la situación, así como su compromiso de combatir la impunidad que ha caracterizado a esos crímenes. El presente informe es el producto de información recopilada en relación con esa visita y con actividades conexas de seguimiento.

3. Durante la visita, las autoridades de Ciudad Juárez presentaron información referente al asesinato de 268 mujeres y niñas a partir de 1993. En un considerable número de casos, las víctimas eran mujeres o niñas, trabajadoras de las maquilas

(plantas de ensamblaje) o estudiantes que fueron objeto de abusos sexuales y luego asesinadas brutalmente. Dichas autoridades dieron cuenta también de más de 250 denuncias de desaparición de personas presentadas en ese período que siguen sin resolverse. Durante la visita, representantes de la sociedad civil presentaron amplia información, así como una carta suscrita por más de 5.000 personas, quienes exigían que el Estado mexicano diera eficaz respuesta a esta situación. La carta expresaba que: “Desde 1993 las mujeres que viven en Ciudad Juárez tienen miedo. Miedo de salir a la calle y recorrer la distancia del camino de su casa a su trabajo. Miedo a los 10, a los 13, a los 15, a los 20 años, no importa si es niña o ya mujer...”.

4. Si bien la situación de la mujer en Ciudad Juárez tiene muchos aspectos comunes a los de otras ciudades de México y de la región en general, presenta diferencias en ciertos importantes aspectos. Primero, la tasa de homicidios de mujeres aumentó extraordinariamente en Ciudad Juárez en 1993, y desde entonces ha seguido siendo elevada. Segundo, como se explica en mayor detalle en el informe, el número de homicidios de mujeres, en comparación con el de hombres en Ciudad Juárez es considerablemente mayor que el de ciudades en situación similar, y que el promedio nacional. Tercero, las circunstancias sumamente brutales de muchos de los asesinatos han permitido centrar la atención en la situación imperante en Ciudad Juárez. Un considerable número de esas víctimas eran jóvenes de 15 a 25 años de edad, y muchas fueron golpeadas u objeto de violencia sexual antes de ser estranguladas o muertas a puñaladas. Algunos de los asesinatos con estas características han sido descritos como homicidios múltiples o “seriales”. Cuarto, la respuesta de las autoridades ante estos crímenes ha sido notablemente deficiente. Dos aspectos de esa reacción revisten especial importancia. Por una parte, la gran mayoría de los asesinatos siguen impunes; aproximadamente el 20% han dado lugar a procesamientos y condenas. Por otra parte, casi al mismo tiempo que comenzara a aumentar la tasa de homicidios, algunos de los funcionarios encargados de la investigación de esos hechos y el procesamiento de los perpetradores comenzaron a emplear un discurso que, en definitiva, culpaba a la víctima por el delito. Según declaraciones públicas de determinadas autoridades de alto rango, las víctimas utilizaban minifaldas, salían de baile, eran “fáciles” o prostitutas. Hay informes acerca de que la respuesta de las autoridades pertinentes frente a los familiares de las víctimas osciló entre indiferencia y hostilidad.

5. Las fallas de la respuesta del Estado eran tan acusadas que en 1998 la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México emitió una recomendación referente a la insuficiencia de la respuesta oficial frente a los asesinatos y exigió la aclaración

de los crímenes y el procesamiento de sus perpetradores, así como las imposición de sanciones a los funcionarios incursos en omisión de cumplir sus obligaciones conforme a la ley. No obstante, esa recomendación no dio lugar a un seguimiento institucional tendiente a garantizar el cumplimiento de las medidas indicadas, y la información recopilada para el presente informe indica que la mayor parte de los asesinatos siguen impunes y que ningún funcionario jamás fue hecho responsable de las graves fallas comprobadas.

6. Además, en tanto que los asesinatos cometidos en Ciudad Juárez llaman cada vez más la atención y fueron condenados por muchas personas de esa localidad y de todo México, incluidos el Presidente de la República y la Primera Dama y las Comisiones de Género y Equidad del Congreso de la Unión, así como del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, los Relatores Especiales de las Naciones Unidas para ejecuciones extrajudiciales e independencia de los magistrados y abogados, respectivamente, y el Director del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer, esa condena no ha sido suficiente como para suscitar cambios en la situación de impunidad. Dicha impunidad es destacada en el presente informe, porque alimenta la perpetuación de esos delitos.

7. Aunque el alto nivel de violencia contra hombres y mujeres es una fuente de preocupación para la CIDH en términos más generales, los esfuerzos tendientes a sancionar los asesinatos cometidos en el pasado contra mujeres y prevenir futuros hechos del mismo género han sido bloqueados por obstáculos adicionales, muy especialmente la discriminación basada en el género. En este sentido debe subrayarse que, como lo deja en claro la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”), la violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres. Como lo establecen la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, adoptadas por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, esa violencia “es uno de los mecanismos sociales fundamentales mediante los que se coloca a la mujer en una posición de subordinación frente al hombre”. La falta de debida diligencia para aclarar y castigar esos delitos y prevenir su repetición refleja el hecho de que los mismos no se consideran como problema grave. La impunidad de esos delitos envía el mensaje de que esa violencia es tolerada, lo que favorece su perpetuación.

8. Al mismo tiempo, la Comisión Interamericana y su Relatora Especial reconocen el hecho de que han existido algunas mejoras importantes en la respuesta oficial ante esos delitos, mejoras que abren cauce a mayores progresos hacia la aclaración

de esos hechos y la responsabilización de sus perpetradores. El Estado mexicano ha asignado recursos humanos y materiales adicionales para enfrentar el problema de los asesinatos, en especial a través del establecimiento, en 1998, de una Fiscalía Especial encargada de investigar esos homicidios, seguida por una serie de medidas tendientes a reforzar su capacidad. Es más lo que puede y debe hacerse a este respecto. Un hecho importante es que las autoridades encargadas de hacer frente a esta situación ya no se desentienden abiertamente de ella, como en el pasado, sino que, en sus comunicaciones con la CIDH y con la Relatora Especial, autoridades de todo nivel han expresado su determinación de poner fin a los asesinatos y combatir la impunidad existente. Es importante señalar que entre el sector estatal y el no estatal existe generalizado acuerdo en México en que la situación de Ciudad Juárez es inusual y requiere medidas especiales. A este respecto los actuales gobiernos de nivel nacional y local se han mostrado abiertos a nuevas iniciativas, por ejemplo el establecimiento de mesas interinstitucionales destinadas a dar cabida a la participación de diversos representantes estatales y no estatales en la labor tendiente a resolver esos asesinatos. Esa apertura a la aplicación de nuevos enfoques que abarquen distintos ámbitos resulta vital, ya que para cambiar la situación existente se requerirá la enérgica participación de todos los niveles de Gobierno, en una labor conjunta y realizada con la contribución de la sociedad civil.

9. El análisis y las recomendaciones contenidos en este informe se basan, primero y principalmente, en las obligaciones regionales sobre derechos humanos asumidas por el Estado mexicano, principalmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Convención Americana”) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”). Conforme a sus obligaciones en el marco del derecho internacional, el Estado mexicano está obligado a actuar con la debida diligencia en la investigación, el procesamiento y el castigo de delitos de violencia cometidos contra mujeres, y adoptar medidas eficaces para prevenir y erradicar esa violencia. Las recomendaciones estipuladas están destinadas a garantizar que las dimensiones de género de la violencia en Ciudad Juárez reciban del Estado la respuesta enérgica que se requiere.

10. Las recomendaciones formuladas comprenden tres categorías: recomendaciones generales, recomendaciones referentes a la aplicación de la debida diligencia para investigar esos crímenes y procesar y castigar a sus autores, así como la aplicación de la debida diligencia para prevenir futuros crímenes de ese género. Las recomendaciones se concentran en hacer frente a la impunidad que ha caracterizado la gran

mayoría de esos asesinatos, como mecanismo clave para castigar los homicidios del pasado y prevenir futuros homicidios como los cometidos. En tanto que algunas recomendaciones se centran en la necesidad de ampliar la capacidad técnica, otras se refieren al desafío fundamental tendiente a garantizar que las causas específicas de género y las consecuencias de la violencia contra la mujer sean comprendidas, y que las dimensiones de género de esos asesinatos se tengan en cuenta en los esfuerzos tendientes a resolverla.

11. A este respecto, el informe subraya que muchos de esos homicidios son manifestaciones de violencia basada en el género, especialmente violencia sexual y violencia doméstica e intrafamiliar. Si bien la atención pública y oficial se ha centrado en la brutalidad y el temor vinculados con los denominados homicidios “seriales”, no se ha prestado suficiente atención a la necesidad de hacer frente a la discriminación que subyace en los delitos de violencia sexual y doméstica, y que igualmente subyace en la ineficacia en cuanto a la aclaración de los delitos y el procesamiento de los culpables. Para resolver esos casos de homicidio es preciso prestar atención a las causas raigales de la violencia contra la mujer en todas sus principales manifestaciones.

12. Es en este sentido que Ciudad Juárez presenta algunas desalentadoras similitudes con localidades de toda la región. En la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing se reconoce que “[e]n todas las sociedades, en mayor o menor medida, las mujeres y las niñas están sujetas a malos tratos de índole física, sexual y psicológica, sin distinción en cuanto a su nivel de ingresos, clase y cultura”. En especial, aún no se ha comprendido que la violencia perpetrada por compañeros íntimos representa riesgos inminentes para las mujeres. Recientes estudios realizados en el Distrito Federal de México y a escala mundial por parte de la Organización Mundial de la Salud indican que del número de mujeres asesinadas en determinada localidad, no menos de la mitad fueron ultimadas por un compañero íntimo. Sin embargo, las causas raigales de esta violencia aún no han sido atendidas suficientemente. Un importante segmento de los asesinatos cometidos en Ciudad Juárez tuvieron lugar a manos de un compañero íntimo, pero su importancia aún no ha sido reconocida por las autoridades locales.

13. La Relatora Especial y la Comisión Interamericana reiteran su compromiso de ayudar al Estado mexicano a aplicar soluciones a los problemas identificados. Algunos pasos adoptados para hacer frente a esta situación ponen de manifiesto el compromiso, por parte de integrantes del sector estatal y del no estatal, de hacer

efectiva la responsabilidad de los autores de la violencia sufrida y prevenir futuros hechos de violencia. Esos pasos iniciales muestran capacidad de adoptar las medidas adicionales que se requieren con urgencia.

14. Al respecto, la Comisión desea resaltar la actitud positiva y constructiva del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el trabajo de la Relatora Especial y la Comisión atinente a la situación de los derechos humanos de la mujer en Ciudad Juárez. En sus observaciones al proyecto de informe, el Estado mexicano destacó las conclusiones como constructivas y propositivas, y afirmó que “coincide con las apreciaciones de la Relatora Especial y con el sentido de sus recomendaciones”. “Es por ello que éstas ya están siendo analizadas por las autoridades correspondientes, tanto federales como estatales y municipales, con la finalidad de determinar la forma y modalidades más adecuadas para la implementación de aquellas que no hayan sido o que estén en el proceso”. Además el Estado se comprometió a mantener a la Comisión debidamente informada de los avances y acciones concretas que realice en relación con el presente informe y sus recomendaciones.

B. LA RELATORÍA ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS DE LA MUJER DE LA CIDH Y SU MANDATO

15. La CIDH estableció su Relatoría Especial sobre los Derechos de la Mujer en 1994 para renovar su compromiso de garantizar el pleno respeto de los derechos de la mujer, y sus garantías, en cada uno de los Estados miembros. La actual Relatora Especial, Marta Altolaguirre, integrante de la Comisión Interamericana y actual Primera Vicepresidenta de la misma, fue designada como Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer en el año 2000.

16. La Relatoría Especial fue establecida con el mandato inicial de analizar en qué medida la legislación de los Estados miembros y las prácticas que en ellos imperan y atañen a los derechos de la mujer cumplen las amplias obligaciones sobre igualdad y no discriminación estipuladas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (“Declaración Americana”) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Tras el estudio intensivo realizado por la Relatoría Especial, la CIDH publicó su Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas para dar un panorama de la situación, formular recomendaciones destinadas a ayudar a los Estados miembros a erradicar la discriminación en la legislación y en la práctica, y establecer prioridades de medidas futuras a cargo de la Relatoría Especial y la Comisión Interamericana. Las obligaciones en materia de igualdad y no discriminación siguen siendo los puntos de orientación para la selección de temas que está

abordando la Relatoría Especial. Además, la CIDH y su Relatoría Especial hacen especial hincapié en el problema de la violencia contra la mujer, que en sí misma es una manifestación de la discriminación basada en el género, como se reconoce en la Convención de Belém do Pará.

17. La Relatoría Especial permite comprender más claramente la necesidad de medidas adicionales que garanticen la posibilidad de que la mujer ejerza plenamente sus derechos básicos; emite recomendaciones especiales encaminadas a reforzar el cumplimiento, por parte de los Estados miembros, de sus obligaciones prioritarias referentes a la igualdad y la no discriminación. Asimismo, la Relatoría Especial promueve los mecanismos –por ejemplo, la presentación de denuncias individuales sobre violación de derechos– que prevé el sistema interamericano de derechos humanos para proteger los derechos de la mujer; realiza estudios especializados y prepara informes sobre este tema; y ayuda a la Comisión Interamericana a dar respuesta a peticiones y otros informes sobre violación de esos derechos en la región.¹

18. La prioridad dada por la CIDH y por su Relatoría Especial a los derechos de la mujer refleja también la importancia que otorgan a esta esfera los Estados miembros de la OEA. En especial el Plan de Acción adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno durante la Tercera Cumbre de las Américas reconoce la importancia del empoderamiento de la mujer y su plena e igual participación en el desarrollo, la vida política y la adopción de decisiones a todo nivel. A esos efectos, en el Plan de Acción se respalda el Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género y otras iniciativas regionales encaminadas a hacer efectivos los compromisos estipulados en la Declaración de Beijing y su Plataforma de Acción.

19. La Comisión Interamericana es un órgano principal de la OEA cuya principal función consiste en proteger y promover los derechos humanos y actuar como órgano de asesoramiento de la Organización en esta esfera. Las facultades de la Comisión Interamericana provienen principalmente de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la OEA. La Comisión Interamericana investiga y se pronuncia sobre denuncias de violaciones de derechos humanos, realiza visitas *in loco*, prepara borradores de tratados y declaraciones e informa sobre la situación de los derechos humanos en los países de la región.

¹ Los estudios temáticos, informes de casos e informes sobre países en cuestión pueden consultarse a través del sitio de la CIDH en Internet, www.cidh.org (que contiene un mecanismo de búsqueda).

C. LA VISITA *IN LOCO* A CIUDAD JUÁREZ Y A CIUDAD DE MÉXICO DE FEBRERO DE 2002

20. La visita se inició en Ciudad Juárez el 11 de febrero, prosiguió con reuniones realizadas en Ciudad de México el 12 de febrero, y concluyó con una conferencia de prensa que tuvo lugar el 13 de febrero de 2002. En el curso de su visita, la Relatora Especial se reunió con autoridades federales, como la Senadora Susana Stephenson Pérez, Presidenta de la Comisión de Equidad y Género del Senado; la Diputada Federal Concepción González Molina, Presidenta de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados; las Diputadas Silvia López Escoffí y Olga Haydee Juárez, y las Senadoras Leticia Burgos y María del Carmen Ramírez García, integrantes de dichas comisiones, el Sr. Sadot Sánchez Carreño, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Senado; el Dr. David Rodríguez Torres, Diputado Federal integrante de la Comisión Especial para el Seguimiento de las Investigaciones de Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez; la Dra. Mariclaire Acosta Urquidi, Subsecretaria para Derechos Humanos y Democracia y la Dra. Patricia Olamendi, Subsecretaria para Temas Globales, ambas del Ministerio de Relaciones Exteriores; la Dra. Patricia Espinosa Torres, Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y Martha Laura Carranza, Secretaria Técnica de INMUJERES, y los siguientes funcionarios de la Procuraduría General de la República (PGR): Lic. Carlos Vega Memije, Subprocurador de Procedimientos Penales “B” del Estado, Lic. María de la Luz Lima Malvido, Subprocuradora de Coordinación General y Desarrollo del Estado, Lic. Eduardo Ibarrola Nicolín, Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales del Estado, Dr. Miguel Oscar Aguilar Ruiz, Director General de Servicios Periciales y el Lic. Mario I. Álvarez Ledesma, Director General de Protección de los Derechos Humanos de la PGR.

21. La Relatora Especial mantuvo además entrevistas con autoridades del estado de Chihuahua y de la Municipalidad de Ciudad Juárez, *inter alia* el Lic. Jesús José Solís Silva, Procurador General; el Lic. Lorenzo Aquino Miranda, Delegado de la Procuraduría General de la República en Chihuahua, la Lic. Suly Ponce, Coordinadora Regional de la Zona Norte de la PGJE; la Lic. Zulema Bolívar, Fiscal Especial para la Investigación de Homicidios Contra Mujeres; el Dr. Sergio A. Martínez Garza, Secretario General de Gobierno del estado de Chihuahua; el Dr. Oscar Francisco Yáñez Franco, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH); el Lic. José Luis Armendáriz, Secretario Técnico de la CEDH; el Lic. Jaime Flores Castañeda, Visitador Titular de Ciudad Juárez (CEDH); el Dr. José Reyes Ferriz, Presidente de la Municipalidad de Ciudad Juárez, y varios funcionarios de la Dirección de Seguridad Pública Municipal.

22. La Relatora Especial recibió además información y testimonios de familiares de víctimas y se reunió con representantes de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y otros representantes de la sociedad civil en el ámbito local y nacional, *inter alia* Casa Amiga Centro de Crisis, A.C., Red de No Violencia y Dignidad Humana, Campaña “Alto a la Impunidad: Ni Una Muerta Más”, Grupo Feminista Ocho de Marzo de Chihuahua, FEMAP, CIESAS, Círculo de Estudios de Género, Asociación de Amigos y Personas Desaparecidos A.C., MILETNIA, Pastoral Obrera, Pastoral Juvenil Obrera, CETLAC, Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos (COSYDDHAC), Despacho Obrero, Centro Mujeres, Centro de Investigación y Solidaridad Obrera, Asociación de Trabajadores Sociales, A.C., Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Centro Norte Americano para la Solidaridad Sindical Internacional AFL-CIO, Milenio Feminista Convergencia Socialista, ELIGE Red de Jóvenes para los Derechos Sexuales y Reproductivos, A.C., Mujeres Trabajadores Unidas, A.C., Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, y la Comisión de Equidad y Género del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana.

23. La Relatora Especial agradece al Gobernador de Chihuahua y al Presidente de la Municipalidad de Ciudad Juárez, y al personal de ambos, por la hospitalidad que le brindaron durante la visita. El Gobierno del Presidente Vicente Fox ofreció plena asistencia y cooperación durante la visita, lo que permitió a la Relatora Especial llevar a cabo un amplio programa de actividades en cumplimiento de su mandato. Agradece al Gobierno y a sus funcionarios por la asistencia que le dispensaron y por su determinación de colaborar para encontrar soluciones a los problemas planteados. La Relatora Especial desea además expresar su gratitud a los representantes de la sociedad civil mexicana –en especial a aquéllos afectados directamente por la situación que aquí se describe– por su colaboración y por la importante información que le proporcionaron durante la visita. La valiosa labor realizada por las organizaciones no gubernamentales mexicanas en el campo de los derechos humanos es un factor clave de la capacidad de la CIDH de realizar el seguimiento de la situación de los derechos humanos en el país.²

2 El Comunicado de Prensa 04/02, emitido por la Relatora Especial al culminar su visita para dejar sentadas sus observaciones preliminares sobre el tema examinado será publicado en el Informe de la CIDH 2002, y puede consultarse en www.cidh.org.

D. ACTIVIDADES SUBSIGUIENTES DE LA RELATORA ESPECIAL Y DE LA CIDH PARA HACER FRENTE A LA SITUACIÓN

24. Tras la visita, la Comisión Interamericana y su Relatora Especial siguieron recibiendo información de fuentes estatales y no estatales. Durante el 114° período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana, en marzo de 2002, la Relatora Especial Marta Altolaguirre informó al plenario de la Comisión los detalles de la visita y la información recogida y organizó una audiencia de seguimiento en la sede de la CIDH con representantes del Estado y de la sociedad civil mexicanos. La Comisión Interamericana convocó a una audiencia adicional durante su 116° período ordinario de sesiones, en octubre de 2002, a fin de recibir información actualizada del Estado mexicano y de organizaciones no gubernamentales pertinentes.

25. Durante esta última audiencia, el Estado aceptó la solicitud de las organizaciones no gubernamentales “Alto a la Impunidad: Ni una Muerta Más” y “Nuestras Hijas de Regreso a Casa” de que proporcionara informes de seguimiento a la Comisión Interamericana sobre medidas adoptadas para realizar el seguimiento de esos delitos, información que la CIDH debía luego remitir a los representantes de dichas organizaciones que participaron en esa audiencia. A fines de noviembre de 2002 el Estado presentó el primero de esos informes, mencionando medidas adoptadas en determinados casos, actualizando otros datos y dando cuenta de la labor inicial de un grupo de trabajo interinstitucional establecido para hacer frente a esos delitos. La Comisión Interamericana y su Relatora Especial valoran grandemente la disposición del Estado mexicano de brindar información actualizada en forma regular y proseguir el diálogo con representantes del sector no estatal en procura de soluciones al problema de que se trata.

26. Además, la CIDH ha recibido peticiones individuales referentes a mujeres y niñas asesinadas en Ciudad Juárez. Está tramitando las peticiones 104/02, 281/02, 282/02 y 283/02 conforme a su Reglamento, y está evaluando otras a medida que se reciben. Además hizo lugar a la adopción de medidas cautelares conforme al artículo 25 de su Reglamento, a favor de Esther Chávez, defensora de derechos humanos que ha participado intensamente en la búsqueda de justicia en relación con estos crímenes y que ha recibido una serie de amenazas evidentemente vinculadas con esa labor. Ulteriormente la Comisión Interamericana hizo lugar a la adopción de medidas cautelares a favor de Miriam García y Blanca Guadalupe López y sus familias en relación con las amenazas por ellas recibidas. Esas mujeres son las esposas de dos de los hombres dete-

nidos en relación con algunos de esos asesinatos, Víctor Javier García Uribe y Gustavo González Meza respectivamente. Tras la muerte del señor González en su celda el 8 de febrero de 2003, en circunstancias que siguen bajo investigación, la CIDH decidió ampliar las medidas cautelares para incluir al señor García.

27. Cabe señalar finalmente que, en el curso de una visita de trabajo realizada a México para efectuar el seguimiento de determinadas peticiones individuales y examinar la situación de los trabajadores migratorios y sus familias, el Presidente de la CIDH, Dr. Juan E. Méndez, recibió información adicional.³ Se efectuaron reuniones de información en Ciudad Juárez el 30 de julio de 2002, con representantes de la sociedad civil y familiares de determinadas víctimas y ulteriormente con representantes de la Fiscalía Especial encargada de investigar esos crímenes. La información recibida fue luego remitida a la Relatoría Especial sobre los Derechos de la Mujer.

E. ALCANCE DEL PRESENTE INFORME, SU APROBACIÓN Y SEGUIMIENTO

28. El presente informe se refiere a la situación de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez. En él se examinan detenidamente los asesinatos que tuvieron lugar a partir de 1993 y se presta igual atención a otras manifestaciones de violencia contra mujeres y a las diferentes formas de discriminación basada en el género en que subyace esa violencia. Si bien Ciudad Juárez, como localidad, padece dificultades especiales, incluidos altos niveles de violencia que afectan a hombres, mujeres y niños, los niveles de violencia contra la mujer y la impunidad que subsiste en la mayoría de los casos muestran que aún no se han adoptado medidas eficaces con respecto a las dimensiones de género de esta violencia.

29. En virtud de su competencia como principal órgano de la Organización de los Estados Americanos encargado de proteger y promover los derechos humanos en las Américas y conforme a su mandato, estipulado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y más específicamente definida en su Estatuto y su Reglamento, la Comisión Interamericana realiza el seguimiento de la evolución de los derechos humanos en cada uno de los Estados miembros de la OEA. La CIDH considera útil informar periódicamente sobre los resultados de su estudio de determinado país, formulando las recomendaciones correspondientes destinadas a ayudar a ese Estado

³ Sobre la visita en general, véase Comunicado de Prensa N° 32/02, "CIDH visita a México", emitido el 1° de agosto de 2002.

a garantizar el más pleno goce de los derechos y libertades protegidos, por parte de las personas sujetas a su jurisdicción.

30. El presente informe fue preparado por la Relatoría Especial sobre la base de una gama de diversas informaciones. La misma comprende las entrevistas y otra información recopilada durante la visita in loco, así como información actualizada proporcionada por fuentes gubernamentales, intergubernamentales, no gubernamentales y periodísticas a través de los procedimientos normales de monitoreo de la Comisión Interamericana y a través de su sistema de peticiones.

31. El borrador del “Informe sobre la Situación de Violencia Contra la Mujer en Ciudad Juárez” fue aprobado por la CIDH el 13 de diciembre de 2002. Conforme al artículo 58 del Reglamento de la Comisión Interamericana, dicho documento fue transmitido al Estado mexicano el 26 de diciembre de 2002, al que se solicitó que remitiera las observaciones que considerara pertinentes dentro de un plazo de un mes. El Estado mexicano presentó sus observaciones al proyecto con fecha 29 de enero de 2003. La Comisión aprobó la versión final del informe durante su 117° período de sesiones.

32. La Relatoría Especial y la CIDH seguirán realizando un estrecho seguimiento de la situación imperante en Ciudad Juárez, prestando especial atención a las medidas que se adopten para aplicar las recomendaciones que se enuncian en el presente informe. Tanto la Relatora Especial como la Comisión Interamericana destacan su disposición de cooperar con el Estado mexicano en el proceso de remediar los graves problemas identificados, a efectos de la plena realización del derecho de las mujeres y niñas a estar exentas de violencia.

II. VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN CIUDAD JUÁREZ: EXPOSICIÓN GENERAL DEL PROBLEMA

A. INTRODUCCIÓN

33. Cuando cientos de organizaciones no gubernamentales comenzaron a ponerse en contacto con la Relatora Especial en relación con la situación de las mujeres en Ciudad Juárez, a fines de 2001, la principal preocupación mencionada se refería a que seguía impune el asesinato de más de 200 mujeres a partir de 1993. Las víctimas habían sido asesinadas brutalmente, muchas de ellas fueron violadas o golpeadas y luego estranguladas o muertas a puñaladas. Algunos de los cadáveres mostraban sig-

nos de torturas o mutilaciones. Las teorías referentes a los móviles de los asesinatos de esas jóvenes iban desde el narcotráfico hasta la prostitución o los homicidios “seriales”. Las entidades en cuestión subrayaron que si bien se había creado, en 1998, una Fiscalía Especial para investigar esos crímenes, el clima de violencia e intimidación contra mujeres persistía, y sólo una persona había sido penada por uno de los crímenes caracterizados como “seriales”. Las organizaciones en cuestión informaron también que las autoridades tendían a responder a esos crímenes y a las manifestaciones de los familiares de las víctimas en forma discriminatoria e incluso irrespetuosa.

34. Las organizaciones dieron cuenta de la negligencia de las autoridades encargadas de investigar esos delitos y procesar a sus perpetradores, así como de la ineficacia global de la administración de justicia y la falta de voluntad política a todos los niveles de hacer frente al problema. Señalaron que si bien el problema había recibido atención en el ámbito nacional e inclusive internacional, no existía la genuina determinación de darle efectiva respuesta. Por ejemplo, si bien la Comisión Nacional de Derechos Humanos había formulado una recomendación específica, en 1998, encaminada a corregir algunas de esas fallas, no se habían llevado a la práctica sus aspectos clave. Tampoco se habían cumplido las recomendaciones de los Relatores Especiales de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales y sobre la independencia de jueces y abogados referentes a la ineficacia de la respuesta del Estado mexicano frente a esos delitos. Las organizaciones en cuestión señalaron que el Estado mexicano, al permitir que esos crímenes siguieran impunes, promovía su persistencia.

35. En esa etapa inicial el Estado mexicano, tanto en el ámbito federal como a través de las autoridades de Chihuahua, manifestó gran preocupación con respecto a los asesinatos y se mostró dispuesto a recibir la visita de la Relatora Especial. Las autoridades pertinentes de Chihuahua, principalmente de la Procuraduría General de Justicia del Estado (en lo sucesivo “PGJE”), brindaron información sobre los esfuerzos realizados para investigar y aclarar los asesinatos, en especial los esfuerzos de la Fiscalía Especial establecida en 1998 para enfrentar esos crímenes. Las autoridades señalaron que el establecimiento de esa Fiscalía y la ulterior adopción de nuevos métodos de trabajo, políticas y programas como respuesta a esos delitos demostraba la seriedad de su respuesta. La PGJE hizo hincapié en que a su juicio se habían logrado importantes avances.

36. Lo que quedó en claro en el curso de la visita de la Relatora Especial, y ha sido reafirmado en la información analizada desde entonces, es que los asesinatos que

han recibido especial atención debido a la barbarie de sus circunstancias o su posible carácter de asesinatos “seriales” están íntegramente vinculados con una situación más amplia de violencia basada en el género, que comprende desapariciones, así como otros delitos sexuales y de violencia doméstica. Un denominador común de la mayoría de esos crímenes es la imposibilidad de las víctimas o sus familiares de obtener pronto acceso a protección y garantías judiciales. Estos problemas, a su vez, están inextricablemente vinculados con patrones históricos de discriminación basada en el género. La denegación de una respuesta eficaz se origina y se propaga en virtud de la percepción de que la violencia contra la mujer –el caso más elocuente es el de la violencia doméstica– no es un delito grave. La falta de una respuesta oficial eficaz forma parte del contexto más amplio de la discriminación. Para enfrentar los asesinatos se requiere necesariamente hacer frente a los problemas de mayor escala de la violencia y la discriminación basadas en el género, primero y principalmente a través de un pronto y eficaz acceso a la justicia.

B. EL CONTEXTO DE CIUDAD JUÁREZ

37. Ciudad Juárez es una ciudad-portal del Estado de Chihuahua. Es el portal de muchos mexicanos que emigran hacia el Norte en busca de empleo en el sector de la maquila que predomina en la zona fronteriza. Ciudad Juárez es un centro manufacturero clave en que las maquilas extranjeras y nacionales atraen a una fuerza laboral de enormes proporciones. En este sentido, muchos la consideran como la vía de acceso a mejores oportunidades de empleo. También es un portal para la emigración, legal e ilegal, hacia el Norte, hacia los Estados Unidos. Ciudad Juárez está exactamente enfrente de El Paso, Texas, al Norte. El Estado de Chihuahua limita por el Este con el Estado de Sonora y por el Oeste con el Estado de Coahuila.

38. Representantes del Estado y de sectores no estatales siempre han hecho hincapié en el hecho de que Ciudad Juárez padece una amplia gama de desafíos particularmente serios. La Municipalidad de Ciudad Juárez, poblada por más de 1.200.000 habitantes, es el mayor centro de población del Estado de Chihuahua, que es el de mayor extensión territorial de los Estados Unidos Mexicanos. Debido a su ubicación y a su desarrollo industrial, la población de la Municipalidad ha crecido y sigue creciendo en forma extremadamente rápida. Según el Estado de Chihuahua, más de la mitad de la población de la Municipalidad está formada por personas provenientes de otras zonas del país o de extranjeros.⁴ A este respecto, el Estado señaló que las

⁴ Véase Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, “Investigación sobre Mujeres Víctimas de Homicida Múltiple en Ciudad Juárez”, presentado durante la visita de la Relatora Especial.

diferencias culturales, económicas y sociales existentes en la población generan problemas especialmente complejos. Además, Ciudad Juárez no posee una infraestructura o servicios públicos suficientes para satisfacer las necesidades de la población, que crece constantemente. Los sectores marginados de la población suelen carecer de acceso a una vivienda adecuada, agua potable, servicios de saneamiento y servicios de salud pública.

39. La información recopilada durante la visita puso de manifiesto que, en su calidad de ciudad fronteriza, Ciudad Juárez se ha caracterizado por el aumento del delito, en cuyo contexto han penetrado el crimen organizado y el narcotráfico, a lo que se agrega el incremento de la actividad de bandas delictivas y la presencia de armas de fuego. Un hecho notable a este respecto es que casi todos los asesinatos clasificados como ejecuciones cometidos en el Estado de Chihuahua tienen lugar en Ciudad Juárez.⁵ Esos y otros problemas generan elevados niveles de violencia que afectan a hombres, mujeres y niños que allí viven.

40. Durante la visita de la Relatora Especial, algunos representantes de la sociedad civil también aludieron a las pronunciadas modificaciones de las modalidades culturales establecidas por algunos de los que emigran hacia Ciudad Juárez. En tal sentido, explicaron que hay un mayor número de puestos de trabajo para mujeres, incluidas mujeres jóvenes, que pueden así lograr una mayor independencia económica. De hecho, los informes recogidos indican que más de la mitad de la fuerza de trabajo de las maquilas de la zona está integrada por mujeres. Los representantes de la sociedad civil señalaron que esas modificaciones de las estructuras tradicionales en algunos casos generan tensiones en una sociedad caracterizada por desigualdades históricas entre hombres y mujeres; y que son muy escasos los recursos disponibles para ayudar a modificar esas actitudes.

C. PANORAMA GENERAL DE LA VIOLENCIA QUE AFECTA A LAS MUJERES EN CIUDAD JUÁREZ

1. ASESINATOS DE MUJERES Y NIÑAS A PARTIR DE 1993

Esmeralda⁶ tenía 15 años de edad la última vez que fue vista con vida, el 29 de octubre de 2001. Trabajaba en un domicilio privado, como empleada doméstica. Cuando su

⁵ Ídem.

⁶ Estos dos ejemplos están extraídos de información recibida por la Relatora durante su visita. Véase también, “Informe de actividades de la Comisión Especial de la H. Cámara de Diputados, para que conozca y de seguimiento a las investigaciones relacionadas con las homicidios de las mujeres perpetrados en Ciudad Juárez, Chihuahua”, notas de entrevistas del 29 de noviembre de 2002.

madre acudió a las autoridades, el 30 de octubre de 2001, para presentar una denuncia sobre desaparición de persona, le dijeron que tenía que esperar 48 horas. El cadáver de Esmeralda puede ser el encontrado, junto con otros restos humanos, el 7 de noviembre de 2001. Su madre ha indicado que aún no está segura. Se realizaron pruebas de ADN, pero la obtención de los resultados demoró largos meses. Si bien la madre de la víctima dijo que sabe que hay muchos casos, el que a ella más le importa es el de su hija.

Lilia Alejandra tenía 17 años cuando desapareció, el 14 de febrero de 2001. Trabajaba como operadora en una maquila. Su madre comenzó a distribuir volantes para colaborar en la búsqueda. Días después la ventanilla del automóvil de la madre apareció rota y en su interior se encontró un rollo de volantes de los que ella distribuía. Como la Policía no apareció en respuesta a su llamada, llevó el automóvil a la propia estación policial, pero no se encontraron claves. El cadáver de Lilia Alejandra, desnudo y estrangulado, fue encontrado en un baldío poco después de una semana posterior a la desaparición. La víctima dejó dos hijos, el más pequeño de cinco meses de edad. Cuando la madre de Lilia Alejandra acudió a las autoridades a preguntar por la investigación, se le dijo que se estaba “ahogando en un vaso de agua” y que mujeres como ésa mueren en todo el mundo.

41. Los informes indican que por lo menos 285 mujeres y niñas han sido asesinadas en Ciudad Juárez desde el comienzo de 1993 hasta fines de octubre de 2002. Durante la visita realizada por la Relatora Especial en febrero de 2002, el Estado mexicano dio cuenta del asesinato de 268 mujeres entre enero de 1993 y enero de 2002. Aunque no existe coincidencia total entre las cifras declaradas por el Estado y por organizaciones no gubernamentales, unas y otras son en gran medida congruentes. A la fecha de la audiencia de octubre de 2002, los informes de las entidades no gubernamentales y de la prensa estimaban que el total estaba comprendido entre 285 y 300.

42. La información recopilada por la CIDH y por su Relatora Especial indica que Ciudad Juárez se ha caracterizado por un pronunciado aumento de los índices de crímenes cometidos contra hombres y mujeres, pero que el aumento en lo referente a las mujeres es anómalo en varios aspectos. El año de 1993 fue el primero en que se incrementaron notablemente los asesinatos de mujeres. Una entidad informó que entre 1985 y 1992 fueron asesinadas 37 mujeres, y 269 entre 1993 y 2001.⁷ Si bien los coeficientes de homicidios de hombres y mujeres aumentaron, los de las mujeres

⁷ Red Ciudadana de No Violencia y Dignidad Humana, “Reporte Ciudadano sobre el femicidio en Juárez”, 6 de marzo de 2002, pág. 4.

se duplicaron en relación con los de los hombres.⁸ Además, el índice de homicidios correspondiente a mujeres en Ciudad Juárez es desproporcionadamente mayor que el de ciudades fronterizas en circunstancias análogas.⁹

43. Aunque resulta difícil caracterizar los motivos de estos crímenes con mucha certeza por las circunstancias en que se cometen y la falta de esclarecimiento, en general coinciden el sector estatal y el no estatal en que la mayor parte de ellos tiene relación con manifestaciones de violencia con causas y consecuencias específicas de género. Un número sustancial de ellos está vinculado con violencia sexual y otros con violencia doméstica e intrafamiliar. Algunos casos presentan modalidades múltiples de esos tipos de violencia.

44. Tanto el sector del Estado como el no estatal dieron cuenta de un número considerable de asesinatos caracterizados como múltiples, o “seriales”, que representan determinada modalidad en las circunstancias del caso. Las víctimas de esos crímenes eran preponderantemente mujeres jóvenes, de 15 a 25 años de edad. Algunas eran estudiantes y muchas trabajadoras de maquilas o tiendas u otras empresas locales. Algunas vivían en Ciudad Juárez desde hacía relativamente poco tiempo y habían emigrado de otras zonas de México. En general sus familiares habían denunciado su desaparición y sus cadáveres fueron encontrados días o meses más tarde, abandonados en baldíos o zonas periféricas. En la mayoría de esos casos existían signos de violencia sexual, abusos, torturas o, en algunos casos, mutilaciones. A la fecha de la visita de la Relatora Especial, la PGJE estimaba que 76 de los asesinatos correspondían a esa modalidad.

45. Esas características están ilustradas, en cierta medida, por el hallazgo de ocho cadáveres en un predio baldío los días 6 y 7 de noviembre de 2001. Después que se encontró un cadáver, el 6 de noviembre, una búsqueda realizada en la zona reveló

8 Un análisis basado en los certificados de defunción y otros datos llevaron a la conclusión de que en el período 1990-1993 fueron asesinados 249 hombres, en tanto que entre 1994-1997 lo fueron 942 hombres, lo que implica un incremento del 300%. Según el mismo estudio, entre 1990 y 1993 fueron asesinadas 20 mujeres, y 143 entre 1994-1997, lo que implica un incremento del 600%. Véase Cheryl A. Howard, Ph.D., Georgina Martínez, M.A., Zulma y Méndez, M.A., “Women, Violence and Politics”, exposición realizada ante la LASA, 17 de marzo de 2000.

9 En un análisis se concluyó que el índice correspondiente a hombres en Ciudad Juárez, fue de 47,1 por 100.000 y de 7,9 por 100.000 en el caso de las mujeres. El índice correspondiente a Tijuana, por ejemplo, que es una ciudad ubicada también sobre la frontera septentrional, caracterizada por una fuerte presencia de maquilas y una población aproximadamente igual a la de Ciudad Juárez, fue, en el mismo período, de 34,9 y de 2,4 para hombres y mujeres, respectivamente. Los índices correspondientes a la totalidad de México en el período en cuestión fueron de 28,2 para varones y de 3,1 para mujeres. Id.

la presencia de dos cadáveres más el mismo día, y cinco grupos de huesos al día siguiente. A la fecha de la visita de la Relatora Especial, la PGJE manifestó su convicción de que los cadáveres eran los de Guadalupe Luna de la Rosa, Verónica Martínez Hernández, Bárbara Aracely Martínez Ramos, María de los Ángeles Acosta Ramírez, Mayra Juliana Reyes Solís, Laura Berenice Ramos Monarrez, Claudia Ivette González y Esmeralda Herrera Monreal. Se realizaron pruebas científicas, en la mayoría de los casos, para confirmar las identificaciones realizadas.

46. Informes y declaraciones testimoniales recibidos durante la visita de la Relatora Especial arrojaron la siguiente información sobre las jóvenes en cuestión: Guadalupe tenía 19 años de edad, y era estudiante del Instituto Tecnológico de Ciudad Juárez cuando fue vista por última vez por sus padres al salir de su hogar, el 30 de septiembre de 2000, para encontrarse con una amiga e ir de compras. Verónica, de 19 años de edad, trabajadora de maquila y estudiante, desapareció tras tomar un autobús en el centro de la ciudad el 19 de octubre de 2000. Bárbara, de 21 años de edad y empleada, desapareció el 26 de diciembre de 2000. María de los Ángeles, trabajadora de maquila y estudiante de 19 años de edad, desapareció el 25 de abril de 2001, tras haber sido vista por última vez en el centro de la ciudad. Mayra, de 17 años, fue vista por última vez en el centro de la ciudad cuando había salido a buscar trabajo el 25 de junio de 2001. Laura Berenice, estudiante, tenía 17 años cuando desapareció, el 25 de septiembre de 2001. Claudia Ivette, de 20 años de edad, operadora de maquila, desapareció el 10 de octubre de 2001. Por último, Esmeralda, trabajadora doméstica, tenía 15 años de edad cuando desapareció, el 29 de octubre de 2001. Las víctimas desaparecieron en un período de aproximadamente un año, todas en fechas y de lugares diferentes. Todas eran jóvenes, de edades comprendidas entre 15 y 21 años. Los cadáveres encontrados los días 6 y 7 de noviembre habían sido arrojados en los respectivos lugares después de la muerte de las víctimas.

47. Muchas personas, incluidos familiares, integrantes de organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la sociedad civil, expresaron grave preocupación sobre las circunstancias de esos crímenes y sobre la respuesta de las autoridades. En particular señalaron que carecían de determinada información básica necesaria para confiar en la veracidad de la identidad que les atribuían las autoridades. En un caso, por ejemplo, se dice que a un familiar se le había negado la posibilidad de ver los restos, “para su propia protección”, y en otros casos los restos aún no habían sido devueltos a los presuntos familiares. Algunos familiares expresaron graves dudas acerca de si los restos hallados eran realmente los de sus seres queridos, o si podían

conservar la esperanza de que la persona cuya desaparición habían denunciado siguiera con vida. Aunque se ordenó la realización de pruebas de ADN de los restos recuperados en noviembre, transcurrieron meses sin respuesta. Las autoridades de la PGJE indicaron a la Comisión Interamericana que a octubre de 2002 los resultados de esas pruebas aún no se habían recibido. Se declaró que en un número no especificado de casos anteriores los familiares de las víctimas habían solicitado pruebas de ADN para confirmar la identidad de la víctima, lo que les fue denegado.

48. Debido a la falta de información básica, los familiares de las víctimas, en esos y otros casos, han expresado una profunda falta de confianza en la determinación o capacidad de las autoridades de aclarar lo ocurrido o hallar a los responsables. Además, los familiares de las víctimas, en esos y otros casos, manifestaron haber recibido de las autoridades informaciones contradictorias y confusas, y haber sido tratados en forma despectiva o inclusive irrespetuosa o agresiva cuando trataron de obtener información sobre las investigaciones. En el curso de la audiencia de marzo de 2002 realizada ante la CIDH, representantes de “Alto a la impunidad: ni una muerta más” informaron que los familiares de las víctimas cuyos presuntos cadáveres fueron encontrados los días 6 y 7 de noviembre de 2001 habían regresado al lugar el 25 de febrero de 2002, y encontraron ropas y otros objetos vinculados con algunas de las víctimas en la escena de los hechos.

49. Las autoridades de Chihuahua, por su parte, hacen referencia a la detención, el 9 de noviembre de 2001, de Gustavo González Meza (“La Foca”) y Javier García Uribe (“El Cerillo”), en relación con esos crímenes, y la presenta como prueba de su pronta respuesta. Durante la visita de la Relatora Especial, sin embargo, numerosas personas, incluidos algunos funcionarios del Estado mexicano, expresaron grave preocupación sobre las afirmaciones de que esos detenidos habían sido torturados para obligarlos a confesar. Ambos confesaron en las declaraciones iniciales, y más tarde se retractaron de las mismas.

50. Con respecto a esas alegaciones de tortura, durante su visita la Relatora Especial recibió dos conjuntos bien diferenciados de certificados médicos. El conjunto de ellos proporcionado por la PGJE fue preparado por el Departamento de Medicina Legal el 11 de noviembre de 2001, a las 02:40 horas y 02:45 horas, respectivamente. El certificado relativo a González no indica la presencia de signos externos de violencia, en tanto que el relativo a García se refiere a una pequeña zona de equimosis en el brazo derecho, que sanaría en menos de 15 días. El otro conjunto de

certificados preparado por la Unidad Médica del Centro de Detención a las 21:00 horas del 11 de noviembre de 2001, se refería, en el caso de González, a “múltiples quemaduras en genitales” y zonas de equimosis en la zona del tórax, así como edemas. En el caso de García se refiere a “múltiples quemaduras de 1er grado en genitales” y marcas en el brazo derecho.¹⁰ Informes subsiguientes indican que las alegaciones de torturas fueron denunciadas ante las autoridades y públicamente, pero que los jueces rechazaron las denuncias de coacción como infundadas. También se señaló que la persona encargada de los servicios periciales en la PGJE en ese entonces había renunciado al sufrir presiones para que modificara los resultados de determinadas pruebas periciales a fin de inculpar a los dos detenidos.¹¹ La muerte del señor González el 8 de febrero de 2003 en su celda, en circunstancias que sigue bajo investigación, ha generado renovadas expresiones de preocupación en relación con dicho proceso penal.

2. DESAPARICIONES DE MUJERES

51. A la fecha de la visita de la Relatora Especial, la PGJE señaló que en el período comprendido entre 1993 y enero de 2002 se presentaron en Ciudad Juárez 4.154 denuncias de desaparición de personas. De ellas, 3.844 de las personas en cuestión habían sido localizadas. En 53 casos la PGJE poseía conocimiento directo o indirecto de la situación de la persona respectiva, pero se negó a declarar cerrado el caso a menos que, o hasta que, la persona hubiera aparecido físicamente en la Subprocuraduría. No se encontró el paradero de 257 de esas personas declaradas como desaparecidas.

52. Con respecto al año 2002, el Estado indicó recientemente que para el período comprendido entre enero y octubre se habían presentado 285 denuncias de desaparición de mujeres. De ellas, 257 mujeres fueron localizadas, seis casos se mantuvieron “en reserva” porque la dirección correspondiente era errónea o había cambiado, o porque la presunta víctima se había puesto en contacto con la familia sin proporcionar información sobre su paradero. Veintidós seguían siendo investigados.

10 Información ulterior preparada en defensa de los detenidos señala que las quemaduras habían sido provocadas por electricidad.

11 Alto a la impunidad: ni una muerta más, “Informe Temático: Asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua”, presentado ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas, agosto de 2002, pág. 7.

53. Según información reciente, a lo largo de estos años sólo un pequeño número de expedientes (menos de diez) fue transferido de la fiscalía a cargo de los casos de desaparecidos a la Fiscalía de Homicidios. A la fecha de la visita de la Relatora Especial no resultaba claro en qué medida se había intentado establecer referencias cruzadas de los datos referentes a las mujeres desaparecidas con los de las víctimas no identificadas de homicidios.

54. Con respecto a las mujeres declaradas como desaparecidas cuyos cadáveres fueron recuperados ulteriormente y a las no encontradas, una de las preocupaciones cardinales expresadas por los familiares y otros representantes de la sociedad civil fue la referente a la demora en la iniciación de las investigaciones. Por una parte, indicaron que los familiares que acudieron a la Policía para denunciar la desaparición de una persona recibieron en muchos casos la respuesta de que debían volver en 48 horas, y la explicación de que la mujer o muchacha desaparecida debía de haber salido con un novio y pronto volvería. Por otra parte, señalaron que aunque se presentara la denuncia de la desaparición de una persona, la respuesta no iba a ser rápida ni integral.

55. Si bien las autoridades de Chihuahua reconocieron a la Relatora Especial que en el pasado la Policía había tendido a no recibir la denuncia de la desaparición de una persona antes de que transcurriera cierto lapso, esto ha sido corregido a través de cambios de políticas y prácticas, que requieren ahora una rápida investigación. En octubre de 2002, la PGJE informó que la Unidad de Atención a Víctimas de la Fiscalía Especial había sido reforzada con personal adicional; que se había dado prioridad a las búsquedas inmediatas (en especial cuando las circunstancias del caso indicaran un alto riesgo, como en las características vinculadas con los homicidios “seriales”), y que los agentes de la PGJE participaban ahora en estos esfuerzos, para poder adoptar medidas in situ. En consecuencia, la PGJE señaló que un mayor número de esas denuncias se resolvían a través de la localización de la persona presuntamente desaparecida. En vista de las denuncias de demoras a este respecto hasta fines de 2001, la cuestión de una rápida investigación de las denuncias de desaparición merece un seguimiento y una evaluación muy estrechos.

56. Tras su visita a Ciudad Juárez, la Relatora Especial dirigió su atención a una preocupante serie de desapariciones ocurridas en la Ciudad de Chihuahua que quizá comparten algunas de las características de los crímenes de Ciudad Juárez. Durante la audiencia de octubre de 2002, representantes de “Alto a la impunidad: ni

una muerta más” dieron cuenta de la desaparición de 15 mujeres y muchachas en la Ciudad de Chihuahua. Señalaron que el cadáver de una de las víctimas había sido hallado, aunque el caso aún no había sido objeto de una investigación efectiva. Señalaron además que no habían sido debidamente investigadas las restantes desapariciones, a tal punto que el expediente de una de las víctimas que desapareció en 1998 constaba de seis hojas.

3. VIOLENCIA DOMÉSTICA E INTRAFAMILIAR

57. El asesinato de mujeres en Ciudad Juárez está estrechamente vinculado con, y sufre la influencia de, la prevalencia de la violencia doméstica e intrafamiliar. Un examen de los datos oficiales, crónicas periodísticas e informes no gubernamentales, indica que un considerable número de asesinatos ocurridos a partir de 1993 se produjeron, evidentemente, en relación con situaciones de violencia doméstica e intrafamiliar.

58. Corresponde señalar que la violencia dentro de la familia, incluidos casos de agresiones, abusos sexuales y violación, ciertamente no es exclusiva de Ciudad Juárez ni de México. Sin embargo, la falta de estadísticas confiables sigue siendo uno de los obstáculos a la definición del alcance del problema. De hecho, la Relatoría Especial no ha encontrado datos adecuados sobre la prevalencia de esos tipos de violencia en Ciudad Juárez.

59. No obstante, algunos estudios proporcionan indicios generales sobre la gravedad de la situación. Los mismos indican que aproximadamente entre un tercio y la mitad de las mujeres mexicanas que forman una pareja sufrieron algún tipo de abuso físico, emocional, psicológico, económico o sexual a manos de sus compañeros.¹²

¹² Véase, por ejemplo, Mensaje del Secretario de Salud, doctor Julio Frenk Mora, durante la reunión “Violencia sobre la Salud de las Mujeres”, que se realizó el 2 de agosto de 2001; véase también, “Violencia en Casa: Guía informativa para su prevención y su atención”, realizada por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados Mexicana y por el Instituto Nacional de Mujeres de la Presidencia de la República de México.

En el informe “Violencia Intrafamiliar, Documento Metodológico y Resultados”, publicado en 2000, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática indica que los resultados de la encuesta del Instituto mostraron que de las 17.124.812 personas que viven en la región metropolitana de la Ciudad de México, 5.821.697 vivían en hogares caracterizados por la violencia, en los más de los casos violencia emocional, intimidación y violencia física y sexual. Esas referencias se mencionan en el informe “Programas Nacionales para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en México”, de octubre de 2000, preparado por Teresa Ulloa Zúñiga, Mónica del Val Loch y Jorge González Santana, para el proyecto Violencia en las Américas que realiza la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, el ICCLR y el IILANUD.

Las mujeres en edades comprendidas entre 15 y 29, y las mujeres embarazadas han sido, según los informes, especialmente afectadas.¹³ Esa violencia afecta a hombres, mujeres y niños, pero los agresores son, en los más de los casos, hombres. Las consecuencias a corto y a largo plazo de esa violencia contribuyen a perpetuar la subordinación de las mujeres y privan a éstas de oportunidades en condiciones iguales a las del hombre. Además, la subordinación económica y la necesidad de mantener a los hijos conducen a muchas mujeres a tolerar situaciones de abuso.

60. Dicha violencia conduce, en casos extremos, al homicidio. Si bien la Comisión Interamericana no ha encontrado documentación extensa a este respecto, se informa que en un estudio la Secretaría de Salud examinó 15.000 certificados de defunción de la región metropolitana de la capital. De ellos 1.935 se referían al fallecimiento de mujeres y en el 48% de esos casos se mencionaba como causa la violencia doméstica.¹⁴

61. Con respecto a Ciudad Juárez, los asesinatos referidos en los medios de difusión van desde el caso de un padrastro que supuestamente golpeó a su hijastra de dos años de edad, al caso de un hijo que mató a puñaladas a su madre porque se rehusaba a pagar sus deudas.¹⁵ El asesinato de María Luisa Carsoli Berumen, el 21 de diciembre de 2001, poco antes de la visita de la Relatora Especial, ilustra algunas de las características de este problema.

María Luisa, de 33 años de edad, era madre de cuatro hijos de tres a ocho años de edad. Había estado casada con Ricardo Medina Acosta durante diez años a la fecha en que éste la mató enfrente a Casa Amiga, un centro de crisis para mujeres objeto de violencia. El matrimonio había solicitado asesoramiento en ese centro alrededor de un año atrás en relación con los violentos ataques perpetrados por Medina contra su mujer. Necesitada de dinero, María Luisa había conseguido un empleo como recepcionista en Casa Amiga. La violencia no cesó, sin embargo, y, de hecho, su marido fue detenido brevemente en noviembre de 2001 por haber tratado de matar a su esposa. Los informes obtenidos indican que Medina fue liberado poco después de su detención. María Luisa pasó por varios intentos de reconciliación y permaneció en Ciudad Juárez para salvaguardar los intereses de sus

13 Ídem.

14 Véase María Rivera, “Crecen las denuncias, pero aún es insuficiente el combate a la violencia contra la mujer”, La Jornada, 8 de marzo de 2002 (que hace referencia al estudio en cuestión).

15 Véase, por ejemplo, Armando Rodríguez, “Matan a 18 en 10 meses”, El Diario, 10 de octubre de 2001 (en que se da cuenta de esos dos asesinatos, entre otros) o el informe del mismo periodista en la edición del 3 de enero de 2002 de El Diario: “Las mataron sus esposos: En dos meses, cuatro mujeres han sido victimadas por sus parejas”.

*hijos, cuya custodia había sido otorgada a su padre. El día antes del asesinato, ella salió de su domicilio. El día del asesinato, Medina estaba esperándola fuera de Casa Amiga. La agarró, intercambiaron unas palabras y la mató a puñaladas. Era considerado fugitivo al momento de la visita de la Relatora Especial.*¹⁶

4. VIOLENCIA SEXUAL

62. Las diferentes formas de violencia arriba referidas suelen estar conectadas con violencia sexual. Como ya se señaló, un considerable número de las mujeres asesinadas, especialmente las víctimas de los denominados asesinatos “seriales”, habían sido violadas u objeto de otros tipos de abusos sexuales. Algunos de esos cadáveres presentaban signos de tortura, o, en algunos casos, de mutilaciones. Además la Relatora recibió información muy general, durante su visita, acerca de una elevada incidencia de violaciones y violencia sexual fuera del contexto de esos asesinatos.

63. Si bien no se conoce con suficiente certeza la magnitud de esos aspectos del problema, las pruebas recogidas en determinados casos indican vínculos con la prostitución o el tráfico con fines de explotación sexual. En ambos casos pueden darse situaciones de coacción y abuso de mujeres que trabajan en el comercio sexual o se ven forzadas a participar en él. Entre otros, la Directora de UNIFEM ha señalado que la situación de Ciudad Juárez, que padece los problemas del narcotráfico, la pornografía organizada y la prostitución, entre otros, es un factor significativo del incremento de la violencia contra las mujeres. Señaló que hasta que se ataquen seriamente esos problemas conexos no se podrá poner fin a los asesinatos en Ciudad Juárez.¹⁷

64. Al igual que en el caso de las otras modalidades de violencia basadas en el género a las que se hizo referencia, la violencia sexual está guiada por la desigualdad de género. Si bien se trata de un grave problema de derechos humanos, tiende a estar subdocumentada, subinformada y subinvestigada. A este respecto, una de las preguntas que se plantean en relación con los asesinatos objeto del estudio es

¹⁶ La Relatora Especial recibió información sobre este asesinato durante su visita. Véase también, Esther Chávez Cano, “Una muerte anunciada”, *El Diario*, 27 de diciembre de 2001 (la autora es Directora de Casa Amiga Centro de Crisis); Luz del Carmen Sosa, “Casa Amiga: exigen castigo para homicida”, *El Diario*, 21 de enero de 2002 (en que se da cuenta de pedidos de que Medina fuera arrestado, procesado y castigado).

¹⁷ Rosa Elvira Vargas, “Se suma el titular del UNIFEM al clamor de justicia por las muertas de Juárez”, *La Jornada*, 4 de diciembre de 2002, versión en línea (que informa sobre la visita de la Directora a Ciudad Juárez y cita sus expresiones acerca de las razones del incremento de la violencia contra las mujeres en esa localidad).

por qué, dada la prevalencia del abuso sexual en la generalidad de esos casos, no se realizaron, en algunos de ellos, pruebas tendientes a verificar ese abuso. Como esos casos no han sido aclarados, es difícil llegar a una explicación, pero la misma efectivamente indica que la violencia sexual no siempre ha sido manejada como un elemento importante de esos delitos.

D. AMENAZAS CONTRA QUIENES PARTICIPAN EN LA BÚSQUEDA DE JUSTICIA

65. Durante su visita y en subsiguientes actividades de seguimiento, la Relatora Especial recibió información sobre amenazas y actos de hostilidad contra defensores de derechos humanos que habían participado en esos casos, familiares de víctimas que pedían el esclarecimiento de los hechos, y periodistas que daban cuenta de los delitos y de la búsqueda de justicia.¹⁸ En entrevistas, por ejemplo, varios familiares manifestaron haber recibido llamadas telefónicas anónimas con mensajes intimidatorios. Según ciertos informes, a varios familiares se les había advertido que dejaran de buscar responsables. Varios de ellos dijeron haber sido vigilados o seguidos. En la mayoría de los casos las personas afectadas indicaron que no habían denunciado la intimidación a las autoridades por falta de confianza o por temor.

66. Pocos días antes de la visita de la Relatora Especial, el abogado de Gustavo González Meza —uno de los acusados con relación al asesinato de las víctimas cuyos cadáveres fueron supuestamente encontrados en noviembre de 2001— fue asesinado a balazos por la policía judicial cuando conducía un vehículo en Ciudad Juárez. El padre de Mario César Escobedo Anaya informó que estaba hablando con su hijo por teléfono celular en el momento en que se dispararon los tiros. Ulteriormente los familiares, dirigentes locales y diversas asociaciones de abogados exhortaron a las autoridades a aclarar el asesinato y castigar a los culpables, y expresaron la preocupación de que la investigación inicial hubiera estado caracterizada por lo que ellos describieron como graves irregularidades.¹⁹ Las autoridades señalaron que los agentes en cuestión habían disparado en legítima defensa y que ulteriormente habían sido suspendidos. Escobedo había sostenido que su cliente había sido torturado durante su detención para que efectuara una confesión falsa. La Relatora Especial recibió

18 Véase, por ejemplo, la presentación escrita de “Alto a la impunidad: ni una muerta más”, efectuada ante la CIDH durante la audiencia de marzo de 2002; Reporte Ciudadano sobre el Femicidio en Juárez, preparado por Red Ciudadana de No Violencia y Dignidad Humana, 6 de marzo de 2002, págs. 3-5.

19 Véase, por ejemplo, el anuncio pago publicado en El Diario el 10 de febrero de 2002 por cuatro asociaciones de abogados locales (pág. 6A).

durante su visita información de que Escobedo había recibido amenazas pocos días antes de ser asesinado. El asesinato de Escobedo suscitó enorme atención pública, y muchas personas, incluidos algunos representantes del Estado mexicano, manifestaron a la Relatora Especial su grave preocupación por las circunstancias en cuestión.

67. Como se señala en el Capítulo I que antecede, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Esther Chávez Cano, defensora de derechos humanos que ha participado en las actividades tendientes a lograr justicia en los casos de que se trata, y de las familias de González y García, los dos hombres detenidos en relación con los cadáveres encontrados en noviembre de 2001. Todos ellos habían recibido una serie de amenazas. Como también se señala arriba, las medidas cautelares otorgadas in relación con dichas familias fueron ampliadas después de la muerte del señor González para incluir al señor García. Mario César Escobedo Anaya había sido el defensor de González a la época en que fue asesinado y, según ciertos informes, el abogado que actualmente defiende a García también ha sido amenazado.²⁰

68. Durante su visita, y ulteriormente, la Relatora Especial recibió información acerca de amenazas contra periodistas, referentes a esos crímenes. Ella entrevistó a varios periodistas, que aludieron a amenazas o presiones en relación con la labor que realizaban con respecto a esos crímenes, y a un entorno general de temor que los rodeaba. Las crónicas periodísticas a partir de la fecha de la visita indican que los periodistas Samira Izaguirre, José Antonio Tirado y José Loya habían sido amenazados y hostigados, evidentemente en relación con su labor referente a esos crímenes.²¹ Además, una periodista establecida en Chihuahua denunció el hostigamiento y las amenazas que sufrió desde que comenzó a informar sobre los asesinatos allí ocurridos.²²

E. LA RESPUESTA DEL ESTADO MEXICANO FRENTE A LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN CIUDAD JUÁREZ

1. LA RESPUESTA DEL SECTOR DE LA JUSTICIA

69. Aunque ha habido importantes avances, la respuesta del Estado mexicano frente a los asesinatos y otras formas de violencia contra mujeres ha sido y sigue siendo gravemente insuficiente. En consecuencia, este es un aspecto central del problema.

20 Véase, por ejemplo, “Desaliento, denominador común en Ciudad Juárez”, Proceso, 15 de febrero de 2002, proceso.com.mx.

21 Véase, Víctor Ballinas, “Periodistas de Ciudad Juárez denuncian hostigamiento oficial”, La Jornada, 8 de febrero de 2002, jornada.unam.mx.

22 Alto a la impunidad: ni una muerta más, exposición escrita presentada a la Comisión, marzo de 2002.

En conjunto, la impunidad que rodea la mayor parte de los actos de violencia basados en el género contribuye a promover su perpetuación.

70. Representantes de la sociedad civil expresan indignación por la insuficiente reacción de la Policía y la judicatura frente a esos asesinatos, en especial en relación con las series de homicidios de mujeres jóvenes, que parecen constituir una modalidad determinada. Esos representantes y familiares de diversas víctimas se quejan de demoras en la iniciación de investigaciones referentes a desapariciones denunciadas, esfuerzos insuficientes en la investigación inicial, omisión de recoger o registrar pruebas, pérdida o extravío de pruebas contenidas en expedientes, malos tratos a familiares de las víctimas por parte de las autoridades, falta de información sobre el estado o los resultados de la investigación u orientación con respecto a los mecanismos jurídicos, falta de servicios de respaldo para los sobrevivientes de las personas asesinadas, y falta de resultados en cuanto a la identificación, procesamiento y castigo de los responsables. Muchas personas han expresado preocupación con respecto al hecho de que la atención se centra en la aclaración de los crímenes recientes, haciéndose poco o nada para investigar los asesinatos ocurridos antes de 1998. Análogamente, muchos han comentado que cada vez que se denuncia un nuevo asesinato se transfieren los recursos a esa investigación, siendo escaso el seguimiento de las investigaciones que estaban en curso.

A. LA RESPUESTA DESDE 1993 HASTA LA EMISIÓN DE LA RECOMENDACIÓN 44/98 DE LA CNDH

71. El Estado mexicano, por su parte, admite que se cometieron errores durante los primeros cinco años en que se vio confrontado con esos asesinatos. Reconoce, por ejemplo, que no fue infrecuente que la Policía le dijera a un familiar que tratara de informar la desaparición de una niña que volviera a las 48 horas, siendo evidente que había cosas que investigar. Tanto los representantes del Estado como de entidades no estatales señalaron que las autoridades de Ciudad Juárez solían desechar las denuncias iniciales, manifestando que la víctima habría salido con un novio y no tardaría en volver al hogar. La PGJE mencionó también falta de capacidad técnica y científica y de capacitación, en esa época, por parte de los miembros de la Policía Judicial. Autoridades del Estado de Chihuahua señalaron que las fallas eran tales que en 25 casos, que databan de los primeros años de los asesinatos, los “expedientes” eran poco más que bolsas que contenían una serie de huesos, lo que prácticamente no servía de base para avanzar en la investigación.²³

²³ Véase la Carta del Secretario de Gobierno de Chihuahua a la Relatora Especial del 11 de febrero de 2002.

72. De hecho, los problemas eran tales que conforme a la denuncia presentada por la Diputada Federal Alma Angélica Vucovich Seele, la Comisión Nacional de Derechos Humanos realizó una investigación de la respuesta del Estado mexicano a 36 de los asesinatos y en 1998 emitió su Recomendación 44/98, que contiene recomendaciones de medidas específicas tendientes a corregir las fallas identificadas y llamar a cuentas a los responsables. Las recomendaciones se basaron en un detenido examen de los expedientes de los casos y de los procedimientos aplicados. El examen de dichos expedientes puso de manifiesto fallas básicas, tales como omisión de recoger pruebas fundamentales y realizar pruebas sencillas. Por ejemplo, de todos los casos examinados, en diez se habían producido ataques sexuales; en ocho no; y en otros seis no se sabía, porque no se habían realizado pruebas tendientes a establecerlo. No se habían adoptado medidas básicas para determinar la identidad de las víctimas. En algunos expedientes faltaban los informes forenses y los certificados de defunción. La CNDH también llamó la atención sobre la demora en la tramitación de los casos.

73. La CNDH hizo hincapié en que esos casos estaban siendo tratados en forma aislada, sin tener en cuenta el más amplio contexto de la violencia contra la mujer y los efectos de la impunidad en la sociedad en conjunto. Señaló que las autoridades de la PGJE habían elaborado un discurso carente de fundamento sobre las víctimas –en el sentido de que se trataba de mujeres de pocos recursos, sin vínculos firmes, que no se sabía cuántas de ellas eran prostitutas, pero que muchas eran conocidas en centros nocturnos, etc.– para excusarse o encubrir su omisión de cumplir sus cometidos conforme a la ley. La CNDH subrayó que ello era discriminatorio e indicaba falta de voluntad de proteger los derechos de las víctimas.

74. La CNDH señaló que, como consecuencia de los actos y omisiones de los funcionarios del Estado en el sector de la justicia, se habían violado los derechos de las víctimas y de sus familiares, en contravención de las obligaciones nacionales e internacionales del Estado mexicano, incluida la Convención de Belém do Pará. Las recomendaciones específicas se refieren a la necesidad de realizar medidas básicas de investigación, garantizar la colaboración interdisciplinaria e interinstitucional, adoptar eficaces medidas de seguridad pública y reforzar la administración de justicia y hacer efectiva la responsabilidad administrativa y, en la medida en que se justificara, penal, por los actos y omisiones denunciados.

75. El hecho lamentable de que no se realizara un seguimiento institucional por parte de la CNDH a los efectos de la plena aplicación de esas recomendaciones y de

informar sobre las medidas adoptadas significa que esta valiosa iniciativa no realizó plenamente su potencial; en efecto, la plena aplicación de esas recomendaciones habría suscitado un efecto positivo sobre la situación. A ese respecto, como se explica más abajo, varias iniciativas encaminadas a mejorar esta situación no han sido objeto del seguimiento necesario. En este sentido hay un patrón de esfuerzos que se inician pero jamás se completan plenamente; por lo tanto, tales esfuerzos nunca logran disminuir de manera significativa la violencia contra la mujer.

B. SITUACIÓN IMPERANTE DESDE EL ESTABLECIMIENTO DE LA FISCALÍA ESPECIAL

76. Las autoridades del estado de Chihuahua sostienen que, desde su establecimiento en 1998, la Fiscalía Especial ha puesto en marcha las medidas necesarias para reaccionar pronta y adecuadamente frente a esos crímenes, y ha logrado un índice mucho más satisfactorio de aclaración de casos.²⁴ Durante la visita de la Relatora Especial, autoridades de Chihuahua informaron que la Fiscalía Especial estaba formada por agentes del Ministerio Público y de la PGJE, con capacitación especializada, y que la misma ha sido dotada de capacidad técnica para responder más eficazmente frente a esos delitos, a través de equipos tales como un laboratorio de pruebas de ADN que estaba a punto de ser instalado cuando se produjo la visita de la Relatora Especial, y de la instalación de diversos sistemas de información que permitirían a los investigadores realizar el seguimiento de datos y obtener acceso a bases de datos nacionales sobre cuestiones tales como impresiones digitales.²⁵ También describieron una base de datos recientemente establecida, utilizada para el seguimiento de algunos de los asesinatos y desapariciones que se estaban estudiando y extraer información sobre características y tendencias.

77. En cuanto a procedimientos, se informó que cada uno de los homicidios se había asignado a determinado grupo de agentes encargados de la investigación en todas sus etapas, para evitar el posible costo que implica la pérdida de información y garantizar la integridad de la investigación y del expediente correspondiente. Además de sus funciones ordinarias, los agentes del grupo están presentes durante las autopsias para tomar conocimiento de la información y las pruebas obtenidas, y se les encomienda realizar una labor de seguimiento hasta la sentencia definitiva.

²⁴ Debe señalarse que antes de la creación de la Fiscalía Especial había sido establecida, como dependencia de la PGJE, en 1996, la Unidad Especializada encargada de la investigación de esos asesinatos y de desapariciones de mujeres.

²⁵ En octubre de 2002, autoridades locales informaron que el laboratorio de ADN aún no estaba funcionando, pero que estaba instalado en un 80%. Información no oficial de febrero de 2003 señaló que aún no estaba funcionando.

78. Las autoridades señalaron que la Fiscalía Especial realiza una labor de coordinación con otros niveles de autoridad en varios ámbitos importantes. Señalaron que la Oficina Federal de Investigaciones de los Estados Unidos (FBI) ha impartido varios cursos sobre temas tales como gestión de la escena del crimen e intercambio de información encaminada a la localización de sospechosos. La Fiscalía Especial intercambió información con la PGR, que además proporcionó asistencia pericial para algunas pruebas de ADN. Además, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la PGR y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez ayudaron a impartir varios otros cursos especializados. Por otra parte, la Fiscalía Especial colabora con la Policía de la Municipalidad de Ciudad Juárez en determinadas actividades, y cuenta con la asistencia del Instituto Municipal de Investigación y Planeación en materia de elaboración de mapas y obtención de datos técnicos.

79. Se informó del establecimiento de un Área Especializada de Atención a Víctimas, dependiente de la Fiscalía Especial, encargada de dispensar servicios jurídicos, psicológicos y sociales a quienes los necesiten. Además existen unidades especializadas para investigar informes de desapariciones y ocuparse de delitos sexuales y delitos contra la familia. Sin embargo, con respecto a las iniciativas que anteceden, las autoridades de Chihuahua expresaron la preocupación de que los fondos federales asignados a las actividades de la Fiscalía Especial eran insuficientes.

80. La información disponible refleja que los esfuerzos desplegados para mejorar la reacción frente a esos crímenes a través de la Fiscalía Especial han alcanzado algunos logros. Ciertamente, la situación no es tan grave como en los primeros años, en que en algunos casos el único “expediente” de un asesinato consistía en una bolsa de huesos. Además, el tenor del discurso oficial no es tan visiblemente discriminatorio como el documentado por la CNDH en su Recomendación 44/98. Al mismo tiempo, representantes de la sociedad civil y otras personas que han realizado el seguimiento de la respuesta del sector de la justicia siguen denunciando lo insuficiente de la respuesta, tanto en relación con aspectos sustanciales de las investigaciones como con respecto al tratamiento acordado por el personal policial y de la Fiscalía a los familiares de las víctimas.

C. ESTADO DE LAS INVESTIGACIONES Y PROCESAMIENTOS

81. Una estadística ilustrativa para comprender las encontradas perspectivas referentes al desempeño de las autoridades policiales y judiciales en relación con los

asesinatos de que se trata es el número de casos que la Fiscalía Especial considera “resueltos”. La Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua informó a la Relatora Especial durante la visita de esta última que de los 268 asesinatos de mujeres que había registrado entre enero de 1993 y enero de 2002, 76 fueron clasificados como pertenecientes a una modalidad de asesinatos múltiples o “seriales”, y 192 como “situacionales”, es decir crímenes pasionales, relacionados con narcotráfico o con asaltos, delitos sexuales, peleas, violencia intrafamiliar, actos de venganza, homicidios culposos o por móviles desconocidos. Con respecto a los 76 clasificados como homicidios múltiples, clasificó a 27 como “resueltos” y a 49 como en proceso de investigación. En relación con los mismos, la PGJE dio cuenta de la condena del perpetrador de un crimen. Con respecto a los 192 asesinatos “situacionales”, clasificó a 152 como “resueltos”, y a 40 como en proceso de investigación. De ellos, según la PGJE 57 dieron lugar a procesamiento y condena. A fines de noviembre de 2002 el Estado dio cuenta de la condena a prisión de otras dos personas. Los datos existentes indican que del número total de asesinatos, aproximadamente el 20% dieron lugar a procesamientos y condenas.

82. Preguntas adicionales formuladas por la Relatora Especial sobre el sistema de clasificación suscitaron la respuesta de que la palabra “resueltos”, en la terminología de la PGJE, significaba que la Fiscalía Especial cree poseer suficiente información para presumir el motivo y la culpabilidad del supuesto perpetrador de un crimen, y que la persona había sido conducida ante un juez. No significa necesariamente que determinada persona haya sido imputada o juzgada formalmente. No obstante, no se explicó claramente por qué indicios que aún no son suficientes para respaldar una acusación y un procesamiento formales fueron suficientes, de todos modos, para determinar los móviles y declarar “resuelto” el caso.²⁶

83. Con respecto a los asesinatos múltiples o “seriales”, el Estado mexicano informó que Omar Latif Sharif fue detenido en 1996 en relación con tres homicidios. Dicha persona fue procesada y condenada por el homicidio de Elizabeth Castro García. Durante la visita de la Relatora Especial, la sentencia aún no era firme, porque tras

²⁶ Los criterios de clasificación y “resolución” han planteado dudas en otros sectores. Por ejemplo, si bien las autoridades de Ciudad Juárez han clasificado a algunos de los asesinatos como vinculados con el narcotráfico, la Procuraduría General de la República indicó que carecía de suficientes elementos probatorios o datos que permitieran vincular esos crímenes con el narcotráfico, por lo cual no podía intervenir en su investigación. Véase la carta de José Luis Santiago Vasconcelos, Unidad Especializada para el Crimen Organizado de la PGR, dirigida a Sergio Antonio Martínez Garza, Secretario General de Gobierno de Chihuahua, del 7 de marzo de 2002.

la condena, la defensa había interpuesto un recurso de reposición contra la misma, al que se hizo lugar, a los efectos de que se revisara determinado aspecto del caso. El Estado mexicano informó también que seis miembros de una banda denominada “los Rebeldes” fueron detenidos en 1996 en relación con siete casos de violación y asesinato. Los miembros de otras bandas, “el Tolteca” y “los Ruterros” fueron detenidos en relación con otros ocho casos en 1999, y dos hombres conocidos como “el Cerillo” y “la Foca” fueron detenidos en 2001 en relación con ocho casos. Aparte del procesamiento de Sharif, el Estado mexicano informó que todas las demás actuaciones seguían en la etapa de investigación del procesamiento.

84. La teoría expresada por la PGJE durante la visita de la Relatora Especial fue que los “Rebeldes” y los “Ruterros”, así como “El Cerillo” y “La Foca” operaban conforme a las instrucciones de Sharif al perpetrar muchos de los homicidios múltiples o “seriales”, aunque el Estado agregó que no existían suficientes elementos probatorios como para iniciar los procedimientos penales correspondientes a muchos de esos crímenes.

85. Desde la perspectiva de numerosos representantes de la sociedad civil, el dato estadístico clave consiste en que un solo perpetrador, Abdel Latif Sharif Sharif, fue condenado en relación con uno de los asesinatos múltiples o “seriales”. Aunque los “Rebeldes” están detenidos desde 1996, y los “Ruterros” a partir de 1999, los asesinatos no cesaron, y esos supuestos perpetradores aún no han sido condenados. Dichos observadores expresaron continua preocupación por la utilización de la tortura para lograr confesiones en algunos de esos casos, por ejemplo en los de Gustavo González Meza y Víctor Javier García Uribe. En resumen, muchos expresaron dudas acerca de que hubieran sido detenidos los verdaderos perpetradores de los crímenes, y todos manifestaron desaliento por el hecho de que no se había llegado a un procesamiento y castigo definitivos.

86. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado mexicano precisó que:

si bien es cierto que en las primeras investigaciones hubo varias dilaciones e irregularidades, debe reconocerse que han sido entregados a la justicia, noventa y tres de los autores de los homicidios y desapariciones de mujeres incluidos cómplices y colaboradores. Por ello, no es de considerarse que en Ciudad Juárez impere un fenómeno de impunidad, en tanto que dicho concepto implica la inactividad del gobierno para sancionar a los responsables.

Al respecto, la Relatora y la Comisión desean reconocer que los esfuerzos a través de los cuales se logró la entrega de estas personas a la justicia muestran que, aplicando las acciones necesarias, es posible realizar avances en la investigación y el procesamiento de estos delitos. Sin embargo, no escapa a la atención de quienes conocen la situación en Ciudad Juárez que en los años cubiertos por el presente informe han sido asesinadas aproximadamente 300 niñas y mujeres, y casi 300 permanecen en la lista de personas desaparecidas. En este sentido, en un alto porcentaje no se manifiestan resultados efectivos en la investigación ni se evidencia la solución de los casos.

87. Al examinar el papel de la justicia federal, en especial la asistencia proveniente de la PGR, la Relatora Especial, durante su visita, recibió información según la cual, además de proporcionar cierta capacitación y asistencia en cuanto a sistemas de información, la Fiscalía Especial había solicitado a la PGR que proporcionara asistencia técnica en relación con el hallazgo de los ocho cadáveres ocurrido en noviembre de 2001. La PGR informó que había enviado personal técnico especializado para que colaborara en esa investigación, y que su principal aporte consistía en realizar las pruebas de ADN de algunos de los restos encontrados. Aunque la Comisión Interamericana ha recibido información en el sentido de que las autoridades de Chihuahua han solicitado asistencia de la PGR en términos generales, y que la PGR la ha ofrecido, también en términos generales, al parecer cada uno de esos ámbitos de autoridad invoca el alcance de su jurisdicción para rechazar una participación conjunta adicional o más profunda en la investigación de esos crímenes.

2. ESFUERZOS DE OTROS SECTORES Y COLABORACIÓN INSTITUCIONAL TENDIENTE A BUSCAR SOLUCIONES

88. Además del sector de la justicia, es evidente que se requiere, como respuesta a esos asesinatos y otros crímenes, la reacción de una amplia gama de protagonistas estatales y no estatales. En cuanto a la labor de otros sectores, esas modalidades de violencia contra la mujer requieren respuesta por tratarse de un problema de seguridad pública, en cuanto a la prevención de ese tipo de delitos, y por tratarse de una cuestión de salud pública en cuanto a la necesidad de medidas de prevención y prestación de servicios a las víctimas, y una cuestión social en cuanto a los efectos que recaen sobre las familias y sobre el tejido social en Ciudad Juárez.

89. A este respecto, durante su visita la Relatora Especial recibió información referente a iniciativas encaminadas a atender las dimensiones de seguridad pública del problema. Por ejemplo, el Presidente de la Municipalidad e integrantes de su equipo

dieron cuenta de iniciativas promisorias tendientes a establecer una línea telefónica de emergencia para recibir llamadas de ese género de mujeres que corrieran riesgo de sufrir violencia doméstica, acoso en la vía pública, etc.; implementar un programa de controles más estrictos de contratación de conductores en el servicio de transporte público; instalar sistemas de alumbrado adicionales; poner en marcha un nuevo programa de denuncias anónimas denominado “Juntos contra la Delincuencia”; y trabajar con algunas maquilas para establecer sistemas que aseguren que ninguna mujer quede sola en los buses que las llevan hacia y desde el trabajo. Además de los esfuerzos realizados en el ámbito municipal, la PGJE ha informado también sobre la labor de extensión y educación de la Fiscalía Especial, encaminada a dar a conocer información a las mujeres sobre autoprotección y defensa personal, especialmente en colegios y maquilas, así como programas de concientización sobre la violencia.

90. Al examinar la labor tendiente a hacer participar a protagonistas no estatales, la Relatora Especial recibió también información muy general sobre los esfuerzos realizados por las empresas de maquila en torno a cuestiones referentes a la situación y al tratamiento de sus trabajadores y a cuestiones de seguridad pública. Con respecto a estas últimas, por ejemplo, la situación que se está estudiando plantea preguntas sobre seguridad en los parques industriales y sus alrededores, en que están ubicadas las maquilas, y preocupaciones sobre las muchas trabajadoras que recorren considerables distancias a altas horas de la noche para cumplir sus turnos de trabajo. A este respecto, el Estado mexicano es responsable de garantizar que las maquilas cumplan sus obligaciones legales frente a sus trabajadores, y también tiene un rol especial de alentar a que las maquilas inviertan en mecanismos de respaldo para los trabajadores y comunidades que los sirven, y para ayudarlos a canalizar esas inversiones en pro del bien público.

91. En cuanto a la participación del sector del Gobierno federal, durante su visita la Relatora Especial recibió información detallada sobre las valiosas actividades de las Comisiones Parlamentarias de Equidad y Género y de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados creada para realizar el seguimiento de los casos de asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez. Dicha Comisión Especial ha mantenido reuniones con parientes de las víctimas, organizaciones no gubernamentales que trabajan en ese ámbito, autoridades del Estado y representantes de las maquilas, a fin de hacer el seguimiento de las investigaciones; promover una colaboración genuina entre el Gobierno, en los tres niveles, y la sociedad civil; y ofrecer recomendaciones concretas sobre la manera de prevenir tales crímenes.

92. La Relatora Especial recibió además información sobre el firme apoyo otorgado al Instituto Nacional de las Mujeres, en estrecha relación de trabajo con el Gobernador de Chihuahua, a los efectos de crear dos Mesas Institucionales de Diálogo con la participación de representantes de diferentes organismos del Estado de Chihuahua y de la sociedad civil. Según el informe proporcionado por la PGJE en octubre de 2002, la primera fue establecida recientemente para proporcionar aportes y respaldo interinstitucionales a los efectos de la elaboración de una política pública referente al crimen y a la violencia, incluida la violencia contra la mujer, y procura incluir una amplia participación. Con respecto a la participación del sector de la salud, que se procura lograr, la PGJE mencionó expresamente la creación del Centro de Atención a Mujeres en Situación de Violencia como una iniciativa importante tendiente a dispensar servicios a las víctimas de la violencia. Se están estableciendo otros vínculos con los sectores de la educación, las empresas, las entidades académicas y la sociedad civil. La CIDH y su Relatora Especial reconocen la importancia de esos esfuerzos para crear nuevos espacios de diálogo y acción con la participación de la sociedad civil y están deseosas de recibir información actualizada sobre planes de acción con objetivos, cronogramas y componentes de evaluación específicos.

93. La CIDH y su Relatora Especial recibieron además información acerca del establecimiento, en octubre de 2002, de una Mesa Técnico-Jurídica que incluye la participación de diversos representantes estatales y no estatales; a saber, el Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo del Gobierno de Chihuahua, el Presidente Municipal de Ciudad Juárez, organizaciones de la sociedad civil, familiares de víctimas e INMUJERES. Si bien la Mesa está en el proceso de definir sus métodos de trabajo, según informes iniciales sus objetivos serán, entre otros, informar a los familiares de las víctimas sobre el avance en la investigación, definir líneas de investigación ulteriores y analizar situaciones que requieran medidas de protección. Entre los aspectos positivos que ya se han incluido en el reglamento de funcionamiento del órgano figura la emisión de un boletín para informar al público los resultados de cada reunión.²⁷ Con respecto a los restantes aspectos de la definición del plan de trabajo, fuentes no gubernamentales han expresado su preocupación por el hecho de que, si bien la revisión de los expedientes de los casos había figurado entre los objetivos iniciales, la PGJE ha planteado objeciones al acceso a esos expedientes. La CIDH y su Relatora Especial están muy interesadas en recibir información actualizada

²⁷ Véase, “Reglamento de funcionamiento de la Mesa de Diálogo, para el seguimiento técnico-jurídico de las investigaciones de los casos de homicidio de mujeres en Ciudad Juárez, Chih.,” del 8 de octubre de 2002.

sobre la definición de un plan de trabajo de esta Mesa, con objetivos, cronogramas y mecanismos de evaluación concretos. La Comisión Interamericana y su Relatora Especial consideran que el establecimiento de esta Mesa, con la inclusión de diversos representantes del sector estatal, así como representantes de la sociedad civil y familiares de las víctimas, constituye una iniciativa muy valiosa, que encierra enormes posibilidades.

94. Los informes indican que el Estado de Chihuahua ha solicitado asistencia técnica a otros países. Sin embargo, salvo los cursos de capacitación de la FBI arriba referidos, y la colaboración en determinadas actividades de investigación del narcotráfico, la CIDH no ha recibido información sobre una ulterior colaboración de instituciones extranjeras.

95. Es muy necesario que se hagan los esfuerzos tendientes a adoptar un enfoque integral frente a la situación de violencia imperante en Ciudad Juárez. La Comisión Interamericana y su Relatora Especial valoran la apertura de nuevos espacios de diálogo y colaboración en la búsqueda de soluciones a estos problemas. Si se utilizan adecuadamente, esos espacios contribuirán al logro de adelantos concretos. Hasta la fecha, sin embargo, los esfuerzos encaminados a una colaboración multisectorial se han visto obstaculizados por barreras fundamentales. Primero, los términos de referencia de esos esfuerzos aún no han sido expresados con suficiente claridad. En otras palabras, si bien muchos de los propios participantes han invertido en esa labor a los efectos de integrar la perspectiva de género y adoptar enfoques integrales, otros funcionarios persisten en concebir a esos delitos como casos aislados. Vale la pena señalar que muchas autoridades de Chihuahua —desde el Procurador de Justicia del estado hasta los funcionarios de rango inferior— tienden a aludir a los delitos denominados “seriales” como el problema grave que hay que enfrentar, indicando expresa o implícitamente que los demás delitos han sido suficientemente tratados.

96. Segundo, es necesario que en el marco de la reacción frente a esos delitos se procure con mayor afán hacer participar a mujeres y hombres e incluir la perspectiva de género en todos los aspectos de la labor. A este respecto, durante su visita la Relatora Especial percibió cierta división de funciones basada en el género. Se reunió con hombres en relación con los enfoques oficiales frente a la seguridad pública y la administración de justicia (con la excepción de la Fiscal Especial a la que se encomendó la investigación de los asesinatos de mujeres). Con algunas excepciones notables, la Relatora Especial se reunió, en general, con mujeres, en relación con el

enfoque de la sociedad civil frente a los asesinatos y la búsqueda de justicia, así como la prestación de servicios a las víctimas. Además, los familiares que han presionado en procura de justicia en la mayoría de los casos han sido madres, hermanas y otras familiares. Si bien tanto hombres como mujeres han efectuado importantes contribuciones a los esfuerzos tendientes a combatir esos crímenes, esos aportes resultarían más eficaces si se procurara incorporar a la labor la perspectiva de género.

97. Tercero, las respuestas frente a la situación de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez se caracterizan por una extrema politización. La influencia de las cuestiones de política partidaria se hizo evidente, en alguna medida, en casi todas las reuniones que mantuvo la Relatora Especial durante su visita. Dicho problema reduce considerablemente la posibilidad de que esas iniciativas alcancen su objetivo.

98. Cuarto, la labor tendiente a ampliar la respuesta frente a la situación e incorporar la participación de otros sectores aún no ha incluido suficientes mecanismos de control, evaluación y seguimiento que permitan alcanzar resultados eficaces; en primer lugar, y principalmente, que las mujeres vivan con más seguridad en Ciudad Juárez.

III. LA LEY Y LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN APLICABLES A LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN CIUDAD JUÁREZ

A. DERECHO INTERNACIONAL

99. Lograr que la mujer pueda ejercer libre y plenamente sus derechos humanos es una prioridad en las Américas. Las obligaciones fundamentales de igualdad y no discriminación constituyen el eje central del sistema regional de derechos humanos, y la Convención de Belém do Pará expresa el compromiso de los Estados partes de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, que en sí es una manifestación de la discriminación basada en el género. La prioridad dada por la CIDH y su Relatoría Especial a la protección de los derechos de la mujer refleja también la importancia que dan a esta esfera los propios Estados miembros.

100. Los principios de la no discriminación y la igual protección de la ley son pilares en todo sistema democrático y constituyen bases fundamentales del sistema de la OEA. El artículo 3(l) de la Carta de la OEA establece el principio básico de que “Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo”.

101. México es un Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos desde su adhesión, el 2 de marzo de 1981. El artículo 1 de la Convención Americana estipula la obligación de los Estados partes de respetar y garantizar todos los derechos y libertades reconocidos, sin discriminación basada, *inter alia*, en el sexo.²⁸ Más específicamente, en cuanto al principio de la no discriminación, el artículo 24 reconoce el derecho a la igual protección de y ante la ley, y el artículo 17 establece que el Estado debe garantizar el igual reconocimiento de los derechos y “la adecuada equivalencia de responsabilidades” de los esposos en el matrimonio. Al reconocer los derechos fundamentales de todas las personas, sin distinción, la Convención protege derechos básicos como los de la vida, la libertad y la integridad personal (artículos 4, 5 y 7). El tráfico de mujeres está expresamente prohibido en el artículo 6. Los derechos de los niños son objeto de medidas especiales de protección en el artículo 19.

102. Los objetivos principales del sistema regional de derechos humanos y el principio de eficacia requieren que esas garantías se lleven a la práctica. En consecuencia, cuando el ejercicio de cualquiera de esos derechos aún no está garantizado jurídica y prácticamente, los Estados partes, conforme al artículo 2 de la Convención Americana, se comprometen a adoptar las medidas legislativas y de otro tipo necesarias para llevarlos a la práctica. Además, la Convención Americana dispone que el sistema nacional debe establecer y hacer efectivos recursos judiciales para las personas que aducen la violación de sus derechos, en cuanto éstos gocen de protección en la legislación nacional o en la Convención. Cuando se carece de acceso a esos recursos internos o los mismos resultan ineficaces, los interesados pueden acudir, conforme a lo dispuesto por el sistema interamericano, al sistema de peticiones individuales.

103. A efectos del presente informe, revisten especial importancia los derechos y obligaciones estipulados en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”), ratificada por México el 12 de diciembre de 1998.²⁹ Como reflejo del consenso hemisférico sobre la necesidad de reconocer la gravedad del problema de la violencia contra la mujer y adoptar medidas concretas para erradicarla, la Convención:

28 El artículo 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), del que México es parte desde 1996, establece una obligación similar con respecto al ejercicio de los derechos reconocidos en esa Convención.

29 Además de la Convención Americana, el Protocolo de San Salvador y la Convención de Belém do Pará, debe señalarse también que México es parte de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad.

- Define la violencia como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”;³⁰
- Reconoce expresamente la relación que existe entre violencia de género y discriminación, indicando que tal violencia es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, y que el derecho de la mujer a una vida libre de violencia incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación y a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados;³¹
- Reconoce que esa violencia afecta a las mujeres por múltiples vías, impidiéndoles el ejercicio de otros derechos fundamentales, civiles y políticos, así como derechos económicos, sociales y culturales;³² y
- Dispone que los Estados partes actúen con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, en caso de que ocurra dentro del hogar o la comunidad y perpetrada por personas individuales, o en la esfera pública y perpetrada por agentes estatales.³³

104. En consecuencia, el Estado es directamente responsable por la violencia contra la mujer perpetrada por sus agentes. Además, bien puede surgir responsabilidad del Estado cuando el mismo no actúa con la debida diligencia para prevenir esa violencia cuando sea perpetrada por personas, y para responder a la misma.

105. Además los Estados partes deben disponer lo necesario para que esas obligaciones se hagan efectivas en el sistema jurídico interno, y para que las mujeres en situación de riesgo de sufrir violencia, u objeto de la misma, tengan acceso a protección y garantías judiciales eficaces.³⁴ Los mecanismos de supervisión del cumplimiento de esas normas comprenden la tramitación de las denuncias individuales en que se aducen violaciones de las principales obligaciones a través del sistema de peticiones ya establecido en el contexto de la Comisión Interamericana.³⁵

30 Véase artículos 1, 2 y 3.

31 Véase preámbulo, artículos 4, 6.

32 Véase preámbulo, artículos 4, 5.

33 Véase artículos 7, 2.

34 Véase artículo 7; véanse también los artículos 8 y 9.

35 Véanse los artículos 10-12. Estos mecanismos incluyen también la presentación de informes, por los Estados parte, a la Comisión Interamericana de Mujeres (“CIM”) de la OEA.

106. El Estado mexicano es parte en varios otros instrumentos internacionales que prevén importantes mecanismos de protección de los derechos de la mujer. En términos amplios, los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y los artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocen el derecho a la igualdad y la prohibición de la discriminación. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de la que México es parte desde 1981, refuerza las disposiciones sobre igualdad y no discriminación de la Carta Internacional de Derechos al definir la discriminación contra la mujer y disponer que los Estados partes deben adoptar medidas específicas para combatirla.³⁶ El Estado mexicano ratificó el Protocolo Facultativo de esa Convención el 15 de marzo de 2002. También en cuanto al examen de la interrelación entre la violencia y la discriminación basadas en el género es importante señalar que la definición de discriminación establecida en la Convención de las Naciones Unidas se aplica a la violencia basada en el género.³⁷ La discriminación comprende:

Actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente de la violencia.³⁸

107. También debe hacerse referencia a la Declaración sobre Violencia contra la Mujer, que complementa esas normas, y comparte muchos principios básicos con la Convención de Belém do Pará. El Estado mexicano es también parte en la Convención sobre los Derechos del Niño, y en 2002 ratificó sus dos protocolos facultativos relativos a la participación de niños en conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, respectivamente.

108. También debe señalarse que la situación en Ciudad Juárez ha llamado la atención y ha despertado la preocupación de diferentes entidades dentro de las Naciones

³⁶ El artículo 1 define esa discriminación en los términos siguientes:

Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, 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.

La definición comprende toda diferencia de tratamiento basada en el sexo que intencionalmente o por inadvertencia establezca desventajas para la mujer, impida el pleno reconocimiento por parte de la sociedad en las esferas pública y privada, o impida a la mujer ejercer los derechos humanos de los que es titular.

³⁷ Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General No. 19 (11° período de sesiones, 1992) “La violencia contra la mujer”, párrafo 6.

³⁸ Ídem.

Unidas. Tras su visita de 1999, destinada a analizar la situación del derecho a la vida en México, la Relatora Especial de las Naciones Unidas para Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias expresó:

Que el Gobierno, al descuidar deliberadamente la protección de las vidas de los ciudadanos por razón de su sexo, había provocado una sensación de inseguridad en muchas de las mujeres de Ciudad Juárez. Al mismo tiempo, había logrado indirectamente que los autores de esos delitos quedaran impunes. Por lo tanto, los sucesos de Ciudad Juárez son el típico ejemplo de delito sexista favorecido por la impunidad.³⁹

En su informe de enero de 2002, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados expresó que la falta de una respuesta judicial eficaz contra los asesinatos ha “dañado gravemente el imperio de la ley en Ciudad Juárez”.⁴⁰ Antes de su última misión a México, la Alta Comisionada Mary Robinson expresó renovada preocupación por la persistencia de la impunidad en México, inclusive en relación con los asesinatos no aclarados de mujeres.⁴¹ En agosto de 2002, en el contexto de la consideración del informe presentado por el Estado mexicano bajo la CEDAW, el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer expresó suma preocupación con respecto a los asesinatos y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez y a la falta de una investigación concluyente, así como del procesamiento y castigo de los responsables.⁴² Más recientemente, la Directora de UNIFEM expresó preocupación por los asesinatos y la impunidad, y destacó la necesidad de procurar con mayor diligencia satisfacer las necesidades de los familiares sobrevivientes.⁴³

B. LEGISLACIÓN NACIONAL

109. Las disposiciones legales aplicables a nivel federal y estatal fueron reformadas recientemente de modo de incluir adelantos positivos. A través de reformas adoptadas el 14 de agosto de 2001, se enmendó el artículo 1 de la Constitución de la República de modo de prohibir todas las formas de discriminación, inclusive sobre la

39 Informe de la Relatora Especial Asma Jahangir, E/CN.4/2000/3/Add.3, 25 de noviembre de 1999, párrafo 89.

40 Informe del Relator Especial Dato'Param Kumaraswamy, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, párrafo 161

41 Véase, por ejemplo, Kyra Nuñez, “Mary Robinson expresa preocupación por la persistencia de la impunidad en México”, La Jornada, edición de Internet del 28 de junio de 2002, www.jornada.unam.mx.

42 Consideración de los informes de los Estados partes”, CEDAW/C/2002/EXC/CRP.3/Rev.1, 23 de agosto de 2002 [borrador de avance], párrafo 24.

43 Véase, Rosa Elvira Vargas, “Se suma la titular del Unifem al clamor de justicia por las muertes de Juárez”, La Jornada, 4 de diciembre de 2002, www.jornada.unam.mx.

base del sexo. En el artículo 4 se establece que los hombres y las mujeres son iguales ante la ley, y que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. La Constitución reconoce también que los hombres y las mujeres tienen iguales derechos con respecto a empleo, educación, nacionalidad, remuneración y participación en la vida política. Con respecto al Distrito Federal, puede señalarse que la violencia familiar ha sido tipificada como delito en el Código Penal, al igual que la violación marital, y que la violencia ha sido introducida como causal de divorcio en el Código Civil.

110. Las leyes del Estado de Chihuahua que se aplican a los casos de violencia contra la mujer han sido objeto de reformas recientes. Tras un intenso debate parlamentario, en cuyas etapas finales se incluyeron algunas consultas con la sociedad civil, la violencia familiar está contemplada en el artículo 190 del Código Penal. Dicho artículo dispone que la violencia entre familiares o entre quienes hayan compartido algún otro tipo de relación emocional será castigada con pena de prisión de seis meses a tres años. Si bien esta disposición es de amplio alcance, ya que comprende la violencia física, verbal, emocional o sexual, el alcance de su aplicación se limita a actos y omisiones recurrentes. Es esencial que esa violencia sea castigada por el Derecho. En consecuencia, este artículo establece una importante forma de protección. No obstante, la limitación de que la violencia en cuestión debe ser de carácter recurrente ha sido criticada y eliminada de disposiciones legales similares de otras jurisdicciones.

111. Los delitos sexuales están establecidos en el Título Décimocuarto del Código Penal de Chihuahua. En relación con las reformas mencionadas, la violación es sancionada actualmente como delito cuando se comete contra la esposa o la concubina del perpetrador. Con respecto al estupro, la norma indicando que este crimen no se aplicaría en el caso de una joven no considerada “honesta” fue eliminada. También se aclaró la definición de acoso sexual.

112. Las revisiones del Código Civil de Chihuahua adoptadas en 2001 agregaron dos disposiciones referentes a la violencia familiar. La primera establece que todos y cada uno de los miembros de la familia o unidad doméstica tiene derecho a que los demás miembros respeten su integridad física, psicológica y sexual, y a estos efectos pueden contar con el respaldo y la protección de las instituciones públicas conforme a la ley. La otra define la violencia familiar en términos amplios e indica que los miembros de esos grupos están obligados a abstenerse de conductas que generen esa violencia.

113. En resumen, la CIDH y su Relatora Especial han tomado debida nota del debate generado por un conjunto de reformas del Código Penal, aprobado con anterioridad a las que están vigentes en este momento; aquellas reformas anteriores fueron rechazadas por muchos como incompatibles con los principios de la no discriminación y la protección de los derechos de la mujer.⁴⁴ La Comisión Interamericana y su Relatora Especial valoran la iniciativa del Gobierno de Chihuahua de abrir un espacio de diálogo con cierta participación de la sociedad civil para llegar a las reformas actualmente vigentes. Las reformas actualmente en vigor representan un avance del proceso de hacer compatible la legislación con las obligaciones de igualdad y no discriminación. Además la Comisión Interamericana y su Relatora Especial han tomado nota de la recomendación de la Comisión Parlamentaria Especial establecida para realizar el seguimiento de los asesinatos, a los efectos de que el Código Civil, el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal sean objeto de reformas adicionales destinadas a mejorar la respuesta frente a la violencia imperante contra la mujer.⁴⁵ Tal como el propio Gobierno de Chihuahua lo reconoció en su exposición de marzo de 2002 ante la CIDH, la legislación puede ser perfeccionada y no es suficiente de por sí. Es importante que prosigan los esfuerzos tendientes a lograr que la legislación sea congruente con los principios de la igualdad y la no discriminación.

B. EL PAPEL DE LAS ENTIDADES NACIONALES

114. En el contexto del Poder Ejecutivo Federal, en 2001 se creó el Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES, para promover la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de tratamiento entre los géneros, y la posibilidad de que las mujeres ejerzan plenamente sus derechos y participen en la vida política, cultural, económica y social de la nación. El programa sexenal de trabajo de INMUJERES, denominado Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2001-2006 (PROEQUIDAD) se aplica a todos los sectores de la Administración federal y establece objetivos, proyectos y programas específicos destinados a lograr esos fines. Entre los ámbitos prioritarios de PROEQUIDAD figura la lucha para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. A la época

44 Véase, por ejemplo, el anuncio pago publicado por INMUJERES en que se expresa grave preocupación con respecto a las reformas anteriores, que restringían la aplicabilidad de determinados tipos delictuales y reducían el castigo de otros, como un serio retroceso para la protección de los derechos de la mujer y de las víctimas.

45 Véase, Informe de la Comisión Especial para Esclarecer los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, 15 de diciembre de 2001, propuesta 7.

de la visita de la Relatora Especial se diseñó un programa nacional sobre violencia familiar y violencia contra la mujer. El Instituto promovió también la creación de la Mesa Interinstitucional de coordinación de actividades referentes a la violencia en la familia y a la violencia contra la mujer, en que participan representantes de los diferentes poderes de Gobierno federal y representantes de la sociedad civil.

115. La mayor parte de los Estados de México, incluido Chihuahua, crearon recientemente Institutos de la Mujer. Los institutos de nivel estatal e INMUJERES han de colaborar como iguales a los efectos de institucionalizar la perspectiva de género en todo el país.

116. La Relatora Especial se reunió con la Presidenta de INMUJERES durante su visita, para analizar las medidas que se están adoptando para hacer frente a la situación imperante en Ciudad Juárez. La Presidenta de INMUJERES, Patricia Espinosa, indicó que la situación motiva especial preocupación en el Gobierno, y que INMUJERES ha venido trabajando en estrecha relación con autoridades de Chihuahua para poner en marcha mecanismos de diálogo y colaboración interinstitucional. Hizo referencia a la Mesa Interinstitucional establecida en Ciudad Juárez para coordinar iniciativas de lucha contra la violencia dentro de la familia y de violencia contra la mujer dentro de los lineamientos del modelo nacional arriba mencionado. Con respecto a la situación específica de los asesinatos, hizo referencia a las medidas que se estaban tomando para establecer otra mesa (que posteriormente, en octubre, inició su labor) en procura de soluciones adicionales.

117. En el contexto del Poder Legislativo se han establecido Comisiones de Género y Equidad en la Cámara de Diputados y en el Senado del Congreso de la Unión. La Relatora Especial se reunió con miembros de las Comisiones de Género y Equidad durante su visita, y recibió información útil sobre el problema de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez. La Relatora Especial se reunió también con miembros de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados establecida para realizar el seguimiento de esos crímenes. Miembros de la Comisión Especial visitaron Ciudad Juárez a fines de 2001 para entrevistar a familiares de las víctimas, representantes de la sociedad civil y diversos representantes del Estado y recoger otra información. La labor y las reflexiones iniciales de esa Comisión Especial han brindado valiosos aportes para comprender la situación. Representantes de la sociedad civil han señalado que a su juicio sería beneficioso que la Comisión Especial diera cuenta públicamente de los resultados de su labor.

118. La CNDH y la Comisión Estatal de Derechos Humanos también tienen un rol en cuanto a la salvaguardia de los derechos y libertades fundamentales. La valiosa labor cumplida por la CNDH al emitir la Recomendación 44/98 sobre los asesinatos de mujeres cometidos en Ciudad Juárez, así como la insuficiente respuesta oficial, son analizadas en detalle en la Sección II.E.1.a *supra*. No obstante, como se señaló, no se ha informado de un seguimiento institucional por parte de la CNDH que garantice la aplicación de las importantes recomendaciones contenidas en aquel documento. Por otra parte, a la fecha de la visita de la Relatora Especial, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua no había tenido una intervención sustancial en esta situación.

119. En resumen, se han adoptado importantes medidas a nivel nacional y estatal a fin de que la legislación sea compatible con las obligaciones de igualdad y no discriminación, y a fin de crear mecanismos encargados de incorporar la perspectiva de género en el diseño y la aplicación de la política pública. Estas medidas tendientes a mejorar el marco de garantías aplicables deben complementarse ahora con medidas concretas tendientes a hacer efectivas tales garantías.

IV. EL DERECHO DE LA MUJER DE NO SER OBJETO DE VIOLENCIA Y LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO MEXICANO DE RESPETAR Y GARANTIZAR ESE DERECHO

A. CONSIDERACIONES GENERALES

120. La violencia contra la mujer constituye la violación de múltiples derechos humanos. El derecho a estar exento de violencia en la esfera pública y en la esfera privada, estipulado en el artículo 3 de la Convención de Belém do Pará incluye, en consecuencia, el derecho a la protección de otros derechos básicos, *inter alia*, a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a no ser sometida a tortura, a la igual protección ante y de la ley y a un acceso efectivo a la justicia, estipulados en el artículo 4. El artículo 5 establece que “Los Estados partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de tales derechos”. El artículo 6 establece además que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia comprende el derecho a ser libre de toda forma de discriminación y a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento. En consecuencia existe una conexión integral entre las garantías establecidas en la Convención de Belém do Pará y los derechos y libertades básicos estipulados en la Convención Americana, que se aplica al tratar la violencia contra la mujer como violación de los derechos humanos.

121. Con respecto a la situación imperante en Ciudad Juárez, debe tenerse en cuenta también que un considerable número de las víctimas respectivas eran niñas de menos de 18 años de edad. Conforme a la Convención Americana (artículo 19) y a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, los niños tienen derecho a medidas especiales de protección.

122. La violencia contra la mujer representa, en primer lugar y primordialmente, un problema de derechos humanos. En la región se le ha acordado prioridad como tal, en la convicción de que su erradicación es esencial a fin de que las mujeres puedan participar plenamente y en condiciones de igualdad en la vida nacional en todas sus esferas. La violencia contra la mujer es un problema que afecta a hombres, mujeres y niños; distorsiona la vida familiar y el tejido social, suscitando consecuencias intergeneracionales. En determinados estudios se ha documentado que haber estado expuesto a la violencia dentro de la familia durante la niñez es un factor de riesgo de perpetración de actos de violencia de ese género al llegar a la edad adulta. Se trata de un problema de seguridad humana, un problema social y un problema de salud pública.

123. A este respecto, entre los problemas clave que ha confirmado la Relatora Especial con respecto a la situación imperante en Ciudad Juárez figuran los siguientes: primero, falta de suficiente conciencia de que los derechos de la mujer son derechos humanos, y que el derecho de la mujer a no ser objeto de violencia es en sí un derecho humano que obliga al Estado mexicano a adoptar medidas de prevención y respuesta. Así lo pone de manifiesto, por ejemplo, la tendencia de muchas personas, tanto en el sector del Estado como en el no estatal, a limitar la atención a los asesinatos caracterizados como “seriales” como fuente de preocupación legítima, dada su brutalidad. En este sentido, no se comprende suficientemente que esas muertes igualmente infringen el derecho a no ser objeto de violencia, y manifiestan en la misma medida que la víctima es considerada como un objeto o deshumanizada en función del género, sin importar a tal efecto si las hubieran perpetrado desconocidos con relación a crímenes sexuales, o si están relacionadas con violencia doméstica perpetrada por compañeros íntimos. El hecho de que los asesinatos denominados “seriales” sean presentados en los medios de difusión, y considerados por muchos como chocantes, en tanto que los asesinatos que se producen en relación con la violencia doméstica reciben menos atención, demuestra la existencia del problema.

124. A este respecto, para enfrentar los fenómenos de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez es preciso considerar no sólo los asesinatos, sino también los

delitos sexuales y la violencia doméstica. Esta última es, especialmente en ciertos aspectos, emblemática. Tal como lo expuso la Relatora Especial sobre Violencia contra la Mujer de las Naciones Unidas:

En su aspecto más complejo, la violencia en el hogar es un poderoso instrumento de opresión. La violencia contra la mujer en general, y la violencia en el hogar en particular, son componentes esenciales de las sociedades que oprimen a la mujer, ya que la violencia contra ella no sólo se deriva de los estereotipos sexuales dominantes, sino que también los sostiene y, además, se la utiliza para controlar a la mujer en el único espacio que ella tradicionalmente domina: el hogar.⁴⁶

125. Segundo, subsiste una importante tendencia de parte de algunas autoridades a culpar a la víctima por colocarse en una situación de peligro, o a buscar soluciones en que se hace hincapié en que la víctima debe defender sus propios derechos. A este respecto, si bien el discurso oficial, en Ciudad Juárez, ha mejorado un tanto desde que la Comisión Nacional de Derechos Humanos mencionó la práctica notoria por parte de las autoridades de desacreditar a las víctimas –aludiendo a que usan minifaldas o que son “fáciles” o prostitutas– subsiste una marcada tendencia a examinar en primer término la conducta de la víctima o de la familia en procura de explicaciones. Además, la Relatora Especial tomó nota que cuando las autoridades se ocupan de las iniciativas de seguridad pública, muchas tienden a pensar en términos de cursos de autodefensa para mujeres. Aunque esos cursos pueden ser útiles, de nada sirven para hacer frente a las causas raigales del problema.

126. Tercero, en la limitada medida en que las dimensiones de género de esos delitos se tengan en cuenta a nivel oficial, tienden a tratarse como cuestiones de género de la mujer o problemas de la mujer, en lugar de ser enfrentados a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño y aplicación de políticas públicas de Ciudad Juárez. (Como ya se señaló en la Sección E.2, durante su visita la Relatora Especial percibió cierta división basada en el género en cuanto a las funciones cumplidas por mujeres y hombres en relación con los asesinatos).

127. Cuarto, lo que quizás es más importante, si bien existe consenso por parte del sector del Estado y de la sociedad civil en que la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez es un problema de graves proporciones, el análisis de la Relatora Especial

46 Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Radhika Coomaraswamy, presentado de conformidad con la Resolución 1995/85 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1996/53, 6 de febrero de 1996, párrafo 27.

confirma que no se le ha hecho frente con medidas que correspondan a esa gravedad. El hecho de que la gran mayoría de esos delitos contra la mujer se mantengan impunes requiere una urgente respuesta.

128. La violencia que se describe en la reseña que antecede tiene sus raíces en conceptos referentes a la inferioridad y subordinación de las mujeres. Cuando los perpetradores no son responsabilizados –como en general ha ocurrido en Ciudad Juárez– la impunidad confirma que esa violencia y discriminación es aceptable, lo cual fomenta su perpetuación. Tal como lo destacó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con las violaciones de los derechos humanos en general, el Estado tiene la obligación de combatir situaciones de impunidad por todos los medios legales disponibles, ya que la impunidad “propicia la repetición crónica” de las violaciones de derechos humanos “y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares”.⁴⁷

129. Al examinar esta obligación en relación con la violencia doméstica en especial, la Comisión Interamericana ha hecho hincapié en que la omisión de procesar y castigar eficazmente a los responsables en la práctica implica la aquiescencia del Estado a ese respecto. En los casos en que esa inacción y tolerancia forman parte de una modalidad, “[e]s una tolerancia de todo el sistema, que no hace sino perpetuar las raíces y factores psicológicos, sociales e históricos que mantienen y alimentan la violencia contra la mujer”.⁴⁸ Ello crea el ambiente “que facilita la violencia doméstica” porque la sociedad no percibe que el Estado esté dispuesto a adoptar medidas efectivas contra ella.⁴⁹

130. Si bien las autoridades de los Gobiernos Federal y de Chihuahua han expresado su compromiso de combatir esa impunidad, ese compromiso no se ha traducido aún en medidas y resultados eficaces en cuanto a la experiencia vivida por las mujeres en Ciudad Juárez.

B. LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO MEXICANO DE ACTUAR CON DEBIDA DILIGENCIA PARA RESPONDER A ESA VIOLENCIA, CUANDO SE PRODUCE, DE MODO DE HACER EFECTIVA LA INVESTIGACIÓN Y EL PROCESAMIENTO Y CASTIGO DE LOS RESPONSABLES

131. Precisamente en virtud del carácter pernicioso de la violencia basada en el género, y de los efectos de la impunidad en que generalmente queda inmersa esa

47 Corte IDH, Caso Paniagua Morales y otros. Sentencia del 8 de marzo de 1998 (Fondo), párrafo 173.

48 CIDH, Caso 12.051, María da Penha Maia Fernandes, Brasil, 16 de abril de 2001, párrafo 55.

49 Idem, párrafo 56.

violación de derechos, la obligación clave de los Estados parte en la Convención de Belém do Pará consiste en actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar esa violencia, independientemente de que la misma tenga lugar en el hogar, la comunidad o la esfera pública. Este principio de debida diligencia está también estrechamente conectado con las normas de la Convención Americana, especialmente las que obligan a los Estados parte --como México-- a respetar y garantizar cada uno de los derechos protegidos, y a dispensar protección y garantías judiciales eficaces.

132. En términos generales, la protección y garantías judiciales eficaces representan el derecho de una persona de recurrir a un tribunal de justicia cuando ha sido violado alguno de sus derechos (protegido por la Convención, por la Constitución o por las leyes internas del Estado de que se trate), a fin de lograr una investigación judicial a cargo de un tribunal competente, imparcial e independiente que determine si se ha producido o no alguna violación. A este respecto, cuando una violación de derechos humanos es el resultado de un acto clasificado como criminal, la víctima tiene derecho a que el Estado lleve a cabo una investigación judicial realizada “seriamente con los medios a su alcance” a fin de procesar y castigar a los responsables.⁵⁰

133. Tal como lo ha afirmado la jurisprudencia regional a lo largo de muchos años, no es la existencia formal de esos recursos lo que pone de manifiesto la debida diligencia sino el hecho de que estén a disposición de los interesados y sean eficaces. En este sentido “[S]i el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar”⁵¹ los derechos de las personas sujetas a su jurisdicción.

“Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares ... actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención”.⁵² La debida diligencia requiere que el Estado, por su propia iniciativa, “busque efectivamente la verdad”.⁵³ La investigación debe ser pronta, completa, imparcial y conforme a las normas internacionales vigentes en esa esfera.⁵⁴

50 Informe N°. 5/96, Raquel Martín de Mejía, Peru, Caso 10.970, 1° de marzo de 1996, págs. 190-91.

51 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988 (Fondo), párrafo 176.

52 Idem.

53 Idem, párrafo 177.

54 Idem, párrafo 177.

134. Con respecto a la situación de violencia contra la mujer imperante en Ciudad Juárez, la Relatora Especial ha hecho especial hincapié en la cuestión de la debida diligencia en la investigación, por dos razones. Primera, porque una investigación adecuada aclara los hechos y sienta las bases necesarias para cumplir la obligación de procesar y castigar a los perpetradores. Segunda, porque la gran mayoría de los delitos de que actualmente se trata aún no han llegado a la etapa de la condena y el castigo.

135. Con respecto a la obligación de actuar con debida diligencia a los efectos de investigar, la Relatora Especial ha identificado una serie de preocupaciones prioritarias. En primer lugar y primordialmente, la impunidad de los actos de violencia contra mujeres sigue siendo la práctica general, y no la excepción. De los aproximadamente 285 homicidios objeto de estudio, cometidos a partir de 1993, sólo el 20% han llegado a la etapa de la condena. Con respecto a los denominados homicidios “seriales” que forman parte de ese grupo, sólo una persona ha sido condenada con relación a un homicidio.

136. Las investigaciones de los asesinatos y otros delitos han estado y siguen estando plagadas de irregularidades. En la medida en que los familiares y los abogados que los asisten han logrado obtener acceso a los expedientes del caso, los mismos, según algunos informes, siguen siendo incompletos. En algunos casos no se diligenciaron determinadas pruebas para identificar a las víctimas, en otros los resultados no se incorporaron a los respectivos expedientes. Las investigaciones siguen caracterizándose por su lentitud. Los familiares de las personas cuyos cadáveres pueden haber sido los hallados en noviembre de 2001 aún no han recibido una confirmación concluyente de que esos restos correspondan a sus seres queridos. Además, parecen ser escasos los esfuerzos que se realizan para el seguimiento de los casos más antiguos. Si bien se mantienen privados de libertad, los presuntos autores de homicidios “seriales” desde 1996 y 1999 no han sido juzgados aún. Esa demora representa problemas desde el punto de vista probatorio, ya que las pruebas testimoniales y materiales tienden a deteriorarse a lo largo del tiempo, o resulta más difícil presentarlas. Además es sumamente doloroso para los familiares de las víctimas, que no logren poner fin a su duelo ni adquieren la sensación de mayor seguridad que les daría saber que los perpetradores de los crímenes han sido juzgados y encarcelados.

137. No se puede sobreestimar la importancia de una debida investigación, ya que las fallas a ese respecto suelen impedir u obstaculizar ulteriores esfuerzos tendientes a identificar, procesar y castigar a los responsables. Según los artículos 1 y 2 del Có-

digo de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de las Naciones Unidas, que guardan estrecha relación con el principio de la diligencia debida, esas autoridades deben cumplir los deberes que les impone la ley “sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales”. En el desempeño de sus deberes, los funcionarios “respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas”. Esas normas en muchos casos no se cumplen en Ciudad Juárez. En general, los fiscales tampoco se apegan a la norma del párrafo 12 de las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función que les es propia, que dispone que los fiscales, “de conformidad con la ley, deberán cumplir sus funciones con imparcialidad, firmeza y prontitud, respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos, contribuyendo de esa manera a asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal”.

138. En sus observaciones al proyecto de informe, específicamente en relación al tema de impunidad, el Estado señaló que:

De acuerdo con las aseveraciones de la Relatora Especial, el gobierno de México está convencido que la denuncia de las violaciones de los derechos humanos en contra de las mujeres en Ciudad Juárez, la obtención de justicia para las víctimas, y la restitución de su dignidad mediante el reconocimiento de sus padecimientos, constituirán una referencia para las sociedades futuras. Con esa convicción, se ha fortalecido la Fiscalía Especial a fin de que investigue de manera pronta y efectiva las denuncias relacionadas con los homicidios y las desapariciones de mujeres en esa ciudad, al dotarla de mayores recursos materiales y humanos.

139. En relación con las deficiencias que han sido mencionadas arriba, aunque el Estado acepta que en las primeras etapas de la situación “hubo varias dilaciones e irregularidades”, afirma que “debe reconocerse que han sido entregados a la justicia, noventa y tres de los autores de los homicidios y desapariciones de mujeres, incluidos cómplices y colaboradores”. Por ello, el Estado sostiene que “no es de considerarse que en Ciudad Juárez impere un fenómeno de impunidad, en tanto que dicho concepto implica la inactividad del gobierno para sancionar a los responsables”. Al respecto, la Comisión y su Relatora Especial valoran los esfuerzos del Estado orientados hacia la superación de las serias deficiencias en la investigación y sanción de los responsables. Desean reiterar, sin embargo, que la individualización de menos de 100 supuestos autores, incluidos cómplices y colaboradores, en los

aproximadamente 300 asesinatos y casi 300 desapariciones no es un resultado satisfactorio, ya que deja sin respuesta la vasta mayoría de los casos.

140. Se requiere la plena y urgente participación de todos los sectores –los gobiernos federal, estatales y municipales, en colaboración con la sociedad civil– para hacer efectiva la responsabilidad por esos homicidios y remediarlos. Si bien puede suceder que la jurisdicción penal sea cuestión de derecho interno del Estado de Chihuahua en muchos de esos delitos, el Gobierno Federal es responsable conforme al Derecho Internacional de garantizar directamente y a través de las autoridades locales correspondientes, que los derechos de los habitantes de la República gocen de protección y estén garantizados. El Gobierno Federal dispone de recursos y capacidades especializados que deben hacerse efectivos. Además de asistencia y respaldo técnicos, dicho Gobierno puede dar atención prioritaria a esta situación asignando recursos materiales adicionales y haciendo efectiva con energía la determinación política de insistir en que se produzcan resultados.

141. En relación con el tema de coordinación entre las autoridades gubernamentales, en sus observaciones al proyecto de informe el Estado mexicano informó que con base en la gravedad del problema, diversas dependencias de carácter federal habían celebrado reuniones para “estudiar la forma más adecuada de colaborar conjuntamente con las autoridades estatales, a fin de impulsar las investigaciones sobre desapariciones y homicidios cometidos en contra de mujeres en Ciudad Juárez”, así como para establecer políticas para prevenir la violencia contra la mujer. El Estado señaló que cada una de las dependencias del gobierno federal que participen en este proceso “actuará de acuerdo con sus facultades”. Más específicamente, señaló:

Es un hecho real que la competencia primaria corresponde al Gobierno del estado de Chihuahua. Por esa razón, el gobierno de México considera que la solución no es subrogar obligaciones, sino adoptar conjuntamente medidas que permitan trabajar a ambos gobiernos, para que cumplan con los deberes que les corresponden.

En este sentido, la Procuraduría General de la República seguirá colaborando con la Procuraduría General de Justicia de Chihuahua en la investigación y persecución de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, por ejemplo, brindando apoyo pericial en materia de criminología, fotografía forense, genética forense, asistencia técnico-jurídica, así como con las gestiones necesarias para solicitar la colaboración de corporaciones policiales extranjeras.

La Comisión y su Relatora Especial valoran plenamente los aportes técnico-jurídicos brindados por parte del Gobierno Federal, como una contribución crucial al fortalecimiento de los aspectos prácticos de la respuesta oficial frente a los delitos en cuestión. Al mismo tiempo, desean resaltar que en vista de la responsabilidad que tiene el Gobierno Federal en materia de los derechos humanos, así como la gravedad de la situación en Ciudad Juárez, es fundamental que de atención prioritaria a esta situación, asignando recursos materiales adicionales y aplicando la determinación política para insistir en que se produzcan resultados.

142. Actualmente reina la impunidad con relación a los asesinatos y con la negligencia y las irregularidades de la respuesta oficial a los mismos. Pese a las conclusiones a que se llega en la Recomendación 44/98 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el sentido de que las investigaciones evaluadas presentaron groseras fallas, y que debe hacerse efectiva la responsabilidad de las autoridades competentes por incumplimiento de sus cometidos conforme a la ley, la información recibida no indica que se estén realizando esfuerzos para responsabilizar administrativa, disciplinaria o penalmente a funcionario alguno de Ciudad Juárez. La vigencia de normas o procedimientos que garanticen respuestas oficiales eficaces a esos delitos es tan sólo una parte de la ecuación; la otra consiste en que se llame a cuentas a quienes omiten el cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley.

143. Una de las quejas repetidamente formuladas a la Relatora Especial consiste en que no se proporciona a los familiares de las víctimas información adecuada sobre el proceso legal y sus derechos en el marco del mismo proceso. Los familiares de las víctimas y los representantes de la sociedad civil que los asisten han señalado que la Fiscalía Especial no da suficiente respuesta a ese respecto. En particular, si bien uno de los objetivos estipulados en la Mesa Interinstitucional establecida para hacer frente a esos delitos consiste en el examen de los expedientes de los casos, según informes recientes de fuentes no gubernamentales, la PGJE se niega a brindar acceso a ellos. Además, muchos de los que se ocupan del problema señalaron que es frecuente que los familiares de las víctimas necesiten una asistencia jurídica eficaz para proteger y reivindicar los derechos de sus seres queridos y sus propios derechos en el sistema legal, pero carezcan de los recursos necesarios para contratar los servicios de abogados.

144. Subsiste una intensa y muy contraproducente tensión entre muchas de las autoridades pertinentes, los familiares de las víctimas y los representantes de la sociedad

civil que procuran que se haga justicia en los casos de que se trata. La Relatora Especial ha seguido recibiendo quejas según las cuales los familiares de las víctimas que procuran obtener información sobre el estado de las investigaciones han recibido respuestas en algunos casos ineficaces, en otros arrogantes, y en otros de abierta hostilidad.⁵⁵ En unos pocos casos, los familiares manifestaron que se les dijo que dejaran de realizar averiguaciones o llevar a cabo otras actividades en procura de justicia.

145. En relación con la cuestión de cómo enfrentar la impunidad, en sus observaciones al proyecto de informe, el Estado informó que:

Con la plena conciencia de que la impunidad afecta a todas las esferas de la sociedad, se han establecido diversos mecanismos a fin de informar a las víctimas y a sus familiares de manera transparente, para que, de acuerdo con las recomendaciones formuladas por la Relatora, se difundan las medidas necesarias que permitan conjuntamente, a la sociedad civil y al gobierno, promover y fortalecer una cultura de la denuncia, y se impida que los actos violentos suscitados en contra de la mujer se repitan. Ejemplo de estos mecanismos son las mesas de diálogo con la sociedad civil.

La Comisión y su Relatora Especial valoran este reconocimiento de la importancia del derecho a invocar la protección y las garantías judiciales para las víctimas y sus familiares, así como la importancia de que reciban la información necesaria para ejercer este derecho eficazmente. También coinciden con el Gobierno en la estimación de que las mesas de diálogo pueden brindar un aporte importante al respecto, como se señala en otras secciones del presente informe. Es imprescindible, sin embargo, que el Estado mexicano asegure que este reconocimiento de los derechos de las víctimas y sus familiares, tanto a la protección y las garantías judiciales como a la información relacionada, sean respetados por todos los funcionarios competentes y que se pongan en práctica las medidas administrativas, disciplinarias o penales necesarias para asegurar que sea sancionado cualquier incumplimiento de su parte.

146. Como ya se señaló, los familiares tienen derecho a exigir la debida investigación, y el Estado mexicano está obligado a brindar protección y garantías judiciales eficaces, respetando debidamente la dignidad de las víctimas y de sus familiares. Estos últimos tienen derecho a obtener información y a ser oídos en esos procesos, conforme al derecho internacional y nacional. Si bien el artículo 20 de la Constitu-

55 La Comisión Especial establecida por el Congreso Nacional recibió quejas similares durante las reuniones que realizó en la zona en noviembre de 2001. Véase, en general, Informe de la Comisión Especial para Esclarecer los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, *supra*.

ción prevé el derecho de las víctimas a designar un abogado que ayude al fiscal en las etapas de investigación y juicio (coadyuvancia), tal derecho no puede ejercerse si se carece de acceso a información pertinente y a la asistencia de abogados.

147. Los informes provenientes de la sociedad civil indican que los esfuerzos realizados por los familiares y por organizaciones no gubernamentales tendientes a obtener justicia en esos casos, y los realizados por la prensa para informar sobre los mismos, han suscitado en algunos casos amenazas o ataques, pero esa intimidación no ha suscitado suficiente atención o condenas oficiales. Algunas de las personas afectadas señalaron que ni siquiera habían acudido a las autoridades para denunciar la situación, por falta de confianza o temor de ulteriores represalias. Es preciso prestar mayor atención al papel que cumplen los defensores de derechos humanos en procura de justicia en los casos de que se trata, y a los riesgos que pueden enfrentar. Cuando sea necesario, debe darse prioridad a esos riesgos a través de medidas de protección y la debida investigación. Además de emanar de la obligación de proteger a las personas afectadas, esa atención constituiría un importante mecanismo de creación de confianza en el proceso de establecimiento de una eficaz colaboración multisectorial.

148. El entorno en Ciudad Juárez sigue caracterizándose por niveles extremadamente agudos de falta de confianza, suspicacia y politización. Tanto el sector estatal como el no estatal mencionaron, en especial, una pronunciada falta de confianza de la población en la Policía. Además, las relaciones entre la Fiscalía Especial que se ocupa de los delitos en cuestión y los representantes de la sociedad civil se han caracterizado en muchos casos por suspicacias y tensiones. Como ya se señaló, los esfuerzos tendientes a hacer frente a estos delitos han tropezado también con un nivel extremadamente alto de politización. A este respecto, la CIDH valora el establecimiento de mesas institucionales de diálogo como mecanismo promisorio de fomento de la confianza y creación de espacios de colaboración entre distintos sectores del Estado y entre el Estado y la sociedad civil. Los esfuerzos iniciales realizados para activar esas mesas muestran que es necesario adoptar medidas adicionales para lograr modificaciones importantes en esta dinámica.

149. En sus observaciones al proyecto de informe, el Estado mexicano enfatizó el rol de las mesas de diálogo como mecanismos que han permitido que la sociedad civil participe en la planeación de políticas de prevención de la violencia contra la mujer, así como en el seguimiento de las investigaciones llevadas a cabo por la Fiscalía Especial. Al respecto, destacó que:

Para el estado mexicano resulta de gran relevancia la participación de la sociedad civil, al ser ésta quien puso de manifiesto la problemática por la que atraviesa Ciudad Juárez, así como por las propuestas de solución que para el caso ha señalado. Por esas razones, se pretende garantizar la eficacia de los mecanismos vigentes de participación, con acciones concretas que reflejen las observaciones propuestas.

150. Además, en relación con la cuestión de la prestación de servicios a las personas afectadas por esos delitos, se mencionó repetidamente a la Relatora Especial que los familiares de las personas asesinadas no habían logrado obtener acceso a servicios psicológicos y sociales adecuados. Los informes indican que los servicios médicos, psicológicos y sociales creados para servir a las víctimas de la violencia doméstica están lejos de ser suficientes para satisfacer las necesidades. A este respecto, la Relatora Especial recibió información referente a la adopción, en 2001, de una norma oficial, en el contexto del sistema nacional de salud mexicano, destinada a mejorar la atención en los casos de violencia familiar dentro de ese sector. Se afirma que esa norma está destinada a contribuir a la prestación de asistencia de calidad adecuada por parte de los dispensadores de servicios sanitarios a los efectos de prevenir, detectar y denunciar situaciones de violencia contra mujeres. Evidentemente, el reto consiste en llevar a la práctica esas normas.

151. Los programas tendientes a ayudar a las mujeres que han sido objeto de violencia deben tener en cuenta el problema de la subordinación económica al diseñar medidas que permitan a las mujeres sustraerse a situaciones de abuso. Por ello es esencial que las víctimas dispongan de refugios, servicios de asesoramiento y de rehabilitación, y otros recursos conexos. Además, los informes elaborados indican que las mujeres que han sido objeto de violencia doméstica en Ciudad Juárez pueden tropezar con graves obstáculos en cuanto a la protección de los intereses de sus hijos y la definición de la tenencia de sus progenitores, y requerir asistencia jurídica asequible y eficaz para salvaguardar sus derechos y los de sus hijos.

152. Además de los servicios de rehabilitación, las víctimas de la violencia o sus familiares tienen derecho a un acceso efectivo a medidas de restitución e indemnización. La impunidad que caracteriza a la mayor parte de los crímenes de violencia contra las mujeres tiene el efecto adicional de impedir a las víctimas o a sus familiares obtener reparaciones civiles u otras formas de indemnización a cargo del perpetrador del crimen. En el caso de las mujeres y niñas asesinadas en Ciudad Juárez, es

importante señalar que muchas ayudaban a mantener a sus familias; en esos casos, a las consecuencias emocionales se agrega la pérdida de ese aporte financiero, todo lo cual afecta gravemente la vida de la familia.

C. LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO MEXICANO DE ACTUAR CON DEBIDA DILIGENCIA PARA IMPEDIR ESA VIOLENCIA

153. La debida investigación de los actos de violencia contra la mujer y el procesamiento y castigo de sus autores no sólo constituyen la respuesta obligatoria frente a esos actos, sino que se trata de medidas clave para prevenir futuros actos de violencia. No obstante, aún no se ha dado suficiente prioridad al derecho de las mujeres de no ser objeto de violencia, como lo demuestra la ausencia de medidas de seguimiento institucional de una iniciativa clave como la Recomendación 44/98 de la CNDH, que cuestiona la respuesta del Estado mexicano frente a los asesinatos cometidos en Ciudad Juárez; en especial, lo demuestra el hecho de que ninguna persona haya sido sancionada por las graves fallas identificadas en dicha recomendación. Esto refuerza las nociones estereotipadas de que los delitos de violencia contra las mujeres tienen menos importancia, y que la violencia en el hogar o la comunidad es asunto privado. Si bien pueden haberse producido algunos adelantos legislativos dignos de mención, los mismos aún no se han llevado a la práctica.⁵⁶

154. A este respecto, uno de los graves problemas que identificó la Relatora Especial consiste en que la atención se dirige preferentemente a los denominados asesinatos “seriales”, en contraposición con el problema más amplio y grave de la violencia contra la mujer, que es el factor subyacente de muchos de esos homicidios. A este respecto, en la exposición formulada por la PGJE en la audiencia de octubre de 2002 ante la CIDH se examinaron exclusivamente estadísticas referentes a los asesinatos “seriales”, haciéndose la salvedad de que, si bien todo homicidio llama la atención de la sociedad:

Lo que verdaderamente preocupa son aquellos hechos calificados como multihomicidios debido a la peligrosidad por la indeterminación de la víctima, siendo estos eventos los que motivaron la creación de la Fiscalía Especial para la Investigación de los Homicidios de Mujeres y constituye el principal reto de las autoridades por abatir, ello con independencia de las medidas que todos adopten para prevenir la violencia contra la mujer.

⁵⁶ Véase Patricia Olamendi, “El Cuerpo del Delito: Los Derechos Humanos de las Mujeres en la Justicia Penal” (UNIFEM, PGR y CONMUJER 2000), pág. 27.

Uno de los aspectos cardinales del presente informe consiste en hacer hincapié en que es esencial que las autoridades de todo nivel comprendan que los asesinatos constituyen, en gran medida, la manifestación de un problema de violencia contra la mujer cuyas causas raigales deben recibir atención. Una debida diligencia tendiente a prevenir futuros homicidios y reaccionar frente a los ya cometidos exige un enfoque más integral de los problemas en cuestión. A este respecto, es esencial que las autoridades de todo nivel comprendan que esa violencia se origina en la discriminación, para comprender la manera de modificar la respuesta del Estado de modo de tener en cuenta la perspectiva de género.

155. En algunos casos la obligación de actuar con debida diligencia para prevenir la violación de un derecho exige una respuesta urgente; por ejemplo en el caso de la mujer que requiere mecanismos de protección frente a riesgos de violencia inminente, o como respuesta frente a denuncias de desaparición. A este respecto, si bien el Estado ha dado cuenta de esfuerzos tendientes a reaccionar más rápidamente frente a las denuncias de desapariciones, la información recibida por la Comisión Interamericana en casos que datan de 2001 indica que las primeras medidas de investigación fueron adoptadas, en algunos casos, al cabo de varios días. La información inicial recibida en relación con las medidas de protección en casos de violencia doméstica o familiar suscita dudas en cuanto a la efectiva disponibilidad y aplicación de las mismas.

156. La capacitación, especialmente para las personas encargadas de responder ante los delitos de violencia contra la mujer, representa un mecanismo importante para crear capacidad técnica y para comprender las dimensiones de género del problema. Si bien el Estado ha adoptado algunas medidas a este respecto y ha dado a conocer algunas iniciativas de ese género, resulta evidente la necesidad esencial de una mayor capacitación para los investigadores comunes, consideración que también se aplica a los funcionarios que tratan con el público en cuanto a la manera de relacionarse con las víctimas y sus familiares, respetando plenamente su dignidad. La capacitación, a su vez, debe ser acompañada por medidas de supervisión y evaluación de los resultados, y de aplicación de sanciones cuando los agentes no cumplen con sus cometidos conforme a la ley. La capacitación es una cara de la moneda y la responsabilidad es la otra.

157. El aspecto de seguridad pública de esos asesinatos ha comenzado a ser tenido más en cuenta por las autoridades municipales y estatales. Las medidas tendientes

a mejorar y ampliar el alumbrado público, pavimentar más caminos, incrementar la seguridad en las zonas de alto riesgo y mejorar la selección y supervisión de los conductores de autobuses que transportan trabajadores a toda hora del día y de la noche, combinadas con programas de control más estricto del consumo de alcohol y drogas y de los delitos relacionados con los mismos, son factores importantes para mejorar la seguridad de las mujeres en Ciudad Juárez. Aunque queda mucho por hacer, es alentador comprobar que se están adoptando nuevas medidas tendientes a lograr una más amplia colaboración y participación en la planificación de tales iniciativas, inclusive por parte de la sociedad civil. También reviste mucha importancia que en esos esfuerzos, desde su iniciación, se incorpore la perspectiva de género.

158. Una de las preocupaciones de la Relatora Especial con respecto a las medidas de prevención adoptadas hasta la fecha consiste en que se han concentrado en la necesidad de que las potenciales víctimas defiendan sus propios derechos. A este respecto se han realizado algunos esfuerzos, muy modestos, para impartir capacitación en autodefensa y orientar las mujeres sobre la manera de estar alertas frente a problemas de seguridad. Esas iniciativas pueden cumplir un papel importante, especialmente para el gran número de mujeres jóvenes que llegan a Ciudad Juárez de zonas rurales o pequeños pueblos de todas partes de México y carecen de experiencia sobre los riesgos que representa vivir en una sociedad urbana industrializada. Al mismo tiempo, la aplicación de sistemas de debida diligencia exige que las medidas de prevención sean concebidas de modo de prestar una atención más integral a todas las personas afectadas por la violencia contra la mujer: hombres, mujeres y niños. A este respecto, es necesario que el Estado mexicano trabaje con la sociedad civil a los efectos de lograr que los derechos de las mujeres a no ser objeto de violencia y discriminación sean concebidos como tales, a través de programas de educación, extensión comunitaria, la elaboración de planes de estudio sensibles a las cuestiones de género, y una labor realizada con los medios de difusión en torno a campañas de prevención de la violencia. La violencia es un comportamiento aprendido;⁵⁷ por lo cual la obligación del Estado de actuar con debida diligencia para prevenir los delitos de ese tipo consiste en parte en trabajar con la sociedad civil a los efectos de cambiar ese comportamiento y erradicar esa violencia.

159. A este respecto es esencial que se amplíe la participación de los hombres en el proceso de movilización de nociones estereotipadas sobre el género. Durante su visi-

57 Véase Mayra Buvinic y Andrew Morrison, “Causas de la Violencia”, Nota Técnica N° 3, en Notas Técnicas sobre Prevención de la Violencia (Banco Interamericano de Desarrollo 2000).

ta, la Relatora Especial percibió la tendencia hacia una división de roles basada en el género. Además debe señalarse que la gran mayoría de los familiares de las víctimas que siguen exigiendo la aclaración de los casos y la responsabilización de sus autores son mujeres. A este respecto, las mesas interinstitucionales a nivel nacional y local brindan una promisorio oportunidad de integrar la plena participación de hombres y mujeres en la formulación de la política pública; es importante que en esa participación se incorpore la perspectiva de género en todos los ámbitos.

160. La capacidad de diseñar estrategias eficaces de prevención se ve afectada por falta de datos empíricos sobre la amplitud y profundidad del problema de la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez. Factores tales como la impunidad, que suele acompañar a los delitos de violencia; los obstáculos al acceso a los recursos judiciales; y los estigmas de que pueden ser objeto las víctimas, hacen que muchos de los delitos de esta naturaleza no se denuncien. Además, siguen siendo escasos los estudios generales sobre este tipo de violencia y sus consecuencias.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

161. La CIDH y su Relatora Especial han prestado detenida atención a la situación de la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, a fin de ofrecer este análisis y las recomendaciones que siguen. Ambas formulan su agradecimiento al Gobierno federal y estatal, por su buena disposición y favorable acogida al debate sobre la situación y sobre los adelantos que pueden procurarse y lograrse. Además de los problemas y desafíos destacados en el presente informe, se han tenido debidamente en cuenta los esfuerzos realizados por el Estado mexicano para superarlos, tanto en el ámbito nacional como en el local. A este respecto, corresponde hacer especial mención a los esfuerzos tendientes a avanzar en el mejoramiento del marco normativo de garantía del derecho a estar exento de violencia y discriminación. El Estado mexicano ha demostrado una determinación muy genuina de avanzar en estas esferas, como lo demuestran la ratificación de la Convención de Belém do Pará y la sanción de la legislación reglamentaria en el ámbito interno —por ejemplo, la penalización de la violencia familiar en el Código Penal de Chihuahua—, y el establecimiento de nuevos mecanismos de colaboración interinstitucional para la incorporación de la perspectiva de género en la política pública.

162. El reconocimiento formal de la igualdad de género y de que la violencia contra la mujer constituye la violación de derechos humanos abren las puertas a nuevos

enfoques de erradicación de la violencia basada en el género. La Comisión Interamericana y su Relatora Especial reconocen debidamente esos valiosos adelantos. El desafío pendiente consiste en hacer efectivas en la práctica esas garantías para establecer un puente que cierre la brecha existente entre lo que la ley dice y la experiencia vivida por las mujeres en Ciudad Juárez.

163. Una cuestión decisiva consiste en establecer si los derechos de las mujeres en Ciudad Juárez son ahora más efectivos que antes. Los esfuerzos tendientes a enfrentar la violencia y los asesinatos hasta la fecha no han alcanzado ese objetivo. Existe urgente necesidad de dar prioridad a la atención a esta situación, asignando recursos humanos y materiales adicionales con el respaldo de la autoridad jurídica y la voluntad política necesaria para lograr resultados efectivos.

164. Se requiere urgente atención para garantizar que las mujeres en Ciudad Juárez puedan ejercer plenamente y con igualdad sus derechos fundamentales, especialmente el de estar exentas de violencia, no sólo frente a esos asesinatos, sino a las diversas modalidades de violencia basada en el género que violan los derechos de la mujer. Los asesinatos y desapariciones ocurridos en Ciudad Juárez son manifestaciones especialmente dramáticas de modalidades de violencia basada en el género y discriminación que incluyen otras formas de violencia sexual y violencia dentro de la familia. La violencia tiene sus causas raigales en conceptos de subordinación y discriminación, y la impunidad (y la discriminación inherente a la falta de reacción eficaz) promueven su persistencia.

165. Para encontrar métodos efectivos de combatir los asesinatos se requieren métodos eficaces de enfrentar la violencia contra la mujer, que es ante todo un problema de derechos humanos. Aplicar debida diligencia para prevenir esa violencia, como lo requieren el derecho internacional y nacional, obliga a prestar atención a las dimensiones de género del problema, así como a las dimensiones de seguridad humana, seguridad pública y situación social. Cuando los asesinatos, abusos sexuales o ataques a golpes experimentados por las mujeres se mantienen impunes y el Estado en la práctica los tolera, ello representa un claro mensaje para hombres, mujeres y niños. La violencia constituye un comportamiento aprendido,⁵⁸ que no puede modificarse y erradicarse si en la práctica se mantienen modalidades de desigualdad y discriminación.

58 Véase ídem.

166. La omisión de investigar esos asesinatos, crímenes sexuales y violencia doméstica contra la mujer en Ciudad Juárez y procesar y castigar a sus perpetradores contribuye a crear un clima de impunidad que perpetúa esa violencia. Es indispensable investigar las causas de la violencia basadas en el género y llevar a la justicia a los responsables.

167. La violencia basada en el género es inaceptable, sea que se manifieste a través de asesinatos o violencia sexual o doméstica. La consecuencia de la impunidad consiste en reducir la visibilidad de esas violaciones de derechos al punto en que la violencia doméstica, por ejemplo, es en la práctica un crimen invisible. Esto es lo contrario de lo que ha procurado alcanzar el Estado mexicano a través de la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos como la Convención de Belém do Pará y la adopción de leyes conexas, como las reformas del Código Penal de Chihuahua, en que se define la violencia familiar como un delito que da lugar a penas de prisión. Los niños que crecen en un contexto de impunidad frente a esos crímenes, crecen con la percepción de que las mujeres no tienen derecho a igual reconocimiento y protección conforme a la ley.

168. La violencia contra la mujer impone un costo terrible a las víctimas, a sus familias y a la sociedad en conjunto, y tiene efectos intergeneracionales. Es esencial que todos los sectores, tanto público como privado, sean convocados al proceso tendiente a enfrentar este problema. El método no puede consistir en culpar a las víctimas, sino en modificar las modalidades y prácticas que les permiten estar sujetas a esas violaciones de derechos humanos. Para ello es preciso asegurar una mayor participación de las mujeres en la formulación de la política pública y una mayor participación de los hombres a los efectos de cambiar modalidades y prácticas tradicionales basadas en estereotipos. La responsabilidad del Estado mexicano tendiente a hacer frente a esa violencia y poner fin a la impunidad consiste en diseñar y aplicar medidas eficaces de prevención y respuesta que implican la participación sustancial del Gobierno federal y del Gobierno de Chihuahua y de la Municipalidad de Ciudad Juárez, así como de la sociedad civil.

169. En reiteradas oportunidades el Estado mexicano ha enfatizado ante la CIDH y su Relatora Especial su compromiso institucional de combatir la impunidad en relación con estos asesinatos. El Gobierno de Chihuahua ha expresado su compromiso de aplicar los más eficaces recursos disponibles para garantizar el absoluto respeto a los derechos de la mujer, a través de una política de apertura y coordinación con

las instituciones públicas y privadas que están en condiciones de efectuar un aporte a este respecto. El Gobierno Federal, por su parte, ha indicado su determinación de colaborar en la resolución de los delitos del pasado y prevenir futuros delitos. Es a la luz de los compromisos expresados que la Comisión Interamericana y su Relatora Especial ofrecen las recomendaciones siguientes como medio de ayudar al Estado a llevar a la práctica ese compromiso.

Recomendaciones Generales tendientes a hacer efectivo en Ciudad Juárez el Derecho de las Mujeres a estar exentas de Violencia:

1. Priorizar la plena inclusión, participación y colaboración de todos los niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– en la respuesta estatal frente a los asesinatos y otras modalidades de violencia basada en el género que afectan a la mujer en Ciudad Juárez, con la aplicación de objetivos, cronogramas, mecanismos de supervisión y evaluación específicos tendientes a garantizar la eficacia de los mecanismos de participación interinstitucional.
2. Al buscar soluciones al asesinato de mujeres y niñas en Ciudad Juárez, dedicar mayor atención a la elaboración de una comprensión integrada sobre la manera en que las distintas formas de violencia contra la mujer se relacionan y refuerzan recíprocamente; y a la aplicación de estrategias integradas para combatir esa violencia.
3. Deben reforzarse los esfuerzos iniciados para incorporar la perspectiva de género en el diseño y la aplicación de la política pública, prestándose especial atención a hacer efectivos esos esfuerzos en la práctica a los niveles del Estado de Chihuahua y de la Municipalidad de Ciudad Juárez, a fin de prestar debida atención al cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación.
4. Ampliar la participación de las mujeres en el diseño y la aplicación de la política pública y la adopción de decisiones en todo nivel y en todos los sectores de gobierno.

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

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

2. Establecer procedimientos tendientes a intensificar la supervisión independiente, inclusive mediante informes periódicos, para las investigaciones realizadas bajo la dirección de la Fiscalía Especial, para hacer efectiva una evaluación periódica de las medidas adoptadas y oportunos avances en cada caso.
3. Lograr que las investigaciones de los asesinatos de mujeres se desarrollen, desde su iniciación, sobre la base de planes de investigación en que se tenga en cuenta la prevalencia de la violencia contra la mujer y posibles vínculos mutuos entre determinados casos.
4. Elaborar y aplicar un plan de acción referente a las denuncias pendientes sobre desaparición de mujeres, para asegurar que se estén examinando todas las posibilidades razonables de investigación, y para cruzar los datos relacionados a desapariciones con los referentes a homicidios, a fin de identificar posibles conexiones o modalidades.
5. Elaborar y aplicar un plan de acción con respecto a los casos “fríos”, diseñado de modo de identificar y corregir todas y cada una de las fallas existentes en esos archivos (como las identificadas por la CNDH en su examen) y reactivar las investigaciones.
6. Ampliar la asistencia que ha proporcionado la PGR a la PGJE en casos aislados y concretar las contribuciones que puede y debe efectuar para fortalecer la capacidad local en ámbitos tales como asistencia técnica, en materia de investigación, criminológica, de medicina forense, de psicología forense y otras modalidades de asistencia científica.
7. Mejorar los procedimientos y prácticas tendientes a lograr que los informes de personas desaparecidas sean objeto de una investigación rápida, cabal e imparcial, inclusive a través de protocolos o directrices tendientes a garantizar el cumplimiento de normas básicas en todos los casos, y a la elaboración de nuevas iniciativas, como la publicación de boletines en los medios de difusión.
8. Garantizar un pronto acceso a medidas especiales de protección de la integridad física y psicológica de las mujeres objeto de amenazas de violencia; y garantizar la eficacia de tales medidas.
9. Intensificar los esfuerzos tendientes a capacitar a todas las autoridades pertinentes—incluidos policías, fiscales, médicos forenses y otros especialistas, jueces y personal judicial— en cuanto a las causas y consecuencias de la violencia basada en el género, en cuanto a los aspectos técnicos pertinentes para la investigación, el procesamiento y el castigo, así como a la necesidad de aplicar los conocimientos en su interrelación con las víctimas o sus familias.

10. Aplicar reformas destinadas a proteger los derechos de las víctimas o sus familiares, de modo de promover la protección y las garantías judiciales, principalmente mejorando los mecanismos que garanticen que las partes afectadas tengan acceso a información sobre la evolución de la investigación y sobre sus derechos en los procesos judiciales, así como desarrollar las posibilidades de obtener asistencia jurídica cuando sea necesario para llevar adelante tales procedimientos.
11. Garantizar una adecuada supervisión de los funcionarios encargados de adoptar medidas de reacción e investigación frente a delitos de violencia contra la mujer, y garantizar la efectiva aplicación de los mecanismos establecidos para llamarlos a responsabilidad en las esferas administrativa, disciplinaria o penal, según el caso, cuando estén omisos en el cumplimiento de sus cometidos conforme a la ley.
12. Proporcionar a quienes tratan de obtener asistencia de esos funcionarios un procedimiento asequible y eficaz de presentación de denuncias en caso de incumplimiento de sus obligaciones conforme a la ley, e información sobre la manera de invocar dicho procedimiento.
13. Reorientar las relaciones de trabajo con las personas y entidades que presten servicios de coadyuvancia (asesoramiento letrado en defensa de los intereses de la víctima en investigaciones y procesos penales) para hacer efectivo un intercambio de información fluido y utilizar plenamente el mecanismo de la coadyuvancia, tal como fue concebido en su origen ese auxiliar de la justicia.
14. En vista del clima de temor y amenazas relacionado con algunos de estos asesinatos y los potenciales vínculos de algunos con el crimen organizado, considerar la posibilidad de hacer participar a funcionarios policiales de otras regiones en los equipos de investigación, como medio de lograr que los funcionarios que viven en la comunidad no sean objeto de amenazas o presiones, y de incrementar la confianza ciudadana.
15. También con respecto al problema del temor y las amenazas, prestar atención prioritaria a fin de garantizar medidas de seguridad para las mujeres víctimas de actos o amenazas de violencia, familiares, defensores de derechos humanos, testigos o periodistas en situaciones de riesgo; para brindar protección a esas personas en su derecho a la seguridad personal; para que quienes se presentan a exigir aclaración de esos delitos o a proporcionar información no sean intimidados y puedan continuar tales esfuerzos.
16. Someter todas las amenazas o actos de hostilidad denunciados en relación con esos asesinatos a investigaciones prontas, cabales e imparciales, dotadas

de mecanismos de debida diligencia, y el Estado debe realizar consultas adicionales con las organizaciones de la sociedad civil que ayuden a las víctimas y a sus familias, para elaborar y aplicar soluciones.

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

Recomendaciones para mejorar la aplicación de la debida diligencia para prevenir la Violencia contra la Mujer en Ciudad Juárez e incrementar su seguridad:

1. Hacer renovado hincapié en la capacitación de funcionarios del sector público, especialmente policías, fiscales, especialistas forenses, jueces y personal judicial, en cuanto a las causas y consecuencias de la violencia basada en el género.
2. Seguir creando espacios de diálogo y colaboración institucionales con fines de intercambio de información y estrategias, garantizar la existencia de enfoques coherentes, mejorar servicios y promover prácticas óptimas; es esencial que esos esfuerzos incluyan mecanismos de control, evaluación y seguimiento para evaluar las actividades y los obstáculos persistentes.
3. Coordinar y ampliar los esfuerzos en el ámbito federal, estatal y municipal, con el fin de mejorar servicios básicos como los de alumbrado en espacios y zonas marginales que hayan estado vinculados con riesgos de seguridad; seguridad con respecto al transporte; pavimentación de caminos en zonas marginales; y asignar los fondos necesarios para la prestación de esos servicios.
4. Mejorar la detección, el registro y la elaboración de informes sobre la violencia contra la mujer a través de servicios de salud; y proporcionar información sobre prevención de la violencia, tratamiento y servicios para los usuarios de esos servicios, especialmente servicios de salud reproductiva.
5. Elaborar sistemas de recopilación de datos para documentar e informar sobre el alcance y las consecuencias de la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, a fin de mejorar el diseño y la aplicación de las medidas para enfrentarla; y evaluar la eficacia de esas medidas.

6. Trabajar con la sociedad civil procurando diseñar y llevar a la práctica campañas de derechos y educación de amplia base; primero, para informar a las mujeres de Ciudad Juárez sobre su derecho a estar exentas de violencia y sobre la manera de buscar protección para ese derecho; y segundo, para asegurar que hombres, mujeres y niños comprendan el que la violencia basada en el género es una violación de derechos humanos, en el marco del derecho internacional y como delito punible conforme a la legislación de Chihuahua.
7. Adoptar medidas tendientes a involucrar a más hombres en iniciativas encaminadas a modificar actitudes y prácticas basadas en estereotipos, y lograr que las campañas públicas sean diseñadas de modo que correspondan a las necesidades de hombres y mujeres y de las familias.
8. Trabajar con los medios de difusión en la promoción de conciencia pública sobre el derecho a estar exento de violencia; informar al público sobre el costo y las consecuencias de tal violencia; difundir información sobre servicios de apoyo jurídico y social para quienes corren riesgos; e informar a víctimas, victimarios y potenciales victimarios sobre el castigo de esa violencia.
9. Trabajar con entidades de los niveles del Gobierno Federal y de los gobiernos del Estado de Chihuahua y de la Municipalidad de Ciudad Juárez responsables de la protección de los derechos de la niñez, a fin de garantizar la disponibilidad de mecanismos especiales de protección para niños amenazados de violencia basada en el género, y lograr que en la respuesta a la violencia de ese tipo contra las niñas se tenga en cuenta su especial vulnerabilidad.