

# MÉXICO

*ante la*

# CEDAW



# MÉXICO

*ante la*

# CEDAW



Fotografías por Enrique Carrasco SJ

Diseño de Ana Abascal y Carlos Nieto  
nieto.abascal@hotmail.com

## ÍNDICE

7	Presentación.
13	Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México 2012.
33	Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México 2006.
45	Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México 2002.
57	Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México 1998.
69	Anexo 1: Sistematización de las recomendaciones del Comité de la CEDAW formuladas a México derivado de la revisión de informes periódicos.
99	Anexo 2: Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México.
211	Anexo 3: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.
235	Anexo 4: Protocolo Facultativo de la CEDAW.



**PRESENTACIÓN**

MÉXICO 2012

## Presentación

La erradicación de todas las formas de discriminación en contra de las mujeres constituye una aspiración cardinal de la comunidad internacional. El Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas establece el compromiso de los pueblos de “reafirmar la fe (...) en la igualdad de derechos de hombres y mujeres”. Los principales instrumentos internacionales de derechos humanos consagran el derecho a la igualdad y proscriben la discriminación en todas sus manifestaciones, incluyendo de manera explícita aquella que se ejerce por razón del sexo.

En 1979 la Asamblea General de la ONU aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Convención de la CEDAW, por sus siglas en inglés). La Convención precisa los principios aceptados internacionalmente sobre los derechos de las mujeres en todos los ámbitos. La columna vertebral de la Convención es -como su nombre lo anticipa- la “prohibición de todas las formas de discriminación contra la mujer”. De acuerdo al artículo 1 de la Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denota 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 Convención crea el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW, por sus siglas en inglés) como el órgano encargado de examinar los progresos realizados y establece la obligación que tienen los Estados Partes de someterle a su consideración informes periódicos a efecto de que éstos sean examinados.



Los mecanismos para supervisar la observancia de la Convención de la CEDAW fueron reforzados con la adopción del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado en 1999 por la Asamblea General de la ONU. Dicho Protocolo Facultativo permite al Comité de la CEDAW conocer de reclamaciones individuales y desarrollar investigaciones ante la recepción de información fidedigna que revele violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos enunciados en la Convención (Artículo 8 del Protocolo Facultativo).

México fue uno de los primeros países en ratificar la Convención de la CEDAW y su Protocolo Facultativo. Producto de esta vinculación, el Comité CEDAW ha desarrollado gran parte de su potencial revisando los informes periódicos presentados por el Estado mexicano e incluso ha ejercido la facultad de investigación que le otorga el Artículo 8 del Protocolo Facultativo.

En julio del 2012, el Comité CEDAW examinó los informes periódicos séptimo y octavo combinados de México. Este ejercicio permitió evidenciar los avances registrados, referir los motivos de preocupación y formular una serie de recomendaciones al Estado mexicano. Es importante destacar el esfuerzo realizado por el Estado para atender esta revisión, así como el involucramiento altamente calificado que hubo por parte de la sociedad civil.

El Comité recuerda la obligación del Estado “de aplicar de manera sistemática y continua todas las disposiciones de la Convención” y considera que las preocupaciones y recomendaciones que se señalan en las observaciones finales “requieren la atención prioritaria del Estado”. Así mismo, formula una serie de recomendaciones que versan sobre diversos temas: armonización legislativa; violencia contra las mujeres; trata de personas; participación de las mujeres en la vida política y pública; defensoras de los derechos humanos y periodistas; los derechos a la educación, la salud y el empleo de las mujeres; la situación de las mujeres indígenas en las zonas rurales; los derechos de las mujeres en el marco de las relaciones familiares y matrimoniales, entre otros.

Se trata de un conjunto de temas planteados en un momento de cambios políticos en México. El 1 de diciembre asume la Presidencia un nuevo Gobierno; el Poder Legislativo cuenta con una nueva legislatura que posee una representación creciente de mujeres y está llamada a consolidar y profundizar los avances de su antecesora; y el Poder Judicial de la Federación ha inaugurado una nueva Época Judicial motivado por las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y amparo. Se trata, por tanto, de una buena coyuntura para que México trace una agenda de Estado que honre los compromisos que se derivan de la Convención y favorezca la implementación de las recomendaciones adoptadas por el Comité.

Conscientes de la importancia que reviste la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de las mujeres, el Fondo de Población de las Naciones Unidas en México (UNFPA), la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) y ONU Mujeres hemos decidido publicar el presente texto que contiene las observaciones finales adoptadas por el Comité de la CEDAW, durante los ejercicios de revisión de los años 2012, 2006, 2002 y 1998, dentro de las cuales se incluyen recomendaciones.<sup>1</sup>

El objetivo del presente texto es promover el conocimiento sistémico, conjunto y complementario de los ejercicios de revisión y, sobre todo, de las recomendaciones adoptadas por el Comité para favorecer su implementación y, de esta forma, promover la aplicación de Convención. El UNFPA, la ONU-DH y ONU Mujeres esperan que la presente publicación contribuya a la materialización acelerada de esfuerzos efectivos que apunten a implementar las recomendaciones. Se trata de una tarea impostergable. No solamente es la vigencia de un derecho lo que está de por medio, es la materialización de una sociedad igualitaria en la que las mujeres puedan ejercer sus derechos sin ningún tipo de tratamiento diferenciado que menoscabe o anule el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos.

La presente publicación contiene un primer anexo con una compilación de las recomendaciones dirigidas a México por el Comité en los sucesivos ejercicios de revisión de los informes periódicos que el Estado mexicano ha sometido a su consideración. Las recomendaciones han sido sistematizadas en torno a diversos temas tomando como referencia el modelo de estructuración de las observaciones finales del último ejercicio de julio de 2012.

Adicionalmente, como segundo anexo, la publicación contiene el Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la violencia en contra de las mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.

La lectura de las observaciones finales y de los anexos de la publicación muestra que hay temas que han venido acaparando la atención del Comité. En especial, despunta el más lacerante de los temas objeto de su mandato: la violencia en contra de las mujeres, la cual ha sido catalogada por el Comité de la CEDAW, en su trascendente Recomendación General No. 19, como una “forma de discriminación que impide gravemente que goce de [sus) derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”.<sup>2</sup>

---

1 No obra en el presente texto el ejercicio de 1984 en el que se examina el informe inicial de México, ni el ejercicio de 1990 en el que se examina el segundo informe periódico de México porque no contienen recomendaciones.

2 Recomendación General No. 19, La violencia contra la mujer, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 11º período de sesiones, 1992.



El UNFPA, la ONU.DH y ONU Mujeres están conscientes de las especificidades de cada realidad nacional y de la necesidad de fortalecer el trabajo conjunto entre las agencias del Sistema de Naciones Unidas en México. Es por ello que hemos sumado esfuerzos para elaborar un libro que refrenda una responsabilidad compartida en favor de los derechos de las mujeres. Esperamos que la publicación contribuya decididamente a erradicar la discriminación que padecen las mujeres, especialmente aquellas que son víctimas de la violencia, a quienes manifestamos nuestra solidaridad y compromiso para erradicar las causas profundas que subyacen al flagelo que padecen.

Javier Hernández Valencia  
Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas  
para los Derechos Humanos

Ana Güzmes García  
Representante en México  
Directora Regional de ONU Mujeres para México,  
Centroamérica, Cuba y República Dominicana

Diego Palacios Jaramillo  
Representante en México y Director para Cuba y República Dominicana  
del Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Noviembre de 2012



**OBSERVACIONES FINALES DEL  
COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN  
DE LA DISCRIMINACIÓN  
CONTRA LA MUJER**

MÉXICO 2012

NOTA:

*El Informe del Estado mexicano; la lista de cuestiones y preguntas relativas al examen de los informes periódicos adoptadas por el Comité; la información presentada por otros actores relevantes, principalmente de la sociedad civil; el texto mismo de las observaciones finales, y otra información importante pueden consultarse en la página de Internet del Comité, correspondiente al 52º período de sesiones, celebrado del 9 al 27 de julio de 2012. Disponible en:*

*<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/cedaws52.htm>*



Convención sobre la eliminación  
de todas las formas de discriminación  
contra la mujer

Comité para la Eliminación de la Discriminación  
contra la Mujer

52° Periodo de sesiones  
7 de agosto de 2012  
Distr. general  
9 a 27 de julio de 2012  
Español  
Original: inglés

## OBSERVACIONES FINALES DEL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

### MÉXICO

1. El Comité examinó los informes periódicos séptimo y octavo combinados de México (CEDAW/C/MEX/7-8) en sus reuniones 1051a y 1052a, celebradas el 17 de julio de 2012 (véase CEDAW/C/SR.1051 y 1052). La lista de cuestiones y preguntas del Comité figura en el documento CEDAW/C/MEX/Q/7-8, y las respuestas en el documento CEDAW/C/MEX/Q/7-8/Add.1.

#### A. Introducción

2. El Comité expresa su agradecimiento al Estado parte por sus informes periódicos séptimo y octavo combinados y por sus respuestas presentadas por escrito a la lista de cuestiones y preguntas formuladas por el grupo de trabajo anterior al período de sesiones. Acoge con beneplácito la presentación oral de la delegación y las aclaraciones adicionales proporcionadas en respuesta a las preguntas planteadas verbalmente por el Comité.

3. El Comité encomia al Estado parte por su nutrida delegación, encabezada por María del Rocío García Gaytán, Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres, y que incluía a representantes de diversos ministerios, el Tribunal Supremo Nacional, la Procuraduría General de la República, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y parlamentarias. El Comité agradece el diálogo constructivo que mantuvieron la delegación y los miembros del Comité.

## **B. Aspectos positivos**

4. El Comité elogia la reforma constitucional en materia de derechos humanos (2011), que da rango constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado parte, incluida la Convención, y que consagra el principio *pro personae*;

5. El Comité toma nota con reconocimiento de las modificaciones realizadas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008, que introdujo un sistema de cupos de género para registrar a los candidatos en una proporción de 40:60, y acoge con beneplácito los resultados preliminares de las elecciones federales (2012), que indican que el 36,46% de los escaños del Congreso Nacional serán ocupados por mujeres.

6. El Comité toma nota con reconocimiento del progreso alcanzado en el marco legislativo e institucional del Estado parte para abordar la violencia contra las mujeres en el plano federal, que incluye, entre otras cosas:

a) La adopción de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de 2007, y sus reglamentos anexos de 2008;

b) La promulgación de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, de 2012, así como la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas;

c) El establecimiento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres para promover acciones interinstitucionales coordinadas en materia de violencia contra las mujeres.

7. El Comité toma nota con reconocimiento de la adopción en 2009 de la Norma Mexicana para la Igualdad Laboral entre Hombres y Mujeres, instrumento no vinculante que certifica a las organizaciones públicas, sociales y privadas que incluyen una perspectiva de género en sus prácticas de empleo.

8. El Comité acoge con beneplácito también la ratificación por el Estado parte de los siguientes tratados internacionales de derechos humanos desde que se examinó el sexto informe del Estado parte en agosto de 2006:

a) La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, en 2007;

b) El Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en 2007;

c) La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, en 2008.

### **C. Principales ámbitos de preocupación y recomendaciones**

9. El Comité recuerda la obligación del Estado parte de aplicar de manera sistemática y continua todas las disposiciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y considera que las preocupaciones y recomendaciones que se señalan en las presentes observaciones finales requieren la atención prioritaria del Estado parte desde el momento actual hasta la presentación del próximo informe periódico. En consecuencia, el Comité exhorta al Estado parte a que centre en esas esferas sus actividades de aplicación y a que, en su próximo informe periódico, indique las medidas adoptadas y los resultados conseguidos. El Comité insta al Estado parte a que transmita las presentes observaciones finales a todos los ministerios pertinentes, a la Asamblea Nacional y a la judicatura, a fin de asegurar su plena aplicación.

### **CONGRESO NACIONAL Y CONGRESOS LOCALES**

10. Al tiempo que reafirma que incumbe al Gobierno la responsabilidad primordial de cumplir plenamente las obligaciones que el Estado parte ha contraído en virtud de la Convención y especialmente de rendir cuentas al respecto, el Comité destaca que la Convención es vinculante para todos los poderes públicos e invita al Estado parte a que aliente a su Congreso Nacional y los congresos de sus estados a que, de conformidad con su reglamento y cuando proceda, adopten las medidas necesarias para dar aplicación a las presentes observaciones finales y al proceso relacionado con el próximo informe que debe presentar el Gobierno con arreglo a la Convención.

### **CONTEXTO GENERAL Y VIOLENCIA POR MOTIVOS DE GÉNERO**

11. Al Comité le preocupa el hecho de que los altos niveles de inseguridad y violencia en el Estado parte no se limiten a la lucha contra la delincuencia organizada y, en consecuencia, estén afectando de modo negativo a la población, en particular a las mujeres y las muchachas, en el disfrute de sus derechos humanos. Le preocupa profundamente que la estrategia de seguridad pública para luchar contra la delincuencia organizada, combinada con la impunidad y corrupción persistentes, haya contribuido a la intensificación de unas pautas ya existentes de discriminación y violencia generalizadas contra las mujeres en el Estado parte, basadas en actitudes patriarcales, y a minimizar este fenómeno y hacerlo invisible. Al Comité le preocupa que las mujeres y las muchachas se vean sometidas a unos niveles cada vez mayores y a diferentes tipos de violencia por motivos de género como la violencia doméstica, desapariciones forzadas, torturas y asesinatos, en particular el feminicidio, por agentes estatales, incluidos



funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y fuerzas de seguridad, así como por agentes no estatales como grupos de delincuentes organizados.

12. El Comité exhorta al Estado parte a:

a) Revisar su estrategia de seguridad pública para la lucha contra la delincuencia organizada a fin de adaptarla a sus obligaciones internacionales de derechos humanos, incluida la Convención, y poner fin a los altos niveles de inseguridad y violencia en el país, que afectan de forma desproporcionada a las mujeres y las muchachas;

b) Invertir los efectos negativos de esta estrategia para las mujeres y las muchachas y cumplir sus obligaciones de diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica, las desapariciones forzadas, las torturas y los asesinatos, en particular el feminicidio; investigar, enjuiciar y sancionar a los autores de delitos, ya sean entidades estatales o no estatales, y proporcionar reparación a las mujeres que hayan sido víctimas de la violencia, independientemente del contexto y de los presuntos responsables;

c) Impartir capacitación sistemática en materia de derechos humanos, en particular sobre los derechos de la mujer, a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, a las fuerzas del ejército y la armada que participan en operaciones en el contexto de la estrategia de seguridad pública y establecer y hacer cumplir un código estricto de conducta a fin de garantizar de modo efectivo el respeto de los derechos humanos;

d) Adoptar todas las medidas necesarias para establecer un sistema estándar para la reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer, desglosados según el tipo de violencia y las circunstancias en que se cometió el acto de violencia, que incluya información sobre los autores y las víctimas de estos actos y la relación entre ellos.

## **ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN Y DEROGACIÓN DE LAS LEYES DISCRIMINATORIAS**

13. El Comité observa los progresos legislativos federales del Estado parte, como la reforma constitucional en materia de derechos humanos (2011). Sin embargo, le preocupa que los diferentes niveles de autoridad y competencias dentro de la estructura federal del Estado parte acarreen una aplicación diferenciada de la ley según se haya llevado a cabo o no una armonización adecuada de la legislación pertinente en el plano estatal, por ejemplo con respecto al principio de la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres. El Comité observa con preocupación que esta situación da lugar a disposiciones discriminatorias contra las mujeres o a definiciones y sanciones distintas en relación, entre otras cosas, con la violación, el aborto, las desapariciones forzadas, la trata de personas,

las lesiones y el homicidio llamado “de honor”, así como sobre el adulterio en los 32 estados del Estado parte. También preocupa al Comité la falta de una armonización sistemática de la legislación del Estado parte, por ejemplo, las leyes civiles, penales y procesales en los planos federal y estatal, con la Ley General o las leyes locales sobre el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y con la Convención. También le preocupa la falta de mecanismos efectivos para aplicar y supervisar las leyes sobre el acceso de la mujer a una vida libre de violencia y la legislación y los reglamentos pertinentes en relación con el acceso de las mujeres a los servicios de atención sanitaria y la educación. También preocupan al Comité los efectos de la reforma del sistema de justicia penal (2008) y su progresiva aplicación a la situación de las mujeres ante las autoridades judiciales, así como la falta de datos oficiales sobre el número de enjuiciamientos, fallos condenatorios y penas impuestos a los autores de actos de violencia contra la mujer.

14. El Comité insta a las autoridades federales del Estado parte a:

a) Adoptar las medidas necesarias para garantizar, en particular mediante una coordinación efectiva, la armonización coherente y consecuente de la legislación pertinente en todos los planos con las reformas de la Constitución en materia de derechos humanos (2011) y del sistema de justicia penal (2008);

b) Adoptar las medidas necesarias para eliminar las incoherencias en los marcos jurídicos entre los planos federal, estatal y municipal, entre otras cosas integrando en la legislación estatal y municipal pertinente el principio de la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres y derogando las disposiciones discriminatorias contra las mujeres, de conformidad con el artículo 2 g) de la Convención, y proporcionando definiciones y sanciones coherentes, entre otras cosas sobre la violación, el aborto, las desapariciones forzosas, la trata de personas, las lesiones y los homicidios por motivos llamados “de honor”, así como sobre el adulterio;

c) Acelerar sus esfuerzos para armonizar de manera coherente, entre otras cosas, su legislación penal, procesal y civil con la Ley General o las leyes locales sobre el acceso de la mujer a una vida libre de violencia y con la Convención;

d) Establecer mecanismos efectivos en los planos federal y estatal para supervisar la aplicación de leyes sobre el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y la legislación relativa al acceso de las mujeres a los servicios de atención de salud y la educación;

e) Poner en práctica mecanismos para supervisar y sancionar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluidos los del poder judicial, que discriminan a las mujeres y que se niegan a aplicar la legislación que protege los derechos de la mujer.

## **VIOLENCIA CONTRA LA MUJER Y FEMINICIDIO**

15. El Comité observa con preocupación que hay disposiciones claves de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de 2007, que no se han aplicado, y señala que el Estado parte ha establecido un mecanismo nacional para hacer frente a la violencia contra la mujer, pero le preocupa que la capacidad y los recursos asignados al mecanismo nacional no se hayan fortalecido lo suficiente para garantizar una coordinación eficaz entre los diferentes órganos que la componen, como por ejemplo entre el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y observa con preocupación los aplazamientos en la aplicación de los mecanismos de protección previstos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para las mujeres que son víctimas de la violencia, en particular el lento progreso en el plano estatal en la integración de las órdenes de protección en su legislación y su aplicación. También señala con preocupación las ineficacias en el procedimiento que impiden la activación del Mecanismo de Alerta de Género.

16. El Comité exhorta al Estado parte a:

a) Dar prioridad a la plena aplicación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, entre otras cosas ejecutando completamente el Programa Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y activando el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, con la participación de los 32 estados federales;

b) Revisar el mecanismo nacional en vigor para hacer frente a la violencia contra las mujeres con miras a simplificar los procesos y mejorar la coordinación entre sus miembros y fortalecer su capacidad en los planos federal, estatal y municipal, proporcionándole suficientes recursos humanos, técnicos y financieros para aumentar su eficacia en la ejecución de su mandato general de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer;

c) Acelerar la aplicación de las órdenes de protección en el plano estatal, garantizar que las autoridades pertinentes sean conscientes de la importancia de emitir órdenes de protección para las mujeres que se enfrentan a riesgos y adoptar las medidas necesarias para mantener la duración de las órdenes de protección hasta que la víctima de la violencia deje de estar expuesta al riesgo;

d) Abordar urgentemente los obstáculos que limitan la activación del Mecanismo de Alerta de Género.

17. El Comité toma nota de que en el artículo 21 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se define el feminicidio como la forma extrema de violencia de género contra la mujer, producto de la violación

de sus derechos humanos, tanto en público como en privado, formada por un conjunto de comportamientos misóginos que puede llevar a una impunidad social y estatal y culminar en el asesinato o en otras formas de muerte violenta de mujeres. Sin embargo, al Comité le preocupan las deficiencias y las diferentes definiciones del crimen de feminicidio en los códigos penales locales, y expresa su profunda preocupación por los números elevados y cada vez mayores de feminicidios cometidos en varios estados, como Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, el estado de México, Veracruz y Quintana Roo, así como en México, D.F., y Ciudad Juárez. También le preocupan las inexactitudes en los procedimientos para registrar y documentar los asesinatos de mujeres, que menoscaban la adecuada investigación de los casos e impiden que las familias sean notificadas puntualmente y que se haga una evaluación más completa y fiable del feminicidio;

18. Al Comité le preocupan, además, los siguientes aspectos:

a) El número cada vez mayor de desapariciones forzosas de mujeres y muchachas en varios estados como Chihuahua, Nuevo León y Veracruz, el hecho de que las desapariciones forzosas no constituyan un delito en varios códigos penales locales, la falta de un registro oficial sistemático de las desapariciones y la lenta o nula activación de los protocolos de búsqueda en vigor, como el protocolo Alba y la alerta AMBER, por las autoridades;

b) La prevalencia de la violencia sexual, incluidas las violaciones y la exposición de las mujeres y las muchachas a la vulnerabilidad y el riesgo en las regiones donde el ejército o los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley están llevando a cabo operaciones contra la delincuencia organizada;

c) Los escasos casos de violencia contra las mujeres que se notifican a las autoridades ya que las mujeres temen las represalias y no confían en las autoridades; y la falta de protocolos normalizados para investigar y enjuiciar los casos de violencia contra la mujer, que impiden a las víctimas gozar del derecho al acceso a la justicia y dejan sin sancionar un alto porcentaje de casos, como señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Campo Algodonero;

d) La impunidad persistente en relación con la investigación, el enjuiciamiento y el castigo de los autores de actos de violencia contra mujeres en todo el país, como los cometidos por las autoridades públicas en 2006 en San Salvador Atenco.

19. El Comité recomienda al Estado parte:

a) Adoptar las medidas necesarias para garantizar que la codificación del feminicidio se base en elementos objetivos que permitan su adecuada calificación en los códigos penales locales; acelerar su codificación en esos códigos penales pendientes; normalizar los protocolos de investigación policial para el feminicidio en todo el país; e informar sin demora a las familias de las víctimas;

- b) Desarrollar un registro oficial sistemático de las desapariciones forzosas a fin de poder evaluar la magnitud del fenómeno y adoptar políticas apropiadas; examinar los códigos penales locales para tipificar como delito las desapariciones forzosas; simplificar los procedimientos existentes para activar el Protocolo Alba y la Alerta AMBER, a fin de poner en marcha sin demora la búsqueda de las mujeres y muchachas desaparecidas; y normalizar los protocolos de búsqueda policial;
- c) Adoptar medidas para fomentar la denuncia de los casos de violencia contra la mujer, como la violación, y garantizar que existan procedimientos adecuados y armonizados para investigar, enjuiciar y sancionar a los autores de actos de violencia contra la mujer;
- d) Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, entre otras cosas mejorando la capacidad de los centros de justicia para las mujeres y poniendo estos centros al alcance de las mujeres y las muchachas que son víctimas de la violencia;
- e) Adoptar medidas para mejorar los servicios de apoyo para las mujeres y las muchachas que son víctimas de la violencia, entre otras cosas garantizando su acceso a centros de atención y refugios establecidos, y también garantizando que los profesionales de la educación, los proveedores de servicios de salud y los trabajadores sociales estén plenamente familiarizados con la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005 para la prevención de la violencia contra las mujeres y el trato a las víctimas, que estén sensibilizados sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y sean plenamente capaces de ayudar y apoyar a las víctimas de la violencia;
- f) Continuar aplicando las recomendaciones y decisiones sobre la violencia contra la mujer formuladas por diversos mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, incluida la decisión emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Campo Algodonero;
- g) Acelerar la detención de los presuntos autores de delitos de violencia contra la mujer y proporcionar información sobre el enjuiciamiento y las sanciones impuestas a los autores en su próximo informe periódico, incluidas las relacionadas con el caso Atenco.

## **TRATA DE PERSONAS**

20. El Comité expresa su preocupación por la información recibida en que se indica una conexión entre el aumento de los números de desapariciones de mujeres, en particular muchachas, en todo el país y el fenómeno de la trata de personas. Al Comité le preocupa que las víctimas de la trata de personas sean sometidas no solo a la explotación sexual y laboral, sino también que se les obligue a servir, entre otras cosas, como contrabandistas y esclavos sexuales. El Comité reitera su preocupación por la falta de uniformidad en la tipificación como delito de la

trata a nivel estatal, y observa con preocupación que la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas no tenga el mandato de dar seguimiento a las denuncias de trata de personas cuando el delito es cometido por grupos de delincuentes organizados. También le preocupa que el Estado parte no tenga un sistema en vigor para registrar los datos desglosados sobre la incidencia de la trata de personas y no haya abordado el problema de las operaciones internas de trata de personas.

21. El Comité recomienda al Estado parte:

a) Velar por la aplicación efectiva de la nueva Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, a fin de normalizar la tipificación como delito de la trata de personas en los planos federal y estatal y garantizar una asignación de recursos apropiada para su aplicación;

b) Elaborar un diagnóstico del fenómeno de la trata de mujeres y muchachas, incluidos su alcance, causas, consecuencias y objetivos, así como sus posibles vínculos con las desapariciones de mujeres y muchachas y las nuevas formas de explotación;

c) Recopilar sistemáticamente datos y análisis desglosados sobre la trata de mujeres, a fin de formular una estrategia amplia que incluya medidas de prevención y de enjuiciamiento y sanción a sus autores, así como mejores medidas para rehabilitar a las víctimas;

d) Llevar a cabo campañas nacionales de sensibilización sobre los riesgos y consecuencias de la trata de personas orientados a mujeres y muchachas y capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de migración y de policía fronteriza sobre las causas, consecuencias e incidencia de la trata de mujeres y muchachas y las diferentes formas de explotación.

## **PARTICIPACIÓN EN LA VIDA POLÍTICA Y PÚBLICA**

22. El Comité observa que el Estado parte ha logrado enormes avances hacia el objetivo de que la mujer participe en pie de igualdad con el hombre en la vida política a nivel federal. Sin embargo, le preocupan las lagunas existentes en los marcos jurídicos electorales en los planos federal y estatal, ya que podrían ocasionar el incumplimiento del sistema de cupos de género establecido para propiciar la inscripción de candidatos en una proporción de 40:60, y el hecho de que ese sistema no se haya incorporado aún en la legislación electoral de todos los Estados. Otro motivo de preocupación es el bajo número de mujeres indígenas que participan en la vida política del Estado parte.



23. El Comité recomienda al Estado parte que:

a) Se asegure de que los Estados partes cumplan con los marcos jurídicos electorales en los planos federal y estatal, inclusive enmendando o derogando las disposiciones discriminatorias contra la mujer, como el párrafo 2 del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y estableciendo sanciones en caso de incumplimiento de los cupos de género;

b) Elimine los obstáculos que impiden que las mujeres, en particular las indígenas, participen en la vida política de sus comunidades, inclusive realizando campañas de concienciación orientadas a ampliar la participación de la mujer en la vida política en los planos estatal y municipal;

c) Se asegure de que los partidos políticos cumplan con su obligación de asignar el 2% de los fondos públicos recaudados a la promoción del liderazgo político de las mujeres, en particular las mujeres indígenas en el plano municipal.

## **DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS**

24. El Comité expresó su profunda preocupación ante los riesgos de que las periodistas y las defensoras de los derechos humanos enfrentaban en el ejercicio de su profesión en el Estado parte y ante el hecho de que varias de ellas habían tenido que abandonar su domicilio en busca de un lugar seguro donde su vida no corriera peligro. Preocupan también al Comité los informes de que son objeto de una variedad de manifestaciones de violencia, como amenazas y campañas difamatorias, abuso sexual, hostigamiento y feminicidio. Otro motivo de preocupación es la demora de las autoridades competentes en adoptar medidas para garantizar los derechos humanos de las periodistas y las defensoras de los derechos humanos, en particular, la libertad de expresión, la vida, la libertad y la integridad de la persona, así como el acceso a la justicia. También son preocupantes las denuncias de que la mayoría de los casos de violencia contra periodistas y defensoras de derechos humanos habrían sido perpetrados por agentes del Estado, y de que no se hayan emprendido medidas para prevenir, investigar, acusar y enjuiciar a los culpables.

25. El Comité insta al Estado parte a que:

a) Garantice la rápida aplicación de la Ley de protección de los periodistas y los defensores de los derechos humanos de 2012 en los planos federal y estatal a fin de garantizar la vida, la libertad y la integridad de las periodistas y las defensoras de los derechos humanos, y vele por que no sean objeto de ningún tipo de violencia;

b) Dé prioridad al establecimiento del Mecanismo de protección de los periodistas y defensores de los derechos humanos previsto en la Ley de protección de los periodistas y los defensores de los derechos humanos de 2012, y se asegure de que incluya un enfoque de género;

c) Adopte medidas concretas, adecuadas y efectivas para prevenir e investigar los ataques y otras formas de abuso perpetrados contra mujeres periodistas y defensoras de los derechos humanos y para enjuiciar y castigar a sus autores, y adopte medidas eficaces para luchar contra la impunidad.

## **EDUCACIÓN**

26. Si bien toma nota del Programa de Becas para Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (programa PROMAJOVEN), por el que se otorgan becas de estudio a adolescentes embarazadas y madres jóvenes, preocupa al Comité que se estigmatice y obligue a abandonar la escuela a las adolescentes embarazadas. Lamenta que se haya reducido el contenido del curso sobre salud y derechos sexuales y reproductivos. Preocupan también al Comité las disparidades en la tasa de alfabetización entre las mujeres de las zonas urbanas (5,3%) y las de las zonas rurales (18,2%), así como la feminización de ciertos ámbitos de la educación, como la enseñanza, y la baja participación de las niñas en la enseñanza técnica, ya que a la larga entraña la segregación por sexos en el mercado de trabajo y la baja remuneración del empleo de la mujer. Le preocupa, además, que la violencia contra mujeres y niñas en la escuela siga planteando problemas y que no existan mecanismos claramente definidos de prevención, enjuiciamiento y eliminación del abuso sexual y el hostigamiento y otras formas de violencia en las escuelas.

27. El Comité recomienda que el Estado parte:

a) Realce la visibilidad del programa PROMAJOVEN y vele por que el contenido del curso sobre salud y derechos sexuales y reproductivos esté al día y se base en pruebas científicas, se ajuste a las normas internacionales e introduzca un programa amplio de salud y derechos sexuales y reproductivos adecuado a cada grupo de edad, como parte del programa de estudios normal de los niveles básico y secundario del sistema educativo;

b) Adopte todas las medidas apropiadas para reducir la diferencia entre las tasas de analfabetismo entre las mujeres de las zonas urbanas y las de las zonas rurales;

c) Siga alentando a las jóvenes a elegir ámbitos de estudio y profesiones no tradicionales;

d) Instituya medidas para prevenir, castigar y eliminar todas las formas de violencia contra mujeres y niñas en las instituciones educativas públicas.

## EMPLEO

28. El Comité observa con preocupación la persistencia de las prácticas discriminatorias contra la mujer en el ámbito del empleo, como el requisito de presentar certificados de ingravidez para acceder a un empleo o mantenerlo, la práctica de someter a las embarazadas a condiciones de trabajo difíciles o peligrosas para forzarlas a renunciar al empleo, y que la reforma de la Ley Federal del Trabajo esté pendiente desde hace varios años. Preocupan también al Comité los informes de que tres de cada 10 mujeres han sido víctimas de actos de violencia en el lugar de trabajo, incluido el abuso y el hostigamiento sexual. Otro motivo de preocupación son las enormes diferencias de salarios entre hombres y mujeres y que el 56,6% de la población trabajadora femenina se desempeñe en el sector de trabajo no estructurado y, por consiguiente, no tenga acceso a las prestaciones de seguridad social. Preocupan también las desigualdades en las condiciones laborales de los trabajadores domésticos, el 99% de los cuales son mujeres, ya que sufren discriminación en la remuneración, los horarios de trabajo y las prestaciones.

29. El Comité reitera su recomendación anterior de que el Estado parte armonice plenamente su legislación laboral con el artículo 11 del Convenio y acelere la adopción de la Ley Federal del Trabajo, pendiente desde hace varios años. Insta al Estado parte a que:

a) Adopte medidas para garantizar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en el mercado laboral, inclusive recurriendo a medidas especiales de carácter temporal, con objetivos que hayan de alcanzarse en un plazo prefijado, conforme a lo dispuesto en el artículo 4, párrafo 1, de la Convención y en la recomendación general 25 (2004) del Comité, y proporcionando a la Inspección General de Trabajo los recursos humanos y financieros que sean necesarios y efectivos para supervisar y sancionar las prácticas discriminatorias contra la mujer en el ámbito del empleo, como ocurre en la industria maquiladora;

b) Garantice la implementación efectiva del protocolo para la intervención en casos de hostigamiento sexual en la administración pública y adopte medidas semejantes para prevenir ese delito en el sector privado;

c) Adopte medidas que permitan mejorar la situación de la mujer en el sector no estructurado, supervisar sus efectos y asegurar la continuación del programa Seguro Popular, orientado a la prestación de servicios de salud a ese grupo de mujeres;

d) Revise el marco jurídico de protección social para formular una política integral que asegure a los trabajadores domésticos acceso en pie de igualdad a una remuneración y tratamiento iguales por trabajo de igual valor, con inclusión de prestaciones, así como acceso en pie de igualdad a la seguridad social y a condiciones de trabajo seguras;

e) Ratifique el Convenio núm. 156 de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, y el Convenio núm. 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos.

## **SALUD**

30. El Comité observa que el Estado parte ha estado organizando una campaña para fomentar el uso del preservativo a fin de prevenir los embarazos de adolescentes y las enfermedades de transmisión sexual. Sin embargo, preocupan al Comité los informes de que los adolescentes tienen un acceso limitado a información de calidad sobre salud sexual y reproductiva y que el número de adolescentes embarazadas en el país va en aumento. Si bien toma nota del establecimiento del Observatorio de Mortalidad Materna, le preocupa que la actual tasa de mortalidad materna, de 53,5 muertes por cada 100,000 nacidos vivos (2010), dista de la meta establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015, de 22,2 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, lo que significa que como ha reconocido el Estado parte, la meta no se alcanzará.

31. El Comité recomienda que el Estado parte:

a) Garantice el acceso universal a servicios de atención de salud y a información y educación sobre salud y derechos sexuales y reproductivos, en particular para las adolescentes, a fin de prevenir los embarazos no deseados y de adolescentes;

b) Continúe con la campaña de concienciación Un condón es más confiable que el destino, y la amplíe;

c) Bajo la orientación del Observatorio de Mortalidad Materna, intensifique sus esfuerzos para reducir la tasa de mortalidad materna, en particular adoptando una estrategia amplia de maternidad sin riesgos en que se dé prioridad al acceso a servicios de salud prenatal, posnatal y obstétricos de calidad y al establecimiento de mecanismos de vigilancia y asignación de responsabilidad.

32. El Comité observa que en la Ciudad de México el aborto está despenalizado, mientras que en el resto del país solo es legal en caso de violación. Observa también incongruencias en cuanto a otros motivos jurídicos para practicar abortos en los marcos jurídicos de los 32 estados. Le preocupa que las enmiendas introducidas en las constituciones locales que protegen la vida desde el momento de la concepción hayan puesto en peligro el disfrute por la mujer de su salud y derechos sexuales y reproductivos, aún cuando esas enmiendas no hayan modificado los motivos jurídicos ya establecidos para practicar un aborto. Otro motivo de preocupación son los casos en que los proveedores de servicios médicos y trabajadores sociales han denegado el acceso al aborto legal a embarazadas que cumplieran los restrictivos criterios reglamentarios y, a continuación, las denunciaron ante las autoridades judiciales, quienes a su vez las condenaron a largas penas de prisión por infanticidio o asesinato.

33. El Comité pide al Estado parte que:

a) Armonice las leyes federales y estatales relativas al aborto a fin de eliminar los obstáculos que enfrentan las mujeres que deseen interrumpir un embarazo de forma legal y amplíe también el acceso al aborto legal teniendo en cuenta la reforma constitucional en materia de derechos humanos y la recomendación general núm. 24 (1999) del Comité;

b) Informe a los proveedores de servicios médicos y trabajadores sociales que las enmiendas constitucionales locales no han derogado los motivos para interrumpir un embarazo de forma legal y les comunique también las responsabilidades que les incumben;

c) Se asegure de que en todos los estados las mujeres que tengan motivos legales que justifiquen la interrupción de un embarazo tengan acceso a servicios médicos seguros, y vele por la debida aplicación de la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005, en particular el acceso de las mujeres que han sido violadas a anticonceptivos de emergencia, al aborto y a tratamiento para la prevención de enfermedades de transmisión sexual y el VIH/SIDA.

### **LAS MUJERES INDÍGENAS DE LAS ZONAS RURALES**

34. El Comité observa que la Convención ha sido traducida a 10 idiomas indígenas. Observa también que se han establecido centros de mujeres indígenas para prevenir y tratar la violencia y promover la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres indígenas. Sin embargo, sigue siendo motivo de preocupación el alto nivel de pobreza, el analfabetismo y las múltiples formas de discriminación contra la mujer indígena de las zonas rurales, en particular en Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Preocupan también al Comité las prácticas rurales nocivas que forman parte de los sistemas jurídicos indígenas basados en la asignación a hombres y mujeres de papeles estereotipados en función del género, como el “precio de la novia”, y que perpetúan la discriminación contra las mujeres y niñas indígenas. Otro motivo de preocupación es la falta de acceso de las mujeres indígenas de las zonas rurales a las tierras, la propiedad y la justicia. Preocupa también al Comité la información de que la política de seguridad pública adoptada por el Estado parte para luchar contra la delincuencia organizada ha afectado negativamente a las mujeres indígenas de las zonas rurales, ya que ahora sufren más violencia, incluido el feminicidio, a manos de las fuerzas de seguridad.

35. El Comité reitera sus recomendaciones anteriores y exhorta al Estado parte a que:

a) Se asegure de que todos los programas y políticas destinados a eliminar la pobreza incluyan una perspectiva de género y un enfoque intercultural, a fin de eliminar la discriminación contra las mujeres indígenas de las zonas rurales;

b) Adopte medidas especiales de carácter temporal para tener en cuenta las disparidades que enfrentan las mujeres indígenas de las zonas rurales en su acceso a las tierras y la propiedad, y a los servicios sociales básicos, como la educación y la salud, así como su participación en los procesos de adopción de decisiones;

c) Elabore una estrategia general orientada a eliminar las prácticas nocivas que discriminen contra las mujeres indígenas de las zonas rurales, en particular realizando campañas de concienciación dirigidas a las comunidades indígenas en colaboración con la sociedad civil y las organizaciones de mujeres a fin de reforzar una imagen positiva y no estereotipada de la mujer;

d) Adopte todas las medidas necesarias para asegurar la aplicación efectiva de las leyes pertinentes a fin de prevenir la violencia contra las mujeres indígenas, investigar, enjuiciar y sancionar a los culpables de actos de violencia contra las mujeres indígenas y garantizar que las víctimas tengan un acceso efectivo y rápido a la justicia, inclusive mecanismos de reparación;

e) Adopte las medidas apropiadas para que los miembros de las fuerzas armadas y los agentes del orden público que prestan servicio en las comunidades de los pueblos indígenas o cerca de ellas respeten los derechos humanos de las mujeres indígenas.

## **LA FAMILIA Y LAS RELACIONES MATRIMONIALES**

36. El Comité observa con preocupación que aunque en el Código Civil se establece que, según el régimen opcional de bienes gananciales, los bienes adquiridos durante el matrimonio se consideran bienes comunes, que deben dividirse a partes iguales en caso de divorcio, esa disposición se limita únicamente a los bienes tangibles (bienes muebles e inmuebles), y no incluye los bienes intangibles ni las prestaciones relacionadas con el empleo (como la pensión o las prestaciones de seguro) ni tiene adecuadamente en cuenta las disparidades económicas de los cónyuges debidas a la segregación de los sexos existentes en el mercado de trabajo y al mayor volumen de trabajo sin remuneración que realizan las mujeres, que quedó de manifiesto en la encuesta nacional sobre el uso del tiempo realizada en 2009. Preocupa también al Comité que la Ley General de Paternidad Responsable y la propuesta de crear un Registro Público Nacional de Deudores Alimentarios Morosos aún estén pendientes.

37. El Comité recomienda que el Estado parte:

a) Adopte las medidas legislativas necesarias para reconocer los bienes tangibles e intangibles, como la pensión y las prestaciones del seguro, como parte de los bienes gananciales que han de dividirse en caso de divorcio;

b) Establezca mecanismos de reparación que permitan tener adecuadamente en cuenta las disparidades económicas de los cónyuges debidas a la segregación de



los sexos existentes en el mercado de trabajo y al mayor volumen de trabajo sin remuneración que realizan las mujeres;

c) Acelere la adopción de la Ley General de Paternidad Responsable, así como la creación del registro público nacional de deudores alimentarios morosos.

## **DECLARACIÓN Y PLATAFORMA DE ACCIÓN DE BEIJING**

38. El Comité insta al Estado parte a que, en el cumplimiento de sus obligaciones previstas en la Convención, utilice plenamente la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, que refuerzan las disposiciones de la Convención, y le pide que incluya información al respecto en su próximo informe periódico.

Objetivos de Desarrollo del Milenio

39. El Comité también destaca que para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio la aplicación plena y eficaz de la Convención es indispensable. Exhorta a que se incorpore una perspectiva de género y a que las disposiciones de la Convención se reflejen expresamente en todas las actividades orientadas a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y pide al Estado parte que incluya información al respecto en su próximo informe periódico.

## **DIFUSIÓN**

40. El Comité pide que se difunda ampliamente en México las presentes observaciones finales para que la población, los funcionarios gubernamentales, los políticos, los parlamentarios, las organizaciones de mujeres y de derechos humanos y los especialistas en cuestiones de género tomen conciencia de las medidas que se han adoptado para lograr la igualdad formal y sustantiva de la mujer, y de las que todavía es necesario adoptar al respecto. El Comité recomienda también que las observaciones finales se difundan entre las comunidades locales. Se alienta al Estado parte a que organice una serie de reuniones para examinar los progresos alcanzados en la aplicación de las presentes observaciones. El Comité solicita al Estado parte que siga difundiendo ampliamente, en particular entre las organizaciones de mujeres y de derechos humanos, las recomendaciones generales del Comité, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, titulado “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”.

## **SEGUIMIENTO DE LAS OBSERVACIONES FINALES**

41. El Comité solicita al Estado parte que le proporcione por escrito, en un plazo de dos años, información sobre las medidas que haya adoptado en aplicación de las recomendaciones que figuran en los párrafos 19 b) y 33 a) y b) del presente documento.

## **PREPARACIÓN DEL PRÓXIMO INFORME**

42. El Comité pide al Estado parte que garantice una amplia participación de todos los ministerios y órganos públicos en la preparación de su próximo informe y que, durante esa etapa, consulte a diversas organizaciones de mujeres y de derechos humanos.

43. El Comité pide al Estado parte que responda a las preocupaciones expresadas en las presentes observaciones finales en el próximo informe periódico que prepare con arreglo al artículo 18 de la Convención. El Comité invita al Estado parte a que presente su octavo informe periódico en julio de 2016.

44. El Comité invita al Estado parte a que siga las directrices armonizadas sobre la preparación de informes con arreglo a los tratados internacionales de derechos humanos, incluidas las orientaciones relativas a la preparación de un documento básico común y de informes sobre tratados específicos (HRI/MC/2006/3 y Corr.1), que se aprobaron en la quinta reunión entre comités de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, celebrada en junio de 2006. Las directrices para la presentación de los informes que se refieren concretamente a la Convención, aprobadas por el Comité en su 40o período de sesiones, que tuvo lugar en enero de 2008, deberán aplicarse conjuntamente con las directrices armonizadas para la preparación de un documento básico común. Conjuntamente constituyen las directrices armonizadas para la presentación de informes de conformidad con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. El documento específico debe limitarse a 40 páginas, mientras que el documento básico común debe tener una extensión máxima de 80 páginas.



**OBSERVACIONES FINALES DEL  
COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN  
DE LA DISCRIMINACIÓN  
CONTRA LA MUJER**

MÉXICO 2006

**NOTA:**

*El Informe del Estado mexicano; la lista de cuestiones y preguntas relativas al examen de los informes periódicos adoptadas por el Comité; el texto mismo de las observaciones finales, y otra información importante pueden consultarse en la página de Internet del Comité, correspondiente al 36º período de sesiones, celebrado del 7 al 25 de agosto de 2006. Disponible en:*

*<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/cedaws36.htm>*



Convención sobre la eliminación  
de todas las formas de discriminación  
contra la mujer

Comité para la Eliminación de la Discriminación  
contra la Mujer

36° Periodo de sesiones  
25 de agosto de 2006.  
7 a 25 de agosto de 2006  
Español  
Original: inglés

## **OBSERVACIONES FINALES DEL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER**

### **MÉXICO**

1. El Comité examinó el sexto informe periódico de México (CEDAW/C/MEX/6) en sus sesiones 751a y 752a, celebradas el 17 de agosto de 2006 (véanse CEDAW/SR.751 y 752). La lista de cuestiones y preguntas del Comité figura en el documento CEDAW/C/MEX/Q/6 y las respuestas de México figuran en el documento CEDAW/C/MEX/Q/6/Add.1.

### **INTRODUCCIÓN**

2. El Comité encomia al Estado Parte por su sexto informe periódico, que siguió las directrices del Comité y se remitió a las observaciones finales anteriores y a sus recomendaciones generales. El Comité agradece al Estado Parte las respuestas que presentó por escrito a la lista de cuestiones y preguntas planteadas por el grupo de trabajo anterior al período de sesiones, así como la presentación oral y las aclaraciones adicionales ofrecidas en respuesta a las preguntas formuladas oralmente por el Comité.

3. El Comité encomia al Estado Parte por el envío de una delegación numerosa y de alto nivel, encabezada por la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres, que incluía a representantes de los poderes judicial y legislativo; las secretarías de relaciones exteriores, trabajo y previsión social, salud, educación y seguridad pública; y las instituciones especializadas. El Comité expresa su reconocimiento por el diálogo franco y constructivo que tuvo lugar entre la delegación y los miembros del Comité.

## **ASPECTOS POSITIVOS**

4. El Comité encomia al Estado Parte por la aprobación en 2006 de la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres.

5. El Comité encomia al Estado Parte por el fortalecimiento del Instituto Nacional de las Mujeres como su mecanismo nacional para el adelanto de la mujer y observa con reconocimiento la promoción de su presidenta al rango ministerial, así como la existencia de recursos financieros y humanos adicionales y la mayor influencia del Instituto en los planos federal, estatal y municipal.

6. El Comité acoge con satisfacción la creación del Sistema Estatal de Indicadores de Género.

## **PRINCIPALES ESFERAS DE PREOCUPACIÓN Y RECOMENDACIONES**

7. Recordando la obligación del Estado Parte de aplicar de manera sistemática y continua todas las disposiciones de la Convención, el Comité considera que las preocupaciones y recomendaciones que se señalan en las presentes observaciones finales requieren la atención prioritaria del Estado Parte desde el momento actual hasta la fecha de presentación del próximo informe periódico. En consecuencia, el Comité insta al Estado Parte a que, en sus actividades de aplicación se centre en esas esferas y a que en su próximo informe periódico comunique las medidas adoptadas y los resultados conseguidos. Insta también al Estado Parte a que presente a todas las secretarías competentes y al Congreso las presentes observaciones finales a fin de garantizar su aplicación cabal.

8. El Comité observa con preocupación el que no haya una armonización sistemática de la legislación y de otras normas federales, estatales y municipales con la Convención, lo cual tiene como consecuencia la persistencia de leyes discriminatorias en varios estados y dificulta la aplicación efectiva de la Convención. El Comité lamenta las escasas explicaciones proporcionadas sobre los mecanismos existentes para que los estados cumplan las leyes federales y los tratados internacionales de derechos humanos en que México es parte, así como sobre las medidas que se toman cuando los estados y municipios no adoptan las reformas legislativas necesarias para garantizar su cumplimiento.

9. El Comité insta al Estado Parte a que conceda una alta prioridad a la armonización de las leyes y las normas federales, estatales y municipales con la Convención, en particular mediante la revisión de las disposiciones discriminatorias vigentes, con el fin de garantizar que toda la legislación se adecue plenamente al artículo 2 y a otras disposiciones pertinentes de la Convención. El Comité insta al Estado Parte a que ponga en marcha un mecanismo eficaz para asegurar y supervisar este proceso de armonización. Recomienda que el Estado Parte adopte medidas para fomentar la concienciación sobre la Convención y las recomendaciones generales

del Comité destinadas, entre otros, a los diputados y senadores, los funcionarios públicos, el poder judicial y los abogados a nivel federal, estatal y municipal.

10. Tomando nota de la aprobación de la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres, destinada a establecer un vínculo obligatorio entre los niveles federal y estatal en la formulación de políticas y disposiciones legislativas, el Comité observa con preocupación que no existen mecanismos suficientes para coordinar y lograr la interacción con los estados y los municipios en este proceso. Preocupa al Comité que la inexistencia de este mecanismo de coordinación suponga un obstáculo para las iniciativas federales y estatales destinadas a lograr el disfrute de los derechos humanos por la mujer y provoque una fragmentación de las actividades. Si bien el Comité acoge con satisfacción el hecho de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos haya sido designada como institución encargada del seguimiento y evaluación de la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres, le preocupa que quizás esta institución no cuente con los conocimientos especializados en cuestiones de género ni con los recursos humanos y financieros necesarios para desempeñar esa función.

11. El Comité insta al Estado Parte a que ponga en marcha mecanismos de coordinación y seguimiento destinados a lograr la armonización y aplicación efectivas de los programas y políticas relativos a la igualdad de género, así como la aplicación de la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres a nivel federal, estatal y municipal. El Comité recomienda que el Estado Parte vele por que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reciba los recursos financieros.

12. Preocupan al Comité las demoras en la aprobación de los proyectos de ley pendientes y las enmiendas de las leyes vigentes que son críticas para lograr el disfrute de los derechos humanos de las mujeres y la eliminación de la discriminación.

13. El Comité insta al Estado Parte a que acelere la aprobación de las enmiendas y de los proyectos de ley pendientes dentro de calendarios concretos. El Comité recomienda al Estado Parte que ponga en marcha una estrategia eficaz con prioridades claras para garantizar la continuidad de los esfuerzos destinados a lograr que se respeten los derechos humanos de la mujer.

14. Siguen preocupando al Comité las actitudes patriarcales comunes que impiden a las mujeres disfrutar de sus derechos humanos y constituyen una causa fundamental de la violencia contra ellas. El Comité expresa su preocupación por el clima general de discriminación e inseguridad reinante en las comunidades; los lugares de trabajo, en particular las maquilas; y los territorios con presencia militar, como las zonas de las fronteras norte y sur, que pueden poner a las mujeres en un peligro constante de sufrir violencia, maltrato y acoso sexual. Si bien celebra las medidas adoptadas por el Estado Parte, el Comité está preocupado por la persistencia de la violencia generalizada y sistemática contra las mujeres, que llega incluso a desembocar en homicidios y desapariciones, y, en



particular, por los actos de violencia cometidos por las autoridades públicas contra las mujeres en San Salvador Atenco, en el estado de México.

15. A la luz de su recomendación general 19, el Comité insta al Estado Parte a que adopte sin demora todas las medidas necesarias para poner fin a la violencia perpetrada contra la mujer por cualquier persona, organización o empresa, así como a la violencia cometida por agentes estatales, o derivada de sus acciones u omisiones, a todos los niveles. El Comité insta al Estado Parte a que acelere la aprobación de la enmienda del Código Penal para tipificar el feminicidio como delito, y a que proceda a la aprobación sin demora del proyecto de Ley general para el acceso de las mujeres a una vida sin violencia. El Comité recomienda al Estado Parte que aplique una estrategia global que incluya iniciativas de prevención en las que participen los medios de comunicación y programas de educación pública destinados a modificar las actitudes sociales, culturales y tradicionales que se hallan en el origen de la violencia contra la mujer y que la perpetúan. El Comité insta al Estado Parte a mejorar el acceso de las víctimas a la justicia y a garantizar que sistemáticamente se imponga un castigo efectivo a los culpables y que las víctimas se puedan beneficiar de programas de protección. El Comité pide al Estado Parte que ponga en marcha mecanismos de seguimiento eficaces y evalúe permanentemente la repercusión de todas sus estrategias y las medidas adoptadas. Asimismo, insta al Estado Parte a que garantice que la encargada de la Fiscalía Especial para la atención de delitos relacionados con actos de violencia contra las mujeres cuente con la autoridad necesaria, así como con recursos humanos y financieros suficientes, para permitirle cumplir su mandato de forma independiente e imparcial. El Comité pide al Estado Parte que se asegure de que la Fiscal Especial tenga jurisdicción en el caso de los delitos cometidos en San Salvador Atenco, a fin de garantizar que se enjuicie y se castigue a los culpables. El Comité recomienda que el Estado Parte proporcione la asistencia económica, social y psicológica necesaria a las víctimas de estos delitos.

16. Observando con reconocimiento el compromiso y los esfuerzos del Estado Parte por afrontar los casos de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, el Comité sigue estando preocupado porque continúan produciéndose desapariciones de mujeres y cometiéndose delitos contra ellas, y porque las medidas adoptadas son insuficientes para concluir con éxito las investigaciones de los casos y enjuiciar y castigar a los culpables, así como para brindar a las víctimas y sus familias acceso a la justicia, protección e indemnizaciones. Preocupa especialmente al Comité que, hasta la fecha, las medidas adoptadas no hayan logrado evitar la comisión de nuevos delitos.

17. El Comité reitera las recomendaciones que formuló al Estado Parte en relación con su investigación emprendida de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Protocolo Facultativo (CEDAW/C/2005/OP8/MEXICO) e insta al Estado Parte a que refuerce su labor encaminada a aplicarlas plenamente. El Comité pide al Estado Parte que establezca mecanismos de seguimiento concretos para

evaluar de manera sistemática los avances realizados en la aplicación de esas recomendaciones y, en particular, los progresos obtenidos en la labor destinada a prevenir esos delitos.

18. El Comité observa con preocupación que, si bien la Convención se refiere al concepto de igualdad, en los planes y programas del Estado Parte se utiliza el término “equidad”. También preocupa al Comité que el Estado Parte entienda la equidad como un paso preliminar para el logro de la igualdad.

19. El Comité pide al Estado Parte que tome nota de que los términos “equidad” e “igualdad” transmiten mensajes distintos, y su uso simultáneo puede dar lugar a una confusión conceptual. La Convención tiene por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de hecho y de derecho (en la forma y el fondo) entre mujeres y hombres. El Comité recomienda al Estado Parte que en sus planes y programas utilice sistemáticamente el término “igualdad”.

20. Preocupa al Comité que ni el informe ni el diálogo constructivo ofrezcan una imagen clara de la medida en que la perspectiva de género se ha incorporado efectivamente en todas las políticas nacionales, en particular el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y la Estrategia Contigo, cuyo objeto es la erradicación de la pobreza. Preocupa también al Comité la falta de claridad en relación con los vínculos entre esos planes y el Programa nacional para la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres. El Comité lamenta que fuera insuficiente la información proporcionada acerca de las repercusiones específicas de las políticas macroeconómicas sobre la mujer, en particular los efectos de los acuerdos comerciales regionales como el Plan Puebla-Panamá y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

21. El Comité insta al Estado Parte a aplicar una estrategia eficaz para incorporar las perspectivas de género en todos los planes nacionales y a estrechar los vínculos entre los planes nacionales para el desarrollo y la erradicación de la pobreza y el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y la No Discriminación contra la Mujer, a fin de asegurar la aplicación efectiva de todas las disposiciones de la Convención. El Comité pide al Estado Parte que, en su próximo informe periódico, incluya información sobre los efectos de las políticas macroeconómicas, incluidos los acuerdos comerciales regionales, sobre las mujeres, en particular las que viven en zonas rurales y trabajan en el sector agrícola.

22. Preocupa al Comité que el Estado Parte quizá no entienda debidamente el propósito de las medidas especiales de carácter temporal, enunciadas en el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención, y que por eso no las utilice.

23. El Comité recomienda al Estado Parte que, en sus políticas y programas, distinga claramente entre las políticas y programas sociales y económicos generales que benefician a la mujer y las medidas especiales de carácter temporal con arreglo

al párrafo 1 del artículo 4 de la Convención, que son necesarias para acelerar la consecución de la igualdad sustantiva para las mujeres en varios ámbitos, como aclaró el Comité en su recomendación general 25. Además, alienta al Estado Parte a aumentar la aplicación de medidas especiales de carácter temporal a fin de acelerar la consecución de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

24. Si bien celebra las medidas programáticas y jurídicas adoptadas por el Estado Parte para combatir la trata de personas, en particular la redacción del proyecto de Ley para prevenir y sancionar la trata de personas, la concertación de acuerdos de cooperación binacionales y regionales y la creación entre los organismos federales de un subgrupo para luchar contra la trata de personas, preocupan al Comité la falta de uniformidad en la tipificación de la trata como delito a nivel de los estados, la ausencia de programas amplios de protección y rehabilitación para las víctimas y la escasez de datos y estadísticas sobre la incidencia de la trata y de información sobre el efecto de las medidas adoptadas. Asimismo, preocupa al Comité la falta de atención y de adopción de medidas por el Estado Parte en relación con la incidencia de la trata dentro del país.

25. El Comité insta al Estado Parte a poner el máximo empeño en combatir la trata de mujeres y niñas, en particular mediante la pronta aprobación del proyecto de ley para prevenir y sancionar la trata de personas y el establecimiento de un calendario concreto para la armonización de las leyes a nivel estatal a fin de tipificar como delito la trata de personas conforme a lo dispuesto en los instrumentos internacionales pertinentes. Insta también al Estado Parte a estudiar el fenómeno de la trata dentro del país, incluidos su alcance, causas, consecuencias y fines, y a recopilar información de manera sistemática con miras a formular una estrategia amplia que incluya medidas de prevención, enjuiciamiento y penalización y medidas para la rehabilitación de las víctimas y su reintegración en la sociedad. Además, recomienda que el Estado Parte lleve a cabo campañas de concienciación a nivel nacional dirigidas a las mujeres y las niñas sobre los riesgos y las consecuencias de la trata y capacite a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de migración y de fronteras sobre las causas, las consecuencias y la incidencia de la trata de mujeres y niñas y las distintas formas de explotación. Insta al Estado Parte a vigilar atentamente el efecto de las medidas adoptadas y a proporcionar información sobre los resultados conseguidos en su próximo informe periódico.

26. Preocupan al Comité la explotación de mujeres y niñas en la prostitución, en particular el aumento de la pornografía y la prostitución infantiles, y la escasez de medidas para desalentar su demanda y de programas de rehabilitación para las mujeres que ejercen la prostitución. El Comité lamenta la insuficiente información proporcionada sobre las causas subyacentes de la prostitución y sobre las medidas para hacerles frente.

27. El Comité insta al Estado Parte a tomar todas las medidas necesarias, incluida la adopción y aplicación de un amplio plan para acabar con la explotación de mujeres y niñas en la prostitución y la pornografía y la prostitución infantiles, entre otras

cosas, mediante el fortalecimiento de las medidas de prevención y la adopción de medidas para desalentar la demanda de prostitución y para ayudar a las víctimas de esa explotación. El Comité pide al Estado Parte que, en su próximo informe periódico, incluya una evaluación amplia del alcance de la prostitución y sus causas subyacentes, con datos desglosados por edad y zonas geográficas e información sobre la repercusión de las medidas adoptadas y los resultados conseguidos.

28. Si bien reconoce las iniciativas llevadas a cabo para aumentar la representación de las mujeres en la administración pública, el Comité observa con preocupación el reducido número de mujeres en puestos directivos, en particular a nivel municipal y en el servicio exterior.

29. El Comité recomienda al Estado Parte que fortalezca las medidas para aumentar el número de mujeres en puestos directivos a todos los niveles y en todos los ámbitos, conforme a lo dispuesto en su recomendación general 23, relativa a las mujeres en la vida política y pública. Recomienda también al Estado Parte que introduzca medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25, a fin de acelerar las gestiones para facilitar el ascenso de las mujeres a puestos de liderazgo, en particular en el servicio exterior.

30. El Comité reitera su preocupación sobre la situación de los derechos laborales de la mujer en las industrias maquiladoras, en particular la falta de acceso a la seguridad social y la persistencia de prácticas discriminatorias como las pruebas de embarazo.

31. El Comité insta al Estado Parte a adecuar plenamente su legislación laboral al artículo 11 de la Convención y a acelerar la aprobación de la enmienda de la Ley Federal del Trabajo a fin de eliminar el requisito de la prueba de embarazo. Insta también al Estado Parte a potenciar la labor de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo de modo que se realice un seguimiento eficaz de las condiciones de trabajo de las mujeres, se castigue a quienes violen los derechos de las mujeres en las industrias maquiladoras y se mejore el acceso a la justicia por parte de las mujeres trabajadoras. Además, recomienda al Estado Parte que en su próximo informe incluya información sobre el efecto de las medidas adoptadas y los resultados conseguidos.

32. Sigue preocupando al Comité el nivel de las tasas de mortalidad materna, en particular el de las mujeres indígenas, lo cual es una consecuencia de la insuficiente cobertura de los servicios de salud y la dificultad de acceso a éstos, en particular la atención de la salud sexual y reproductiva. El Comité observa con preocupación que el aborto sigue siendo una de las causas principales de las defunciones relacionadas con la maternidad y que, a pesar de la legalización del aborto en casos concretos, las mujeres no tienen acceso a servicios de aborto seguros ni a una amplia variedad de métodos anticonceptivos, incluidos anticonceptivos de emergencia. Preocupa también al Comité que no se haga lo suficiente para prevenir el embarazo en la adolescencia.

33. El Comité insta al Estado Parte a que amplíe la cobertura de los servicios de salud, en particular la atención de la salud reproductiva y los servicios de planificación de la familia, y a que trate de eliminar los obstáculos que impiden que las mujeres tengan acceso a esos servicios. Además, el Comité recomienda que se promueva e imparta ampliamente la educación sexual entre hombres y mujeres y adolescentes de ambos sexos. El Comité pide al Estado Parte que armonice la legislación relativa al aborto a los niveles federal y estatal. Insta al Estado Parte a aplicar una estrategia amplia que incluya el acceso efectivo a servicios de aborto seguros en las circunstancias previstas en la ley, y a una amplia variedad de métodos anticonceptivos, incluidos anticonceptivos de emergencia, medidas de concienciación sobre los riesgos de los abortos realizados en condiciones peligrosas y campañas nacionales de sensibilización sobre los derechos humanos de la mujer, dirigidas en particular al personal sanitario y también al público en general.

34. Si bien celebra la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, preocupan al Comité los elevados niveles de pobreza y analfabetismo y las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres indígenas y las mujeres de zonas rurales, y las enormes disparidades entre éstas y las mujeres de zonas urbanas y no pertenecientes a grupos indígenas para acceder a los servicios sociales básicos, en particular la enseñanza y la salud, y para participar en los procesos de adopción de decisiones.

35. El Comité insta al Estado Parte a asegurar que todos los programas y políticas de erradicación de la pobreza traten de manera explícita la naturaleza estructural y las diversas dimensiones de la pobreza y la discriminación a que se enfrentan las mujeres indígenas y las mujeres de zonas rurales. Además, recomienda que el Estado Parte utilice medidas especiales de carácter temporal para tratar de eliminar las disparidades a que se enfrentan las mujeres indígenas y las mujeres de zonas rurales en relación con el acceso a los servicios sociales básicos, en particular la enseñanza y la salud, y la participación en los procesos de adopción de decisiones. El Comité pide al Estado Parte que, en su próximo informe periódico, proporcione información detallada sobre las medidas adoptadas y su repercusión, junto con datos desglosados por zonas urbanas y rurales, estados y poblaciones indígenas.

36. Si bien celebra el desarrollo del Sistema Estatal de Indicadores de Género y la disponibilidad de muchas series de datos desglosados por género, el Comité lamenta que no se haya realizado un análisis adecuado de esos datos y estadísticas en el informe ni en las respuestas proporcionadas en el diálogo constructivo, lo que ha impedido al Comité determinar claramente los resultados y el efecto de los distintos planes, programas y políticas.

37. El Comité pide al Estado Parte que haga un análisis más completo y use los datos disponibles para determinar tendencias a lo largo del tiempo y los resultados y el efecto de los programas, planes y políticas a todos los niveles, y que asegure

que en su próximo informe periódico se incluyan datos desglosados por estados, zonas rurales y urbanas y grupos indígenas, así como su análisis.

38. El Comité insta al Estado Parte a que, en cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Convención, aplique plenamente la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, que refuerzan las disposiciones de la Convención, y le pide que incluya información al respecto en su próximo informe periódico.

39. El Comité hace hincapié en que es indispensable aplicar plena y eficazmente la Convención para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio. Pide que en todas las actividades encaminadas a la consecución de esos objetivos se incorpore una perspectiva de género y se reflejen de manera explícita las disposiciones de la Convención, y solicita al Estado Parte que incluya información al respecto en su próximo informe periódico.

40. El Comité encomia al Estado Parte por haber ratificado los siete principales instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>1</sup>, y observa que su adhesión a esos instrumentos potencia el disfrute por la mujer de sus derechos humanos y libertades fundamentales en todos los ámbitos de la vida.

41. El Comité pide que estas observaciones finales se difundan ampliamente en México para que la población, en particular los funcionarios públicos, los políticos, los congresistas y las organizaciones de mujeres y de derechos humanos, sean conscientes de las medidas que se han adoptado para garantizar la igualdad de jure y de facto de la mujer y de las medidas que será necesario adoptar en el futuro a ese respecto. Pide al Estado Parte que siga difundiendo ampliamente, en particular entre las organizaciones de mujeres y de derechos humanos, la Convención y su Protocolo Facultativo, las recomendaciones generales del Comité y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, así como las conclusiones del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, titulado “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”.

42. El Comité pide al Estado Parte que responda a las preocupaciones planteadas en estas observaciones finales en el próximo informe periódico que presente con arreglo a lo dispuesto en el artículo 18 de la Convención.

---

1 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

El Comité invita al Estado Parte a presentar en 2010 un informe combinado que englobe su séptimo informe periódico, cuya fecha de presentación es septiembre de 2006, y su octavo informe periódico, cuya fecha de presentación es septiembre de 2010.





**OBSERVACIONES FINALES DEL  
COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN  
DE LA DISCRIMINACIÓN  
CONTRA LA MUJER**

MÉXICO 2002

**NOTA:**

*El Informe del Estado mexicano; el texto mismo de las observaciones finales, y otra información importante pueden consultarse en la página de Internet del Comité, correspondiente a la sesión extraordinaria celebrada del 5 al 23 de agosto de 2002. Disponible en:*

*[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/cedaws\\_exceptional.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/cedaws_exceptional.htm)*

**Naciones Unidas**

Convención sobre la eliminación  
de todas las formas de discriminación  
contra la mujer

CEDAW/C/2002/EXC/CRP.3/Rev.1

Comité para la Eliminación de la Discriminación  
contra la Mujer

Exceptional Session  
23 de agosto de 2002  
5-23 agosto 2002  
Original: English/Spanish

### **QUINTO INFORME PERIÓDICO MÉXICO (SESIÓN EXTRAORDINARIA)**

410. El Comité examinó el quinto informe periódico de México (CEDAW/C/MEX/5) en sus sesiones 569a y 570a, celebradas el 6 de agosto de 2002 (véanse CEDAW/C/SR.569 y 570).

a) Presentación del informe por el Estado parte

411. Al presentar el quinto informe periódico, la representante de México afirmó que su país había avanzado considerablemente en los 20 años transcurridos desde que había ratificado la Convención, el 3 de septiembre de 1981, y que, desde julio de 2000, México atravesaba una transición democrática tras un cambio de gobierno. El jefe del nuevo gobierno había articulado su voluntad política caracterizando el apoyo al progreso de la mujer como “una responsabilidad ética y una exigencia de la democracia y de la justicia”. México había enmendado el primer artículo de la Constitución para prohibir todas las forma de discriminación, incluso por motivos de género, y había creado el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), cuyo mandato consistía en fomentar en la sociedad y sus instituciones una cultura de igualdad entre los géneros.

412. Entre los adelantos más importantes logrados por INMUJERES, se había fortalecido a las instituciones en materia de género estableciendo un plan de trabajo de seis años, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y la No Discriminación contra la Mujer, 2001-2006 (PROEQUIDAD), que se aplicaba a todos los sectores de la administración pública federal. El Gobierno había firmado el Acuerdo Nacional para la Igualdad entre el Hombre y la Mujer, en virtud del cual el gabinete y los poderes judicial y legislativo del gobierno federal se comprometían a respetar los objetivos generales de PROEQUIDAD. Se habían presentado 30 proyectos de ley en ámbitos de particular interés para la mujer,

como la participación política, el acoso sexual, la seguridad social, el desarrollo social, la discriminación en el empleo y la violencia. Se había establecido una Mesa Interinstitucional sobre las relaciones entre los géneros para supervisar y evaluar el cumplimiento de los compromisos en materia de género asumidos por el poder ejecutivo. INMUJERES se disponía a establecer un modelo de indicadores de género para evaluar las condiciones de vida de la mujer, la integración de una perspectiva de género en las actividades del Estado, la posición de las mujeres en los órganos encargados de adoptar decisiones, su acceso a la justicia y su participación en la administración de justicia.

413. En relación con el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Convención y de los compromisos enunciados en la Plataforma de Acción de Beijing, el Gobierno, entre otras cosas, había ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención el 15 de marzo de 2002, había formulado y aplicado diversos programas de lucha contra las percepciones estereotipadas de los roles de uno y otro género, había aprobado un proyecto de decreto para enmendar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a fin de establecer cupos obligatorios por género para los próximos cinco procesos electorales federales, había creado un programa de becas en el Ministerio de Educación como medida de acción afirmativa para reducir la disparidad entre los géneros en cuanto a la permanencia en la escuela, había establecido un programa para la salud de la mujer en el Ministerio de Salud y había creado una política integrada y sensible al género para la erradicación de la pobreza, denominada CONTIGO, que garantizaba una calidad de vida mejor a los mexicanos.

414. Una de las prioridades de PROEQUIDAD era luchar contra la violencia de queera víctima la mujer. INMUJERES había establecido una mesa institucional para coordinar las acciones de prevención y atención de la violencia familiar y hacia las mujeres, mesa que constituía un marco nacional de acción coordinada contra la violencia que sufrían las mujeres. En ese marco, se estaba examinando con la sociedad civil un Programa Nacional para una Vida Sin Violencia 2002-2004 y se habían promulgado leyes contra la violencia familiar en 15 Estados. También se habían creado programas concretos para afrontar el problema de la violencia familiar en 16 Estados y se habían organizado diversas campañas y programas nacionales contra la violencia familiar.

415. Preocupaba particularmente al Gobierno la gravedad de los actos de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, en el Estado de Chihuahua. Se había establecido una comisión especial para investigar los asesinatos de mujeres perpetrados en la región. También se había establecido una mesa para coordinar las acciones de prevención y erradicación de la violencia, basada en la mesa nacional, con el objetivo de formular un plan para restablecer el tejido social en Ciudad Juárez y mejorar las condiciones de vida de los hijos de las mujeres asesinadas y de los residentes de la ciudad en su conjunto.

416. La representante afirmó que se habían aplicado diversas medidas para erradicar la trata de mujeres y el proxenetismo en todo el país, como la introducción de un plan de acción interinstitucional para prevenir, atender y erradicar la explotación sexual comercial de menores, la creación de la policía cibernética, la creación de un órgano interinstitucional de coordinación para la erradicación de la práctica de utilizar niños en la pornografía, enmiendas al Código Penal Federal, la aprobación de la ley de protección de los derechos de los niños y los adolescentes y la ratificación del Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo.

417. La representante observó que el Gobierno había hecho un enorme esfuerzo por establecer una nueva relación entre la población indígena de México, el Estado y la sociedad en su conjunto. Se había formulado el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. También se había presentado una enmienda constitucional al plan para los indígenas en que se reconocía que los pueblos indígenas estaban en una situación de desventaja en lo social y económico, pero se había apelado contra ella en la Suprema Corte. En el marco del Programa Intersectorial de Atención a Mujeres Indígenas, INMUJERES había firmado un acuerdo interinstitucional con la Oficina Representativa de Desarrollo de Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional Indigenista, en cuyo marco se estaban ejecutando diversos proyectos.

418. Como parte de las actividades del Gobierno encaminadas a establecer nuevas alianzas con la sociedad civil, la representante señaló que INMUJERES, en colaboración con la sociedad civil, había establecido la Agenda para el Diálogo Permanente entre el Instituto, los departamentos del gobierno federal y organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de investigación. La representante añadió que, en el marco del Mecanismo de Diálogo con las Organizaciones de la Sociedad Civil para la Defensa de los Derechos Humanos, creado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, INMUJERES coordinaría debates sobre los derechos de la mujer y el cumplimiento de la Convención.

419. A modo de conclusión, la representante aseguró al Comité que el Gobierno reconocía que quedaba mucho por hacer para lograr y mantener el adelanto y la emancipación de la mujer. Entre otros problemas a que debía hacer frente el Gobierno, mencionó los siguientes: mejorar la administración de justicia y esclarecer los crímenes cometidos contra mujeres de Ciudad Juárez; ajustar la adopción de decisiones judiciales de México a los tratados y acuerdos internacionales firmados y ratificados por el Gobierno de México respecto de la defensa, protección y promoción de los derechos de la mujer; incorporar una perspectiva de género en la presupuestación y el gasto públicos; promover la acción afirmativa en favor de la mujer en la reglamentación de las instituciones de crédito; modernizar la legislación de trabajo para asegurar la mayor cobertura posible de seguridad social para las madres trabajadoras de todos los sectores y regiones geográficas del país; promover programas de compensación para

que las mujeres puedan acceder a oportunidades de empleo en condiciones de igualdad, particularmente en la economía estructurada; garantizar a las mujeres de zonas rurales, las mujeres indígenas y las que residen en los municipios más pobres el acceso a servicios de salud y de educación y fomentar cambios en las actitudes, valores y prácticas sexistas y discriminatorias.

b) Observaciones finales del Comité

## **INTRODUCCIÓN**

420. El Comité expresa su agradecimiento al Estado parte por la presentación de manera creativa del quinto informe periódico siguiendo las directrices formuladas por el Comité en la elaboración de los informes, así como por la franca presentación oral. El Comité encomia asimismo la amplitud de las respuestas a las preguntas que por escrito planteó el Comité al Estado parte.

421. El Comité encomia también al Estado parte por el envío de una delegación numerosa y de alto nivel encabezada por la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), y que incluyó representantes de diferentes instituciones gubernamentales, legisladoras de diferentes partidos políticos, investigadoras y organizaciones no gubernamentales.

## **ASPECTOS POSITIVOS**

422. El Comité felicita al Estado parte por la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer el 15 de marzo de 2002 y la aceptación de la enmienda del artículo 20.1 de la Convención.

423. El Comité observa con beneplácito la reforma constitucional llevada a cabo el 14 de agosto de 2001 por la que se incorpora dentro del ordenamiento jurídico mexicano la prohibición específica de discriminación basada en el sexo.

424. El Comité acoge favorablemente la creación por ley del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en enero del 2001, con lo que se institucionaliza la perspectiva de género en la política nacional, configurándose como mecanismo nacional con rango ministerial, autárquico, descentralizado, dotado de presupuesto propio y con impacto transversal en todas las instituciones de gobierno. Asimismo, el Comité observa con beneplácito el diseño transversal del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y la no Discriminación 2001-2006 (PROEQUIDAD) como eje rector de la política nacional en materia de género.

425. El Comité aprecia el esfuerzo realizado por el Estado parte para reducir las diferencias entre las niñas y niños en la permanencia y la promoción en el

sistema escolar, en particular, a través del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior.

426. El Comité felicita al Estado por hacer realidad la iniciativa de establecer un Sistema Interactivo de seguimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer creado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, en el marco de su programa de cooperación con INMUJERES, como mecanismo de seguimiento e intercambio de información de los informes presentados al Comité por los Estados partes de la Convención en América Latina y el Caribe.

## **PRINCIPALES ESFERAS DE PREOCUPACIÓN Y RECOMENDACIONES**

427. Aunque el Comité toma nota de las reformas, las iniciativas legislativas y los planes y programas que se están llevando a cabo, le preocupa de manera especial la ausencia de evaluación de los diversos programas puestos en práctica, así como de su impacto específico en las mujeres en particular.

428. El Comité exhorta al Estado parte a prestar especial atención a la promoción de la implementación y evaluación de las políticas en los tres niveles de gobierno existentes en el país, en particular, las municipalidades y al establecimiento de un calendario específico para vigilar y evaluar los progresos alcanzados en el cumplimiento de las obligaciones de la Convención.

429. El Comité expresa su preocupación porque no se describen casos en que la Convención haya sido invocada ante los tribunales, así como ante la falta de recopilación de sentencias a este respecto.

430. El Comité insta al Estado parte a que emprenda campañas de difusión, educación y sensibilización sobre las disposiciones de la Convención dirigidas a la sociedad en su conjunto y, en particular, al personal encargado de la administración y defensa de la justicia y a las mujeres mexicanas en especial, para hacerlas conocedoras de sus derechos en el ámbito tanto judicial nacional como estatal.

431. Si bien observa que el problema de la violencia es considerado como una de las áreas prioritarias del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación (PROEQUIDAD), y que se han promulgado reformas importantes al Código Penal, el Comité expresa gran preocupación por la violencia contra la mujer en México, incluyendo la violencia doméstica, que permanece sin penalizar en varios Estados.

432. El Comité pide al Estado parte que tenga en cuenta la Recomendación 19 sobre la violencia contra la mujer y tome las medidas necesarias para que la ley sancione adecuadamente todas las formas de violencia contra la mujer y la



existencia de procedimientos adecuados para la investigación y el procesamiento. Recomienda que se promueva la promulgación de leyes federales y estatales, según proceda, que criminalicen y sancionen la violencia doméstica y a los perpetradores de la misma y que se adopten medidas para que las mujeres víctimas de tal violencia puedan obtener reparación y protección de inmediato, en particular, mediante el establecimiento de teléfonos de atención 24 horas, el aumento de centros de acogida y de campañas de tolerancia cero respecto de la violencia contra la mujer, para que se reconozca como un problema social y moral inaceptable. Asimismo, el Comité considera especialmente importante que se adopten medidas para la capacitación en derechos humanos y tratamiento de la violencia contra la mujer del personal de los servicios de salud, comisarías y fiscalías especializadas.

433. Preocupa al Comité que, aunque el Estado parte ha puesto en práctica estrategias para la reducción de la pobreza, ésta constituye un grave obstáculo para el goce de los derechos de las mujeres que representan la mayoría de los sectores más vulnerables, en especial, las mujeres de zonas rurales e indígenas.

434. El Comité insta al Estado parte a que se asigne prioridad a la mujer en su estrategia de erradicación de la pobreza, con especial atención a las mujeres de las zonas rurales e indígenas, y, en este contexto, se deberían adoptar medidas y programas específicos dirigidos a garantizar que la mujer disfrute plenamente de sus derechos en un plano de igualdad en las áreas de educación, empleo y salud, haciendo especial hincapié en el trabajo conjunto con organizaciones no gubernamentales y en la participación de dichas mujeres no sólo como beneficiarias sino también como agentes de cambio en el proceso de desarrollo.

435. El Comité observa con gran preocupación la problemática de la explotación de la prostitución, la pornografía infantil y el tráfico y la trata de mujeres y niñas en México, así como la ausencia de estadísticas desagregadas por sexo sobre la incidencia y evolución de estos fenómenos.

436. El Comité alienta al Estado parte a tomar medidas para combatir el fenómeno del tráfico y la trata de mujeres y niñas, tanto hacia el extranjero como del exterior hacia el país, la explotación de la prostitución, así como a recopilar y sistematizar datos desagregados por sexo, con vistas a la formulación de una estrategia amplia para poner fin a estas prácticas degradantes y sancionar a sus perpetradores.

437. Dado el creciente número de mujeres mexicanas que están emigrando a otros países en busca de mayores oportunidades laborales, preocupa al Comité que tal circunstancia les pueda hacer especialmente vulnerables a situaciones de explotación o tráfico.

438. El Comité exhorta al Estado parte a que se concentre en las causas de este fenómeno, adoptando medidas encaminadas a mitigar la pobreza y a potenciar

e impulsar el papel económico de la mujer, así como la plena garantía del reconocimiento y ejercicio de sus derechos. Asimismo el Comité alienta al Estado parte a buscar acuerdos bilaterales o multilaterales con los países de destino de estas mujeres.

439. El Comité expresa gran preocupación por los acontecimientos sucedidos en Ciudad Juárez y por los continuos homicidios y desaparición de mujeres. El Comité se muestra especialmente preocupado por la aparente falta de conclusiones finales en las investigaciones sobre las causas de los numerosos homicidios de mujeres y la identificación y el enjuiciamiento de los perpetradores de tales crímenes para proteger a las mujeres de dicha violencia.

440. El Comité insta al Estado parte a impulsar y acelerar el cumplimiento de la Recomendación 44/98 emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos Mexicana, en relación con el esclarecimiento y la sanción de los homicidios de Ciudad Juárez. Asimismo, el Comité insta al Estado parte a que proteja a las mujeres de esta violación de su derecho humano a la seguridad personal.

441. El Comité manifiesta preocupación por la baja calidad en el empleo de las mujeres mexicanas, en lo referente a discriminación salarial, segregación vertical y horizontal y prestaciones sociales. Asimismo, preocupa al Comité de manera especial la problemática de las mujeres que trabajan en el sector no estructurado, incluidas las trabajadoras domésticas, y sobre todo, preocupa también al Comité la situación de las mujeres trabajadoras de la industria maquiladora, cuyos derechos laborales más básicos no se respetan; en particular, preocupa al Comité la exigencia, por parte de los empleadores, de resultados negativos de las pruebas de embarazo y la posibilidad de que las trabajadoras de esa industria sean despedidas si los resultados son positivos.

442. El Comité recomienda al Estado parte que acelere la adopción de las reformas necesarias de la Ley laboral, incluida la prohibición de discriminación contra la mujer, para garantizar su participación en el mercado laboral en un plano de igualdad real con los hombres. Asimismo, insta al Estado parte a hacer efectivos los derechos laborales de las mujeres en todos los sectores. Con este fin, se recomienda al Estado parte fomentar y potenciar el papel del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en el proceso de negociación de la Ley laboral para dar cumplimiento específico a las necesidades de las mujeres trabajadoras, en particular al principio de igual retribución por trabajo de igual valor y a la prohibición específica de requerir a las trabajadoras de la industria maquiladora el test negativo de embarazo.

443. El Comité expresa su preocupación por el bajo porcentaje de mujeres en puestos de alto nivel en todas las esferas, en particular, las esferas política, parlamentaria, sindical y educativa.

444. El Comité recomienda que se adopten estrategias dirigidas a lograr un aumento del número de mujeres que intervienen en la adopción de decisiones a todos los niveles, y en particular, en las municipalidades a nivel local, a través de la adopción de medidas especiales de carácter temporal de conformidad con el artículo 4.1 de la Convención, y se refuercen las actividades encaminadas a promover mujeres a cargos de dirección tanto en el sector público como el privado, con programas de capacitación especiales y campañas de sensibilización sobre la importancia de la participación de la mujer en la adopción de decisiones a todos los niveles.

445. El Comité observa con preocupación la alta tasa de mortalidad derivada de la maternidad, en especial, en aquellos casos derivados de abortos en adolescentes, y la insuficiente educación, difusión, accesibilidad y oferta de todos los métodos anticonceptivos, especialmente entre las mujeres pobres de las zonas rurales y urbanas, así como entre los adolescentes. Asimismo, el Comité nota con preocupación el incremento del VIH/SIDA entre los adolescentes, especialmente entre las mujeres.

446. El Comité recomienda que el Estado parte examine la situación de la población adolescente con prioridad y lo exhorta a adoptar medidas para que se garantice el acceso a servicios de salud reproductiva y sexual y se preste atención a las necesidades de información de los adolescentes, incluso mediante la aplicación de programas y políticas conducentes a incrementar los conocimientos sobre los diferentes medios anticonceptivos y su disponibilidad, en el entendimiento de que la planificación de la familia es responsabilidad de ambos integrantes de la pareja. Además, insta al Estado parte a que se fomente la educación sexual de los adolescentes, prestando especial atención a la prevención y a la lucha contra el VIH/SIDA.

447. El Comité nota la insuficiencia de datos estadísticos desagregados por sexo en muchas de las áreas abarcadas por el quinto informe, a pesar de que el Comité tiene entendido que el Censo Nacional Mexicano se realiza a través de estadísticas desagregadas por sexo.

448. El Comité recomienda una recopilación amplia de datos desagregados por sexo e insta al Estado parte a incluir estadísticas relevantes que muestren la evolución del impacto de los programas.

449. El Comité observa con preocupación que la edad mínima legal establecida para contraer matrimonio en la mayoría de los Estados, fijada en 16 años, es muy baja, y no es igual para niñas y niños.

450. El Comité recomienda la revisión de tal legislación, aumentando la edad mínima legal para contraer matrimonio, así como su aplicación a niñas y niños por igual de acuerdo a lo dispuesto en la Convención sobre la eliminación de

todas las formas de discriminación contra la mujer y en la Convención sobre los Derechos del Niño.

451. El Comité pide al Estado parte que al presentar su próximo informe periódico de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Convención responda a las cuestiones concretas planteadas en estas observaciones finales.

452. Tomando en consideración las dimensiones de género de las declaraciones, los programas y las plataformas de acción aprobados en las conferencias mundiales, cumbres y períodos extraordinarios de sesiones de las Naciones Unidas (como el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para examinar y evaluar la aplicación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (el vigésimo primer período extraordinario de sesiones), el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la infancia (el vigésimo séptimo), la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia y la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento), el Comité pide al Estado parte que incluya información sobre la aplicación de los aspectos de esos documentos que guarden relación con artículos pertinentes de la Convención en su próximo informe periódico.

453. El Comité pide que México dé amplia difusión a las presentes observaciones finales con objeto de que la población del país, y en particular los funcionarios públicos y los políticos, tengan conocimiento de las medidas que se han adoptado para asegurar la igualdad de jure y de facto de la mujer, y las demás medidas que sean necesarias. También pide al Estado parte que continúe difundiendo ampliamente, en particular entre las organizaciones de mujeres y de derechos humanos, la Convención y su Protocolo Facultativo, las recomendaciones generales del Comité, la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y los resultados del vigésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General titulado “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”.



**OBSERVACIONES FINALES DEL  
COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN  
DE LA DISCRIMINACIÓN  
CONTRA LA MUJER**

MÉXICO 1998

NOTA:

*El Informe del Estado mexicano; el texto mismo de las observaciones finales, y otra información importante pueden consultarse en la página de Internet del Comité, correspondiente al 18º período de sesiones, celebrado del 19 de enero al 6 de febrero de 1998.*

*Disponible en:*

*<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/cedaws18.htm>*



Convención sobre la eliminación  
de todas las formas de discriminación  
contra la mujer

Comité para la Eliminación de la Discriminación  
contra la Mujer

14 de mayo de 1998

### **MÉXICO (SESIÓN: 18)**

354.El Comité examinó los informes periódicos tercero y cuarto combinados de México (CEDAW/C/MEX/3-4 y Add.1) en sus sesiones 376a y 377a, celebradas el 30 de enero de 1998 (véase CEDAW/C/SR.376 y 377).

355.Al presentar el informe, la representante señaló que la constitución de México garantizaba iguales derechos a mujeres y hombres. Además, la constitución decía expresamente que las mujeres tenían los mismos derechos que los hombres en cuanto a la educación, la planificación de la familia, la nacionalidad, el empleo, la remuneración y la participación política.

356.Para cumplir los compromisos contraídos en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, México había establecido un Mecanismo Nacional para el Adelanto de la Mujer, dentro de la Secretaría del Interior, encargado de poner en práctica el Programa Nacional de la Mujer: Alianza para la Igualdad, documento que contenía las estrategias de México para la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing. La Oficina de Coordinación Ejecutiva del Programa Nacional de la Mujer se encargaba de enlazar y coordinar las acciones interinstitucionales que permitirían el cabal cumplimiento del Programa Nacional de la Mujer y otros programas de Gobierno. Así, el Consejo Consultivo y la Contraloría Social se integraron como órganos para brindar orientación, dar seguimiento y vigilar el cumplimiento del programa. Esos dos órganos estaban constituidos por mujeres pertenecientes a diferentes sectores de la sociedad.

357.El Gobierno de México se había esforzado por que sus políticas nacionales estuvieran a tono con los acuerdos internacionales relativos a la condición jurídica y social de la mujer. En enero de 1994, la Secretaría de Relaciones Exteriores había creado una dependencia de coordinación para las cuestiones



internacionales relacionadas con la mujer que supervisaba la aplicación de los acuerdos internacionales. Por otra parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encargaba de analizar la legislación mexicana para determinar si se ajustaba a los acuerdos internacionales relativos a los derechos de las mujeres y los niños y proponía enmiendas a las leyes vigentes de ser necesario.

358. La representante informó que México había establecido cuotas para promover la participación de la mujer en la toma de decisiones políticas. La legislación electoral federal pedía a los partidos políticos que establecieran un límite a las candidaturas de un mismo género. Posteriormente, dos importantes partidos políticos habían establecido cuotas para que al menos el 30% de sus candidatos fuesen mujeres y uno había establecido una opción preferencial para seleccionar a mujeres.

359. México había promulgado leyes especiales y había modificado los códigos civil y penal del Distrito Federal a fin de combatir y penar los casos de violencia en el hogar. Por otra parte, en la mayoría de los estados de México se habían iniciado consultas a nivel local para reformar los códigos civil y penal en lo que tenía que ver con la violencia contra la mujer. Además, se habían emprendido programas especiales para prestar apoyo a las mujeres víctimas de la violencia.

360. Si bien las mujeres y las jóvenes estaban insuficientemente representadas en la educación superior, en los últimos años había aumentado su matriculación. El índice de analfabetismo de México, aunque estaba disminuyendo, seguía siendo alto entre las mujeres de mayor edad, las indígenas y las campesinas. Esto había conducido al establecimiento de programas compensatorios encaminados a eliminar el atraso educacional en las comunidades rurales e indígenas en que reinaba una situación de extrema pobreza o que estaban aisladas y no tenían acceso a los servicios habituales de educación. El Instituto Nacional de Educación para Adultos dirigía sus acciones a una población compuesta en su mayoría por mujeres y también ofrecía servicios no escolares de capacitación para el trabajo. El Consejo Nacional de Fomento Educativo trabajaba en asentamientos con menos de 150 habitantes con el objetivo de instalar escuelas en las propias comunidades.

361. La representante afirmó que las mujeres asalariadas tenían que enfrentar la doble carga del trabajo y las responsabilidades familiares, y tendían a concentrarse en las profesiones peor remuneradas. El Gobierno de México prestaba singular atención a las necesidades de capacitación de las mujeres dentro del Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados de la Secretaría del Trabajo.

362. La mortalidad materna había disminuido significativamente, gracias a las campañas de información y capacitación. Además, el uso cada vez mayor de anticonceptivos había producido una reducción de la fecundidad. Para que la atención de la salud se ajustara más a las necesidades de la mujer, la Secretaría de Salud había iniciado un programa de incorporación de la perspectiva de género

en todas las actividades de su política y sus programas. También se habían aplicado políticas y programas de salud para disminuir y prevenir la incidencia de cáncer cérvicouterino y de mama.

363. Los hogares encabezados por mujeres eran los más vulnerables a la pobreza. A fin de combatir la pobreza, el Gobierno de México aplicaba el Programa de Educación, Salud y Alimentos, creado en 1997. El Programa estaba generando un conjunto de medidas afirmativas en favor de la población femenina, tras reconocer las desventajas de las mujeres y niñas en lo relativo a la alimentación, la educación y la salud. El Gobierno también concedía micro créditos a las mujeres y prestaba apoyo a las empresarias.

364. La situación de las campesinas de México era muy diversa, pues variaba según el origen étnico y la región de procedencia. Con todo, las campesinas solían tener menos acceso a la educación y a la atención de la salud. El mecanismo nacional había adoptado políticas e iniciado programas para mejorar la situación de las campesinas, como la formación de una red nacional de mujeres rurales, a fin de conectar entre sí a las organizaciones gubernamentales con miras a promover el desarrollo integral.

365. Para concluir, la representante indicó que las mujeres mexicanas habían avanzado significativamente en los últimos años, si bien enfrentaban aún muchos obstáculos para el pleno goce de sus derechos. La representante destacó el compromiso del Gobierno de México de seguir adoptando políticas encaminadas a que mujeres y niñas recibieran igual trato e iguales oportunidades. Asimismo, reconoció que los cambios más profundos dimanaban de los valores y actitudes arraigados en la sociedad, que sólo podrían lograrse mediante procesos que requerían tiempo y una firme voluntad política.

## **INTRODUCCIÓN**

366. El Comité expresa su agradecimiento por los informes tercero y cuarto presentados por el Gobierno de México, que reflejan la situación actual del cumplimiento de la Convención en el país, así como los programas y acciones puestos en práctica para mejorar la condición de la mujer.

367. El Comité señala que la importancia otorgada por el Gobierno de México a la Convención queda demostrada también por el alto nivel de la delegación que representó al Estado parte en el período de sesiones.

368. El Comité da las gracias al Gobierno de México por su informe oral, así como por sus respuestas a las preguntas del Comité y por la declaración de su representante, traducida al francés y al inglés.

369.El Comité expresa su agradecimiento por las respuestas exhaustivas y precisas proporcionadas por el Gobierno de México a todas las preguntas, y por la información actualizada que ofreció la representante del Gobierno de México en su intervención.

370.El Comité felicita al Gobierno de México por los logros alcanzados desde el último informe, tanto en cuanto a la legislación, como en lo relativo a avances reales en la situación de la mujer.

371.El Comité agradece a la representante de México la franqueza con que ha expuesto la situación socioeconómica y política de la mujer en su país y la forma en que el Gobierno ha tratado de aplicar la Convención, además de la exposición objetiva y analítica de los obstáculos para el adelanto de la mujer en México.

372.El Comité observa que el informe, además de incluir las respuestas del Gobierno de México al cuestionario del Comité, ofrece información valiosa y exhaustiva sobre los diversos programas ejecutados y por ejecutarse del Gobierno de México. El Comité considera que la información específica sobre la situación de las mujeres indígenas en Chiapas es de suma importancia.

## **ASPECTOS POSITIVOS**

373.El Comité reconoce con satisfacción los esfuerzos del Gobierno de México por aplicar la Convención mediante numerosos programas ya en marcha o previstos para el adelanto de la mujer mexicana, y encomia el marco legal establecido para la aplicación de la Convención. El Comité destaca que el Gobierno de México ha aprobado la Plataforma de Acción sin reservas y ha introducido un programa nacional de acción para la aplicación de la Plataforma y el seguimiento de los compromisos asumidos en Beijing.

374.El Comité toma nota de que la constitución da garantías para la protección de los derechos de las mujeres y de los hombres, como individuos y como grupos.

375.El Comité destaca la importancia del Programa Nacional de la Mujer: Alianza para la Igualdad, creado el 8 de marzo de 1995 como mecanismo nacional para impulsar las acciones tendientes a mejorar la condición de la mujer, de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal y también para las entidades paraestatales. El Comité observa con satisfacción que la coordinadora ejecutiva del Programa Nacional de la Mujer, que coordina todos los esfuerzos dirigidos al adelanto de la mujer, tiene categoría de Subsecretaria de Estado.

376.El Comité reconoce con satisfacción que la Convención sirve de marco tanto para el Programa Nacional de la Mujer como para la Comisión Nacional de Derechos Humanos y que el Plan Nacional de Desarrollo incluye esfuerzos en favor de la aplicación de la Convención.

377.El Comité toma nota con satisfacción de que durante el período transcurrido desde 1993 hasta la fecha se han realizado importantes reformas constitucionales a fin de promover la situación de la mujer mexicana y aplicar la Convención, y que tras la reforma constitucional se han producido modificaciones en otras leyes.

378.El Comité observa con satisfacción que, con arreglo a la reforma constitucional, actualmente tanto la educación primaria como la secundaria son obligatorias para las mujeres y las niñas.

379.El Comité observa con satisfacción que los códigos civil, penal y de procedimiento civil han sido modificados a fin de facilitar las actuaciones relativas a la violencia contra la mujer en la familia, incluida la violación por el marido. Asimismo, elogia la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar que entró en vigor en 1996 para el Distrito Federal, y el hecho de que México haya firmado la Convención Interamericana sobre la Prevención, el Castigo y la Erradicación de la Violencia contra la Mujer (la Convención de Belém do Pará).

380.El Comité toma nota con agrado de que recientemente el Congreso de la Unión aprobó la adición de un artículo transitorio al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, según el cual los partidos políticos nacionales deben considerar la posibilidad de establecer en sus estatutos que la proporción de candidatos a diputados y senadores del mismo género no excederá del 70%.

381.El Comité toma nota con satisfacción de los esfuerzos encaminados a la ejecución de programas de acción afirmativa en varias esferas, incluido el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los cuales demuestran un perfecto entendimiento del párrafo I del artículo 4 de la Convención.

382.El Comité acoge con satisfacción la iniciativa del Gobierno de México de crear un sistema de información, documentación e investigación sobre la situación de las mujeres y lo considera una importante herramienta para la elaboración de mejores políticas de igualdad, incluso para reflejar el trabajo no remunerado de las mujeres.

383.El Comité observa con satisfacción el número considerable de mujeres que trabajan en el poder judicial y el hecho de que las mujeres ocupan el 19% de los puestos judiciales de alto nivel.

384.El Comité toma nota con satisfacción de que en 1995 se instituyó nuevamente el Programa “Mujer, Salud y Desarrollo” y se ha elaborado además el Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1995–2000, que son prueba evidente de los esfuerzos que se realizan en el país por mejorar la calidad en el sistema de salud para la mujer.

385.El Comité encomia la iniciativa del Gobierno de alentar la participación de las organizaciones no gubernamentales de mujeres en los programas para la aplicación de la Convención.

386.El Comité encomia al Gobierno de México por haber expresado objeciones a las reservas presentadas por algunos Estados partes en la Convención.

Factores y dificultades que afectan a la aplicación de la Convención

387.El Comité observa que, si bien la Convención forma parte de la Ley Suprema y su aplicación es obligatoria a nivel federal, todavía en las legislaciones específicas de diversos estados hay aspectos que discriminan a la mujer y no se avienen a lo estipulado en la legislación nacional y en la Convención.

388.El Comité observa que la aplicación de la Convención se ve obstaculizada por el hecho de que México es un país de gran extensión geográfica, multiétnico, pluricultural y en vías de desarrollo, con una difícil situación económica que afecta a las capas más vulnerables de la sociedad, especialmente a las mujeres.

## **PRINCIPALES ESFERAS DE PREOCUPACIÓN**

389.El Comité expresa su preocupación por la situación de discriminación en que se encuentran las mujeres indígenas cuyos índices de salud, educación y empleo son inferiores a la media nacional. También preocupa la situación de las mujeres campesinas que viven en condiciones de pobreza y de pobreza extrema.

390.El Comité expresa su preocupación en relación con la situación de las mujeres y los niños indígenas, especialmente en el territorio de Chiapas, pues en las zonas de conflicto donde operan cuerpos policiales o armados, las mujeres suelen ser víctimas inocentes de la violencia.

391.El Comité expresa su preocupación en relación con la discriminación que tiene lugar de hecho, en particular en el caso de las mujeres que trabajan en las plantas maquiladoras, donde, según la información recibida de varias fuentes, se viola la legislación laboral mexicana, especialmente en lo que concierne a los derechos reproductivos de las trabajadoras. El Comité se refiere también a lo que ocurre en algunas zonas donde no se aplica el principio de salario igual por trabajo de igual valor y las mujeres en edad reproductiva tienen que pasar obligatoriamente pruebas de embarazo para poder trabajar.

392.El Comité observa que en el informe no se describen casos en que se haya utilizado la Convención para sustentar la defensa de los derechos humanos de la mujer. Al Comité le preocupa que la ausencia de esos casos se deba o bien a que las mujeres no son conscientes de la Convención y de su primacía sobre las leyes nacionales, o bien a que carezcan de recursos suficientes para tener acceso al sistema judicial.

393.El Comité observa que, a pesar de las medidas legislativas adoptadas, la violencia contra la mujer, y particularmente la violencia doméstica, sigue siendo un grave problema que confronta la sociedad mexicana.

394.El Comité observa la elevada demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos, en particular, entre las mujeres urbanas pobres, las mujeres rurales y las adolescentes. También observa con inquietud los casos de aplicación de métodos anticonceptivos en algunas localidades sin el consentimiento expreso de la mujer que se exige en la legislación del país.

395.El Comité manifiesta gran inquietud ante la posible existencia de trata de mujeres y señala que, de existir, ello constituye una grave violación de los derechos humanos de las mujeres.

396.El Comité advierte de la posibilidad de que, en las condiciones actuales, pueda verse afectada la política dirigida a la igualdad de géneros en el sistema educativo por la descentralización de la enseñanza en el país.

397.El Comité destaca la falta de acceso a servicios de cuidado de niños y ancianos.

398.El Comité considera que son insuficientes las políticas de promoción de la igualdad en el seno de la familia, ya que es en la familia donde se perpetúan los papeles estereotipados debido a tradiciones profundamente arraigadas sobre la superioridad de los hombres. Además, el Comité subraya que algunas disposiciones legales pudieran seguir promoviendo la desigualdad y los papeles tradicionales en el seno de la familia.

399.El Comité señala los altos niveles de embarazo entre las adolescentes y el hecho de que las mujeres no tienen acceso fácil y rápido al aborto en todos los estados.

400.El Comité expresa su preocupación por la ausencia de información sobre las mujeres que emigran del país.

## **SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES**

401.El Comité invita a México a que siga permitiendo que las organizaciones no gubernamentales de mujeres participen en la aplicación de la Convención.

402.El Comité recomienda que, a pesar de la estructura del Gobierno federal, la constitución y la Convención de Belém do Pará se apliquen en todo el país para acelerar los cambios legales en todos los estados y pide al Gobierno de México que presente informaciones sobre las medidas tomadas al respecto en el próximo informe.

403.El Comité recomienda que el Gobierno de México continúe sus esfuerzos por reducir los niveles de pobreza entre las mujeres rurales, especialmente indígenas, y que trabaje en colaboración con las organizaciones no gubernamentales, dedicando especiales esfuerzos a impulsar programas de educación, empleo y salud que propicien la integración de la mujer como beneficiaria y protagonista del proceso de desarrollo. Dados los niveles relativamente altos de crecimiento de la economía mexicana a que se hizo referencia, el Comité señala que vería

con agrado que se lograra redistribuir la riqueza de forma más equitativa entre la población.

404.El Comité sugiere que México haga una evaluación de las áreas a las que no se aplica la acción afirmativa, por ejemplo el sector privado, y que presente en el próximo informe una evaluación consolidada de todas las iniciativas de acciones afirmativas.

405.El Comité propone que en su próximo informe México brinde mayor información sobre los mecanismos que existen para que las mujeres puedan apelar judicialmente en base a la Convención.

406.El Comité expresa la esperanza de que el Gobierno siga vigilando el cumplimiento de la legislación laboral en las plantas maquiladoras, y continúe la labor de sensibilización de los empleadores en esas plantas.

407.El Comité solicita también que la Secretaría de Reforma Agraria siga tratando oficialmente de persuadir a las asambleas de los ejidos de que asignen a las mujeres las parcelas que les corresponden.

408.El Comité recomienda que el Gobierno evalúe la conveniencia de revisar la legislación que penaliza el aborto y sugiere que se evalúe la posibilidad de autorizar el uso del anticonceptivo RU486, tan pronto esté disponible, ya que es económico y de fácil uso.

409.El Comité solicita que en el próximo informe se incluya información sobre los efectos de los programas para limitar y prevenir los embarazos entre las adolescentes.

410.El Comité recomienda que se desarrolle una labor de capacitación del personal de la salud sobre los derechos humanos de la mujer, específicamente sobre su derecho a seleccionar, libremente y sin coacción, los métodos anticonceptivos.

411.El Comité sugiere que el Gobierno siga procurando adoptar una legislación nacional sobre todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la violencia en el hogar, para lo cual se han de ajustar las leyes de los estados a las leyes.

412.El Comité solicita al Gobierno que se piense en la posible ejecución de un plan integrado a largo plazo de lucha contra la violencia, el cual podría contemplar la acción judicial; la capacitación del personal judicial, policial y de salud; la información a las mujeres sobre sus derechos y sobre la Convención; y el fortalecimiento de los servicios de atención a las víctimas.

413.El Comité recomienda que se tomen medidas rigurosas contra los perpetradores de violencia contra las mujeres y que se haga más fácil a las víctimas entablar una acción judicial contra ellos.

414.El Comité recomienda que el Gobierno examine en su próximo informe la cuestión de si tiene o no la intención de legalizar la prostitución y de si esto ha



sido debatido públicamente. Recomienda enérgicamente que al legislar no se discrimine a las prostitutas sino que se sancione a los proxenetas.

415.El Comité recomienda que se establezcan cambios en las sanciones que fija la ley para los perpetradores de violación y que el Estado vele por su aplicación. Recomienda además que se promuevan campañas de sensibilización para las organizaciones no gubernamentales y los legisladores.

416.El Comité sugiere que se tomen medidas en contra de los empleadores que discriminan en base al embarazo. Las mujeres afectadas deben recibir apoyo y se deben dar señales claras a la sociedad de que ese tipo de discriminación no será tolerado.

417.El Comité pide al Gobierno que en su próximo informe le proporcione información sobre los mecanismos de apelación de que disponen las mujeres cuando al dividirse los bienes en el divorcio se ven perjudicadas a pesar de su contribución al patrimonio familiar.

418.El Comité pide al Gobierno que en su próximo informe le proporcione información sobre las mujeres que emigran, sobre los lugares de destino y sobre si la migración es regulada por algún organismo autorizado.

419.El Comité pide que en el próximo informe se incluyan datos comparativos entre hombres y mujeres sobre las pensiones, en cuanto a acceso y monto mínimo.

420.El Comité pide que en el próximo informe se incluya información sobre si la homosexualidad está tipificada en el código penal.

421.El Comité pide informaciones sobre las mujeres jefas de empresas rurales y sobre los programas para la promoción económica de las mujeres rurales.

422.El Comité recomienda que se establezcan programas de educación sobre las disposiciones de la Convención y los derechos de las mujeres para el personal judicial, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los abogados encargados de aplicar la ley, y otros. El Comité recomienda también que se adopten medidas adicionales para incrementar el número de mujeres en todos los niveles del poder judicial y en los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

423.El Comité propone que se lleve a cabo una campaña de educación de las mujeres sobre el contenido de la Convención, alertándolas sobre sus derechos económicos, políticos, civiles y culturales.

424.El Comité acogerá con agrado la inclusión sistemática de estadísticas en los próximos informes para propiciar el diálogo con el Comité sobre la situación de hecho de las mujeres. En particular, el Comité pide datos sobre la aplicación del sistema de información que empieza a ponerse en práctica.



425.El Comité recomienda que el Gobierno de México preste atención preferente a salvaguardar los derechos humanos de las mujeres, incluidos los de las indígenas y las mujeres en las zonas de conflicto, especialmente donde operan cuerpos policiales y armados.

426.El Comité recomienda que todos los estados de México revisen su legislación de modo que, cuando proceda, se garantice el acceso rápido y fácil de las mujeres al aborto.

427.El Comité pide que se dé amplia difusión a estas observaciones finales en México para que el pueblo de México, y en particular sus políticos y funcionarios públicos, tengan conocimiento de las medidas tomadas para asegurar en la práctica la igualdad de la mujer y las medidas adicionales necesarias para alcanzar dicha meta. El Comité pide también al Gobierno que continúe dando amplia difusión, especialmente entre las organizaciones de mujeres y de derechos humanos, a la Convención, las recomendaciones generales del Comité y la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing.



## **ANEXO 1**

Sistematización de las recomendaciones del Comité de la CEDAW formuladas a México derivado de la revisión de informes periódicos.

**NOTA:**

*Las siguientes recomendaciones se agruparon tomando como referencia los ejes temáticos definidos en las observaciones finales adoptadas por el Comité CEDAW a México en 2012. La referencia adoptó un criterio cronológico que parte de las recomendaciones más recientes hasta las primeras revisiones.*

*Para una referencia a otras recomendaciones internacionales sobre los derechos humanos de las mujeres consulte el portal:*

*[www.recomendacionesdh.mx](http://www.recomendacionesdh.mx)*

## 1. OBLIGACIÓN GENÉRICA DE CUMPLIMIENTO

AÑO

RECOMENDACIÓN

**2012**

9. El Comité recuerda la obligación del Estado parte de aplicar de manera sistemática y continua todas las disposiciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y considera que las preocupaciones y recomendaciones que se señalan en las presentes observaciones finales requieren la atención prioritaria del Estado parte desde el momento actual hasta la presentación del próximo informe periódico. En consecuencia, el Comité exhorta al Estado parte a que centre en esas esferas sus actividades de aplicación y a que, en su próximo informe periódico, indique las medidas adoptadas y los resultados conseguidos. El Comité insta al Estado parte a que transmita las presentes observaciones finales a todos los ministerios pertinentes, a la Asamblea Nacional y a la judicatura, a fin de asegurar su plena aplicación.

**2006**

7. Recordando la obligación del Estado Parte de aplicar de manera sistemática y continua todas las disposiciones de la Convención, el Comité considera que las preocupaciones y recomendaciones que se señalan en las presentes observaciones finales requieren la atención prioritaria del Estado Parte desde el momento actual hasta la fecha de presentación del próximo informe periódico. En consecuencia, el Comité insta al Estado Parte a que, en sus actividades de aplicación se centre en esas esferas y a que en su próximo informe periódico comunique las medidas adoptadas y los resultados conseguidos. Insta también al Estado Parte a que presente a todas las secretarías competentes y al Congreso las presentes observaciones finales a fin de garantizar su aplicación cabal.

**2006**

19. El Comité pide al Estado Parte que tome nota de que los términos “equidad” e “igualdad” transmiten mensajes distintos, y su uso simultáneo puede dar lugar a una confusión conceptual. La Convención tiene por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de hecho y de derecho (en la forma y el fondo) entre mujeres y hombres. El Comité recomienda al Estado Parte que en sus planes y programas utilice sistemáticamente el término “igualdad”.

**2002**

430. El Comité insta al Estado parte a que emprenda campañas de difusión, educación y sensibilización sobre las disposiciones de la Convención dirigidas a la sociedad en su conjunto y, en particular, al personal encargado de la administración y defensa de la justicia y a las mujeres mexicanas en especial, para hacerlas conocedoras de sus derechos en el ámbito tanto judicial nacional como estatal.

**1998**

401. El Comité invita a México a que siga permitiendo que las organizaciones no gubernamentales de mujeres participen en la aplicación de la Convención.

**1998**

422. El Comité recomienda que se establezcan programas de educación sobre las disposiciones de la Convención y los derechos de las mujeres para el personal judicial, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los abogados encargados de aplicar la ley, y otros. El Comité recomienda también que se adopten medidas adicionales para incrementar el número de mujeres en todos los niveles del poder judicial y en los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

**1998**

423. El Comité propone que se lleve a cabo una campaña de educación de las mujeres sobre el contenido de la Convención, alertándolas sobre sus derechos económicos, políticos, civiles y culturales.

**1998**

425. El Comité recomienda que el Gobierno de México preste atención preferente a salvaguardar los derechos humanos de las mujeres, incluidos los de las indígenas y las mujeres en las zonas de conflicto, especialmente donde operan cuerpos policiales y armados.

## 2. ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

**2012**

10. Al tiempo que reafirma que incumbe al Gobierno la responsabilidad primordial de cumplir plenamente las obligaciones que el Estado parte ha contraído en virtud de la Convención y especialmente de rendir cuentas al respecto, el Comité destaca que la Convención es vinculante para todos los poderes públicos e invita al Estado parte a que aliente a su Congreso Nacional y los congresos de sus estados a que, de conformidad con su reglamento y cuando proceda, adopten las medidas necesarias para dar aplicación a las presentes observaciones finales y al proceso relacionado con el próximo informe que debe presentar el Gobierno con arreglo a la Convención.

**2012**

14. El Comité insta a las autoridades federales del Estado parte a:

a) Adoptar las medidas necesarias para garantizar, en particular mediante una coordinación efectiva, la armonización coherente y consecuente de la legislación pertinente en todos los planos con las reformas de la Constitución en materia de derechos humanos (2011) y del sistema de justicia penal (2008);

b) Adoptar las medidas necesarias para eliminar las incoherencias en los marcos jurídicos entre los planos federal, estatal y municipal, entre otras cosas integrando en la legislación estatal y municipal pertinente el principio de la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres y derogando las disposiciones discriminatorias contra las mujeres, de conformidad con el artículo 2 g) de la Convención, y proporcionando definiciones y sanciones forzosas, la trata de personas, las lesiones y los homicidios por motivos llamados “de honor”, así como sobre el adulterio;

c) Acelerar sus esfuerzos para armonizar de manera coherente, entre otras cosas, su legislación penal, procesal y civil con la Ley General o las leyes locales sobre el acceso de la mujer a una vida libre de violencia y con la Convención;

d) Establecer mecanismos efectivos en los planos federal y estatal para supervisar la aplicación de leyes sobre el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y la legislación relativa al acceso de las mujeres a los servicios de atención de salud y la educación;

e) Poner en práctica mecanismos para supervisar y sancionar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluidos los del poder judicial, que discriminan a las mujeres y que se niegan a aplicar la legislación que protege los derechos de la mujer.

**2006**

9. El Comité insta al Estado Parte a que conceda una alta prioridad a la armonización de las leyes y las normas federales, estatales y municipales con la Convención, en particular mediante la revisión de las disposiciones discriminatorias vigentes, con el fin de garantizar que toda la legislación se adecue plenamente al artículo 2 y a otras disposiciones pertinentes de la Convención. El Comité insta al Estado Parte a que ponga en marcha un mecanismo eficaz para asegurar y supervisar este proceso de armonización. Recomienda que el Estado Parte adopte medidas para fomentar la concienciación sobre la Convención y las recomendaciones generales del Comité destinadas, entre otros, a los diputados y senadores, los funcionarios públicos, el poder judicial y los abogados a nivel federal, estatal y municipal.

**2006**

13. El Comité insta al Estado Parte a que acelere la aprobación de las enmiendas y de los proyectos de ley pendientes dentro de calendarios concretos. El Comité recomienda al Estado Parte que ponga en marcha una estrategia eficaz con prioridades claras para garantizar la continuidad de los esfuerzos destinados a lograr que se respeten los derechos humanos de la mujer.

### 3. POLÍTICA PÚBLICA

**2006**

11. El Comité insta al Estado Parte a que ponga en marcha mecanismos de coordinación y seguimiento destinados a lograr la armonización y aplicación efectivas de los programas y políticas relativos a la igualdad de género, así como la aplicación de la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres a nivel federal, estatal y municipal. El Comité recomienda que el Estado Parte vele por que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reciba los recursos financieros.

**2006**

21. El Comité insta al Estado Parte a aplicar una estrategia eficaz para incorporar las perspectivas de género en todos los planes nacionales y a estrechar los vínculos entre los planes nacionales para el desarrollo y la erradicación de la pobreza y el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y la No Discriminación contra la Mujer, a fin de asegurar la aplicación efectiva de todas las disposiciones de la Convención. El Comité pide al Estado Parte que, en su próximo informe periódico, incluya información sobre los efectos de las políticas macroeconómicas, incluidos los acuerdos comerciales regionales, sobre las mujeres, en particular las que viven en zonas rurales y trabajan en el sector agrícola.

**2006**

23. El Comité recomienda al Estado Parte que, en sus políticas y programas, distinga claramente entre las políticas y programas sociales y económicos generales que benefician a la mujer y las medidas especiales de carácter temporal con arreglo al párrafo 1 del artículo 4 de la Convención, que son necesarias para acelerar la consecución de la igualdad sustantiva para las mujeres en varios ámbitos, como aclaró el Comité en su recomendación general 25. Además, alienta al Estado Parte a aumentar la aplicación de medidas especiales de carácter temporal a fin de acelerar la consecución de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

**2006**

37. El Comité pide al Estado Parte que haga un análisis más completo y use los datos disponibles para determinar tendencias a lo largo del tiempo y los resultados y el efecto de los programas, planes y políticas a todos los niveles, y que asegure que en su próximo informe periódico se incluyan datos desglosados por estados, zonas rurales y urbanas y grupos indígenas, así como su análisis.

**2002**

428. El Comité exhorta al Estado parte a prestar especial atención a la promoción de la implementación y evaluación de las políticas en los tres niveles de gobierno existentes en el país, en particular, las municipalidades y al establecimiento de un calendario específico para vigilar y evaluar los progresos alcanzados en el cumplimiento de las obligaciones de la Convención.

**2002**

444. El Comité recomienda que se adopten estrategias dirigidas a lograr un aumento del número de mujeres que intervienen en la adopción de decisiones a todos los niveles, y en particular, en las municipalidades a nivel local, a través de la adopción de medidas especiales de carácter temporal de conformidad con el artículo 4.1 de la Convención, y se refuercen las actividades encaminadas a promover mujeres a cargos de dirección tanto en el sector público como el privado, con programas de capacitación especiales y campañas de sensibilización sobre la importancia de la participación de la mujer en la adopción de decisiones a todos los niveles.

**2002**

448. El Comité recomienda una recopilación amplia de datos desagregados por sexo e insta al Estado parte a incluir estadísticas relevantes que muestren la evolución del impacto de los programas.



**1998**

404. El Comité sugiere que México haga una evaluación de las áreas a las que no se aplica la acción afirmativa, por ejemplo el sector privado, y que presente en el próximo informe una evaluación consolidada de todas las iniciativas de acciones afirmativas.

## 4. VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

**2012**

12. El Comité exhorta al Estado parte a:

a) Revisar su estrategia de seguridad pública para la lucha contra la delincuencia organizada a fin de adaptarla a sus obligaciones internacionales de derechos humanos, incluida la Convención, y poner fin a los altos niveles de inseguridad y violencia en el país, que afectan de forma desproporcionada a las mujeres y las muchachas;

b) Invertir los efectos negativos de esta estrategia para las mujeres y las muchachas y cumplir sus obligaciones de diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica, las desapariciones forzadas, las torturas y los asesinatos, en particular el feminicidio; investigar, enjuiciar y sancionar a los autores de delitos, ya sean entidades estatales o no estatales, y proporcionar reparación a las mujeres que hayan sido víctimas de la violencia, independientemente del contexto y de los presuntos responsables;

c) Impartir capacitación sistemática en materia de derechos humanos, en particular sobre los derechos de la mujer, a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, a las fuerzas del ejército y la armada que participan en operaciones en el contexto de la estrategia de seguridad pública y establecer y hacer cumplir un código estricto de conducta a fin de garantizar de modo efectivo el respeto de los derechos humanos;

d) Adoptar todas las medidas necesarias para establecer un sistema estándar para la reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer, desglosados según el tipo de violencia y las circunstancias en que se cometió el acto de violencia, que incluya información sobre los autores y las víctimas de estos actos y la relación entre ellos.

**2012**

16. El Comité exhorta al Estado parte a:

a) Dar prioridad a la plena aplicación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, entre otras cosas ejecutando completamente el Programa Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y activando el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, con la participación de los 32 estados federales;

b) Revisar el mecanismo nacional en vigor para hacer frente a la violencia contra las mujeres con miras a simplificar los procesos y mejorar la coordinación entre sus miembros y fortalecer su capacidad en los planos federal, estatal y municipal, proporcionándole suficientes recursos humanos, técnicos y financieros para aumentar su eficacia en la ejecución de su mandato general de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer;

c) Acelerar la aplicación de las órdenes de protección en el plano estatal, garantizar que las autoridades pertinentes sean conscientes de la importancia de emitir órdenes de protección para las mujeres que se enfrentan a riesgos y adoptar las medidas necesarias para mantener la duración de las órdenes de protección hasta que la víctima de la violencia deje de estar expuesta al riesgo;

d) Abordar urgentemente los obstáculos que limitan la activación del Mecanismo de Alerta de Género.

**2012**

19. El Comité recomienda al Estado parte:

a) Adoptar las medidas necesarias para garantizar que la codificación del feminicidio se base en elementos objetivos que permitan su adecuada calificación en los códigos penales locales; acelerar su codificación en esos códigos penales pendientes; normalizar los protocolos de investigación policial para el feminicidio en todo el país; e informar sin demora a las familias de las víctimas;

b) Desarrollar un registro oficial sistemático de las desapariciones forzosas a fin de poder evaluar la magnitud del fenómeno y adoptar políticas apropiadas; examinar los códigos penales locales para tipificar como delito las desapariciones forzosas; simplificar los procedimientos existentes para activar el Protocolo Alba y la Alerta AMBER, a fin de poner en marcha sin demora la búsqueda de las mujeres y muchachas desaparecidas; y normalizar los protocolos de búsqueda policial;

c) Adoptar medidas para fomentar la denuncia de los casos de violencia contra la mujer, como la violación, y garantizar que existan procedimientos adecuados y armonizados para investigar, enjuiciar y sancionar a los autores de actos de violencia contra la mujer;

d) Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, entre otras cosas mejorando la capacidad de los centros de justicia para las mujeres y poniendo estos centros al alcance de las mujeres y las muchachas que son víctimas de la violencia;

e) Adoptar medidas para mejorar los servicios de apoyo para las mujeres y las muchachas que son víctimas de la violencia, entre otras cosas garantizando su acceso a centros de atención y refugios establecidos, y también garantizando que los profesionales de la educación, los proveedores de servicios de salud y los trabajadores sociales estén plenamente familiarizados con la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005 para la prevención de la violencia contra las mujeres y el trato a las víctimas, que estén sensibilizados sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y sean plenamente capaces de ayudar y apoyar a las víctimas de la violencia;

f) Continuar aplicando las recomendaciones y decisiones sobre la violencia contra la mujer formuladas por diversos mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, incluida la decisión emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Campo Algodonero;

g) Acelerar la detención de los presuntos autores de delitos de violencia contra la mujer y proporcionar información sobre el enjuiciamiento y las sanciones impuestas a los autores en su próximo informe periódico, incluidos las relacionadas con el caso Atenco.

**2006**

15. A la luz de su recomendación general 19, el Comité insta al Estado Parte a que adopte sin demora todas las medidas necesarias para poner fin a la violencia perpetrada contra la mujer por cualquier persona, organización o empresa, así como a la violencia cometida por agentes estatales, o derivada de sus acciones u omisiones, a todos los niveles. El Comité insta al Estado Parte a que acelere la aprobación de la enmienda del Código Penal para tipificar el feminicidio como delito, y a que proceda a la aprobación sin demora del proyecto de Ley general para el acceso de las mujeres a una vida sin violencia. El Comité recomienda al Estado Parte que aplique una estrategia global que incluya iniciativas de prevención en las que participen los medios de comunicación y programas de educación pública destinados a modificar las actitudes sociales, culturales y tradicionales que se hallan en el origen de la violencia contra la mujer y que la perpetúan. El Comité insta al Estado Parte a mejorar el acceso de las víctimas a la justicia y a garantizar que sistemáticamente se imponga un castigo efectivo a los culpables y que las víctimas se puedan beneficiar de programas de protección. El Comité pide al Estado Parte que ponga en marcha mecanismos de seguimiento eficaces y evalúe permanentemente la repercusión de todas sus estrategias y las medidas adoptadas. Asimismo, insta al Estado Parte a que garantice que la encargada de la Fiscalía Especial para la atención de delitos relacionados con actos de violencia contra las mujeres cuente con la autoridad necesaria, así como con recursos humanos y financieros suficientes, para permitirle cumplir su mandato de forma independiente e imparcial. El Comité pide al Estado Parte que se asegure de que la Fiscalía Especial tenga jurisdicción en el caso de los delitos cometidos en San Salvador Atenco, a fin de garantizar que se enjuicie y se castigue a los culpables. El Comité recomienda que el Estado Parte proporcione la asistencia económica, social y psicológica necesaria a las víctimas de estos delitos.

**2002**

432. El Comité pide al Estado parte que tenga en cuenta la Recomendación 19 sobre la violencia contra la mujer y tome las medidas necesarias para que la ley sancione adecuadamente todas las formas de violencia contra la mujer y la existencia de procedimientos adecuados para la investigación y el procesamiento. Recomienda que se promueva la promulgación de leyes federales y estatales, según proceda, que criminalicen y sancionen la violencia doméstica y a los perpetradores de la misma y que se adopten medidas para que las mujeres víctimas de tal violencia puedan obtener reparación y protección de inmediato, en particular, mediante el establecimiento de teléfonos de atención 24 horas, el aumento de centros de acogida y de campañas de tolerancia cero respecto de la violencia contra la mujer, para que se reconozca como un problema social y moral inaceptable. Asimismo, el Comité considera especialmente importante que se adopten medidas para la capacitación en derechos humanos y tratamiento de la violencia contra la mujer del personal de los servicios de salud, comisarías y fiscalías especializadas.

**2002**

440. El Comité insta al Estado parte a impulsar y acelerar el cumplimiento de la Recomendación 44/98 emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos Mexicana, en relación con el esclarecimiento y la sanción de los homicidios de Ciudad Juárez. Asimismo, el Comité insta al Estado parte a que proteja a las mujeres de esta violación de su derecho humano a la seguridad personal.

**1998**

411. El Comité sugiere que el Gobierno siga procurando adoptar una legislación nacional sobre todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la violencia en el hogar, para lo cual se han de ajustar las leyes de los estados a las leyes.

**1998**

412. El Comité solicita al Gobierno que se piense en la posible ejecución de un plan integrado a largo plazo de lucha contra la violencia, el cual podría contemplar la acción judicial; la capacitación del personal judicial, policial y de salud; la información a las mujeres sobre sus derechos y sobre la Convención; y el fortalecimiento de los servicios de atención a las víctimas.

**1998**

413. El Comité recomienda que se tomen medidas rigurosas contra los perpetradores de violencia contra las mujeres y que se haga más fácil a las víctimas entablar una acción judicial contra ellos.

**1998**

415. El Comité recomienda que se establezcan cambios en las sanciones que fija la ley para los perpetradores de violación y que el Estado vele por su aplicación. Recomienda además que se promuevan campañas de sensibilización para las organizaciones no gubernamentales y los legisladores.

## 5. TRATA DE MUJERES Y NIÑAS

**2012**

21. El Comité recomienda al Estado parte:

a) Velar por la aplicación efectiva de la nueva Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, a fin de normalizar la tipificación como delito de la trata de personas en los planos federal y estatal y garantizar una asignación de recursos apropiada para su aplicación;

b) Elaborar un diagnóstico del fenómeno de la trata de mujeres y muchachas, incluidos su alcance, causas, consecuencias y objetivos, así como sus posibles vínculos con las desapariciones de mujeres y muchachas y las nuevas formas de explotación;

c) Recopilar sistemáticamente datos y análisis desglosados sobre la trata de mujeres, a fin de formular una estrategia amplia que incluya medidas de prevención y de enjuiciamiento y sanción a sus autores, así como mejores medidas para rehabilitar a las víctimas;

d) Llevar a cabo campañas nacionales de sensibilización sobre los riesgos y consecuencias de la trata de personas orientados a mujeres y muchachas y capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de migración y de policía fronteriza sobre las causas, consecuencias e incidencia de la trata de mujeres y muchachas y las diferentes formas de explotación.

**2006**

25. El Comité insta al Estado Parte a poner el máximo empeño en combatir la trata de mujeres y niñas, en particular mediante la pronta aprobación del proyecto de ley para prevenir y sancionar la trata de personas y el establecimiento de un calendario concreto para la armonización de las leyes a nivel estatal a fin de tipificar como delito la trata de personas conforme a lo dispuesto en los instrumentos internacionales pertinentes. Insta también al Estado Parte a estudiar el fenómeno de la trata dentro del país, incluidos su alcance, causas, consecuencias y fines, y a recopilar información de manera sistemática con miras a formular una estrategia amplia que incluya medidas de prevención, enjuiciamiento y penalización y medidas para la rehabilitación de las víctimas y su reintegración en la sociedad. Además, recomienda que el Estado Parte lleve a cabo campañas de concienciación a nivel nacional dirigidas a las mujeres y las niñas sobre los riesgos y las consecuencias de la trata y capacite a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de migración y de fronteras sobre las causas, las consecuencias y la incidencia de la trata de mujeres y niñas y las distintas formas de explotación. Insta al Estado Parte a vigilar atentamente el efecto de las medidas adoptadas y a proporcionar información sobre los resultados conseguidos en su próximo informe periódico.

**2002**

436. El Comité alienta al Estado parte a tomar medidas para combatir el fenómeno del tráfico y la trata de mujeres y niñas, tanto hacia el extranjero como del exterior hacia el país, la explotación de la prostitución, así como a recopilar y sistematizar datos desagregados por sexo, con vistas a la formulación de una estrategia amplia para poner fin a estas prácticas degradantes y sancionar a sus perpetradores.

## 6. PROSTITUCIÓN

**2006**

27. El Comité insta al Estado Parte a tomar todas las medidas necesarias, incluida la adopción y aplicación de un amplio plan para acabar con la explotación de mujeres y niñas en la prostitución y la pornografía y la prostitución infantiles, entre otras cosas, mediante el fortalecimiento de las medidas de prevención y la adopción de medidas para desalentar la demanda de prostitución y para ayudar a las víctimas de esa explotación. El Comité pide al Estado Parte que, en su próximo informe periódico, incluya una evaluación amplia del alcance de la prostitución y sus causas subyacentes, con datos desglosados por edad y zonas geográficas e información sobre la repercusión de las medidas adoptadas y los resultados conseguidos.

**1998**

414. El Comité recomienda que el Gobierno examine en su próximo informe la cuestión de si tiene o no la intención de legalizar la prostitución y de si esto ha sido debatido públicamente. Recomienda enérgicamente que al legislar no se discrimine a las prostitutas sino que se sancione a los proxenetas.

## 7. PARTICIPACIÓN EN LA VIDA POLÍTICA Y PÚBLICA

**2012**

23. El Comité recomienda al Estado parte que:

a) Se asegure de que los Estados partes cumplan con los marcos jurídicos electorales en los planos federal y estatal, inclusive enmendando o derogando las disposiciones discriminatorias contra la mujer, como el párrafo 2 del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales, y estableciendo sanciones en caso de incumplimiento de los cupos de género;

b) Elimine los obstáculos que impiden que las mujeres, en particular las indígenas, participen en la vida política de sus comunidades, inclusive realizando campañas de concienciación orientadas a ampliar la participación de la mujer en la vida política en los planos estatal y municipal;

c) Se asegure de que los partidos políticos cumplan con su obligación de asignar el 2% de los fondos públicos recaudados a la promoción del liderazgo político de las mujeres, en particular las mujeres indígenas en el plano municipal.

**2006**

29. El Comité recomienda al Estado Parte que fortalezca las medidas para aumentar el número de mujeres en puestos directivos a todos los niveles y en todos los ámbitos, conforme a lo dispuesto en su recomendación general 23, relativa a las mujeres en la vida política y pública. Recomienda también al Estado Parte que introduzca medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25, a fin de acelerar las gestiones para facilitar el ascenso de las mujeres a puestos de liderazgo, en particular en el servicio exterior.



## 8. DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS

25. El Comité insta al Estado parte a que:

a) Garantice la rápida aplicación de la Ley de protección de los periodistas y los defensores de los derechos humanos de 2012 en los planos federal y estatal a fin de garantizar la vida, la libertad y la integridad de las periodistas y las defensoras de los derechos humanos, y vele por que no sean objeto de ningún tipo de violencia;

**2012**

b) Dé prioridad al establecimiento del Mecanismo de protección de los periodistas y defensores de los derechos humanos previsto en la Ley de protección de los periodistas y los defensores de los derechos humanos de 2012, y se asegure de que incluya un enfoque de género;

c) Adopte medidas concretas, adecuadas y efectivas para prevenir e investigar los ataques y otras formas de abuso perpetrados contramujeres periodistas y defensoras de los derechos humanos y para enjuiciar y castigar a sus autores, y adopte medidas eficaces para luchar contra la impunidad.

## 9. MUJERES INDÍGENAS Y MUJERES RURALES

**2012**

35. El Comité reitera sus recomendaciones anteriores y exhorta al Estado parte a que:

a) Se asegure de que todos los programas y políticas destinados a eliminar la pobreza incluyan una perspectiva de género y un enfoque intercultural, a fin de eliminar la discriminación contra las mujeres indígenas de las zonas rurales;

b) Adopte medidas especiales de carácter temporal para tener en cuenta las disparidades que enfrentan las mujeres indígenas de las zonas rurales en su acceso a las tierras y la propiedad, y a los servicios sociales básicos, como la educación y la salud, así como su participación en los procesos de adopción de decisiones;

c) Elabore una estrategia general orientada a eliminar las prácticas nocivas que discriminen contra las mujeres indígenas de las zonas rurales, en particular realizando campañas de concienciación dirigidas a las comunidades indígenas en colaboración con la sociedad civil y las organizaciones de mujeres a fin de reforzar una imagen positiva y no estereotipada de la mujer;

d) Adopte todas las medidas necesarias para asegurar la aplicación efectiva de las leyes pertinentes a fin de prevenir la violencia contra las mujeres indígenas, investigar, enjuiciar y sancionar a los culpables de actos de violencia contra las mujeres indígenas y garantizar que las víctimas tengan un acceso efectivo y rápido a la justicia, inclusive mecanismos de reparación;

e) Adopte las medidas apropiadas para que los miembros de las fuerzas armadas y los agentes del orden público que prestan servicio en las comunidades de los pueblos indígenas o cerca de ellas respeten los derechos humanos de las mujeres indígenas.

**2006**

35. El Comité insta al Estado Parte a asegurar que todos los programas y políticas de erradicación de la pobreza traten de manera explícita la naturaleza estructural y las diversas dimensiones de la pobreza y la discriminación a que se enfrentan las mujeres indígenas y las mujeres de zonas rurales. Además, recomienda que el Estado Parte utilice medidas especiales de carácter temporal para tratar de eliminar las disparidades a que se enfrentan las mujeres indígenas y las mujeres de zonas rurales en relación con el acceso a los servicios sociales básicos, en particular la enseñanza y la salud, y la participación en los procesos de adopción de decisiones. El Comité pide al Estado Parte que, en su próximo informe periódico, proporcione información detallada sobre las medidas adoptadas y su repercusión, junto con datos desglosados por zonas urbanas y rurales, estados y poblaciones indígenas.

**2002**

434. El Comité insta al Estado parte a que se asigne prioridad a la mujer en su estrategia de erradicación de la pobreza, con especial atención a las mujeres de las zonas rurales e indígenas, y, en este contexto, se deberían adoptar medidas y programas específicos dirigidos a garantizar que la mujer disfrute plenamente de sus derechos en un plano de igualdad en las áreas de educación, empleo y salud, haciendo especial hincapié en el trabajo conjunto con organizaciones no gubernamentales y en la participación de dichas mujeres no sólo como beneficiarias sino también como agentes de cambio en el proceso de desarrollo.

**1998**

403. El Comité recomienda que el Gobierno de México continúe sus esfuerzos por reducir los niveles de pobreza entre las mujeres rurales, especialmente indígenas, y que trabaje en colaboración con las organizaciones no gubernamentales, dedicando especiales esfuerzos a impulsar programas de educación, empleo y salud que propicien la integración de la mujer como beneficiaria y protagonista del proceso de desarrollo. Dados los niveles relativamente altos de crecimiento de la economía mexicana a que se hizo referencia, el Comité señala que vería con agrado que se lograra redistribuir la riqueza de forma más equitativa entre la población.

**1998**

407. El Comité solicita también que la Secretaría de Reforma Agraria siga tratando oficialmente de persuadir a las asambleas de los ejidos de que asignen a las mujeres las parcelas que les corresponden.

**1998**

421. El Comité pide informaciones sobre las mujeres jefas de empresas rurales y sobre los programas para la promoción económica de las mujeres rurales.

## 10. MUJERES MIGRANTES

**2002**

438. El Comité exhorta al Estado parte a que se concentre en las causas de este fenómeno, adoptando medidas encaminadas a mitigar la pobreza y a potenciar e impulsar el papel económico de la mujer, así como la plena garantía del reconocimiento y ejercicio de sus derechos. Asimismo el Comité alienta al Estado parte a buscar acuerdos bilaterales o multilaterales con los países de destino de estas mujeres.

## 11. MATRIMONIO Y RELACIONES FAMILIARES

**2012**

37. El Comité recomienda que el Estado parte:

- a) Adopte las medidas legislativas necesarias para reconocer los bienes tangibles e intangibles, como la pensión y las prestaciones del seguro, como parte de los bienes gananciales que han de dividirse en caso de divorcio;
- b) Establezca mecanismos de reparación que permitan tener adecuadamente en cuenta las disparidades económicas de los cónyuges debidas a la segregación de los sexos existentes en el mercado de trabajo y al mayor volumen de trabajo sin remuneración que realizan las mujeres;
- c) Acelere la adopción de la Ley General de Paternidad Responsable, así como la creación del registro público nacional de deudores alimentarios morosos.

**2002**

450. El Comité recomienda la revisión de tal legislación, aumentando la edad mínima legal para contraer matrimonio, así como su aplicación a niñas y niños por igual de acuerdo a lo dispuesto en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y en la Convención sobre los Derechos del Niño.

## 12. EDUCACIÓN

**2012**

27. El Comité recomienda que el Estado parte:

a) Realce la visibilidad del programa PROMAJOVEN y vele por que el contenido del curso sobre salud y derechos sexuales y reproductivos esté al día y se base en pruebas científicas, se ajuste a las normas internacionales e introduzca un programa amplio de salud y derechos sexuales y reproductivos adecuado a cada grupo de edad, como parte del programa de estudios normal de los niveles básico y secundario del sistema educativo;

b) Adopte todas las medidas apropiadas para reducir la diferencia entre las tasas de analfabetismo entre las mujeres de las zonas urbanas y las de las zonas rurales;

c) Siga alentando a las jóvenes a elegir ámbitos de estudio y profesiones no tradicionales;

d) Instituya medidas para prevenir, castigar y eliminar todas las formas de violencia contra mujeres y niñas en las instituciones educativas públicas.

## 13. EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

**2012**

29. El Comité reitera su recomendación anterior de que el Estado parte armonice plenamente su legislación laboral con el artículo 11 del Convenio y acelere la adopción de la Ley Federal del Trabajo, pendiente desde hace varios años. Insta al Estado parte a que:

a) Adopte medidas para garantizar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en el mercado laboral, inclusive recurriendo a medidas especiales de carácter temporal, con objetivos que hayan de alcanzarse en un plazo prefijado, conforme a lo dispuesto en el artículo 4, párrafo 1, de la Convención y en la recomendación general 25 (2004) del Comité, y proporcionando a la Inspección General de Trabajo los recursos humanos y financieros que sean necesarios y efectivos para supervisar y sancionar las prácticas discriminatorias contra la mujer en el ámbito del empleo, como ocurre en la industria maquiladora;

b) Garantice la implementación efectiva del protocolo para la intervención en casos de hostigamiento sexual en la administración pública y adopte medidas semejantes para prevenir ese delito en el sector privado;

c) Adopte medidas que permitan mejorar la situación de la mujer en el sector no estructurado, supervisar sus efectos y asegurar la continuación del programa Seguro Popular, orientado a la prestación de servicios de salud a ese grupo de mujeres;

d) Revise el marco jurídico de protección social para formular una política integral que asegure a los trabajadores domésticos acceso en pie de igualdad a una remuneración y tratamiento iguales por trabajo de igual valor, con inclusión de prestaciones, así como acceso en pie de igualdad a la seguridad social y a condiciones de trabajo seguras;

e) Ratifique el Convenio núm. 156 de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, y el Convenio núm. 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos.

**2006**

31. El Comité insta al Estado Parte a adecuar plenamente su legislación laboral al artículo 11 de la Convención y a acelerar la aprobación de la enmienda de la Ley Federal del Trabajo a fin de eliminar el requisito de la prueba de embarazo. Insta también al Estado Parte a potenciar la labor de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo de modo que se realice un seguimiento eficaz de las condiciones de trabajo de las mujeres, se castigue a quienes violen los derechos de las mujeres en las industrias maquiladoras y se mejore el acceso a la justicia por parte de las mujeres trabajadoras. Además, recomienda al Estado Parte que en su próximo informe incluya información sobre el efecto de las medidas adoptadas y los resultados conseguidos.

**2002**

442. El Comité recomienda al Estado parte que acelere la adopción de las reformas necesarias de la Ley laboral, incluida la prohibición de discriminación contra la mujer, para garantizar su participación en el mercado laboral en un plano de igualdad real con los hombres. Asimismo, insta al Estado parte a hacer efectivos los derechos laborales de las mujeres en todos los sectores. Con este fin, se recomienda al Estado parte fomentar y potenciar el papel del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en el proceso de negociación de la Ley laboral para dar cumplimiento específico a las necesidades de las mujeres trabajadoras, en particular al principio de igual retribución por trabajo de igual valor y a la prohibición específica de requerir a las trabajadoras de la industria maquiladora el test negativo de embarazo.

**1998**

406. El Comité expresa la esperanza de que el Gobierno siga vigilando el cumplimiento de la legislación laboral en las plantas maquiladoras, y continúe la labor de sensibilización de los empleadores en esas plantas.

**1998**

416. El Comité sugiere que se tomen medidas en contra de los empleadores que discriminan en base al embarazo. Las mujeres afectadas deben recibir apoyo y se deben dar señales claras a la sociedad de que ese tipo de discriminación no será tolerado.

## 14. SALUD

**2012**

31. El Comité recomienda que el Estado parte:

a) Garantice el acceso universal a servicios de atención de salud y a información y educación sobre salud y derechos sexuales y reproductivos, en particular para las adolescentes, a fin de prevenir los embarazos no deseados y de adolescentes;

b) Continúe con la campaña de concienciación Un condón es más confiable que el destino, y la amplíe;

c) Bajo la orientación del Observatorio de Mortalidad Materna, intensifique sus esfuerzos para reducir la tasa de mortalidad materna, en particular adoptando una estrategia amplia de maternidad sin riesgos en que se dé prioridad al acceso a servicios de salud prenatal, posnatal y obstétricos de calidad y al establecimiento de mecanismos de vigilancia y asignación de responsabilidad.

**2012**

33. El Comité pide al Estado parte que:

a) Armonice las leyes federales y estatales relativas al aborto a fin de eliminar los obstáculos que enfrentan las mujeres que deseen interrumpir un embarazo de forma legal y amplíe también el acceso al aborto legal teniendo en cuenta la reforma constitucional en materia de derechos humanos y la recomendación general núm. 24 (1999) del Comité;

b) Informe a los proveedores de servicios médicos y trabajadores sociales que las enmiendas constitucionales locales no han derogado los motivos para interrumpir un embarazo de forma legal y les comunique también las responsabilidades que les incumben;

c) Se asegure de que en todos los estados las mujeres que tengan motivos legales que justifiquen la interrupción de un embarazo tengan acceso a servicios médicos seguros, y vele por la debida aplicación de la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005, en particular el acceso de las mujeres que han sido violadas a anticonceptivos de emergencia, al aborto y a tratamiento para la prevención de enfermedades de transmisión sexual y el VIH/SIDA.



**2006**

33. El Comité insta al Estado Parte a que amplíe la cobertura de los servicios de salud, en particular la atención de la salud reproductiva y los servicios de planificación de la familia, y a que trate de eliminar los obstáculos que impiden que las mujeres tengan acceso a esos servicios. Además, el Comité recomienda que se promueva e imparta ampliamente la educación sexual entre hombres y mujeres y adolescentes de ambos sexos. El Comité pide al Estado Parte que armonice la legislación relativa al aborto a los niveles federal y estatal. Insta al Estado Parte a aplicar una estrategia amplia que incluya el acceso efectivo a servicios de aborto seguros en las circunstancias previstas en la ley, y a una amplia variedad de métodos anticonceptivos, incluidos anticonceptivos de emergencia, medidas de concienciación sobre los riesgos de los abortos realizados en condiciones peligrosas y campañas nacionales de sensibilización sobre los derechos humanos de la mujer, dirigidas en particular al personal sanitario y también al público en general.

**2002**

446. El Comité recomienda que el Estado parte examine la situación de la población adolescente con prioridad y lo exhorta a adoptar medidas para que se garantice el acceso a servicios de salud reproductiva y sexual y se preste atención a las necesidades de información de los adolescentes, incluso mediante la aplicación de programas y políticas conducentes a incrementar los conocimientos sobre los diferentes medios anticonceptivos y su disponibilidad, en el entendimiento de que la planificación de la familia es responsabilidad de ambos integrantes de la pareja. Además, insta al Estado parte a que se fomente la educación sexual de los adolescentes, prestando especial atención a la prevención y a la lucha contra el VIH/SIDA.

**1998**

408. El Comité recomienda que el Gobierno evalúe la conveniencia de revisar la legislación que penaliza el aborto y sugiere que se evalúe la posibilidad de autorizar el uso del anticonceptivo RU486, tan pronto esté disponible, ya que es económico y de fácil uso.

**1998**

410. El Comité recomienda que se desarrolle una labor de capacitación del personal de la salud sobre los derechos humanos de la mujer, específicamente sobre su derecho a seleccionar, libremente y sin coacción, los métodos anticonceptivos.

**1998**

426. El Comité recomienda que todos los estados de México revisen su legislación de modo que, cuando proceda, se garantice el acceso rápido y fácil de las mujeres al aborto.

## 15. DECLARACIÓN Y PLATAFORMA DE ACCIÓN DE BEIJING Y OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

**2012**

38. El Comité insta al Estado parte a que, en el cumplimiento de sus obligaciones previstas en la Convención, utilice plenamente la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, que refuerzan las disposiciones de la Convención, y le pide que incluya información al respecto en su próximo informe periódico.

**2006**

38. El Comité insta al Estado Parte a que, en cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Convención, aplique plenamente la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, que refuerzan las disposiciones de la Convención, y le pide que incluya información al respecto en su próximo informe periódico.

**2002**

452. Tomando en consideración las dimensiones de género de las declaraciones, los programas y las plataformas de acción aprobados en las conferencias mundiales, cumbres y períodos extraordinarios de sesiones de las Naciones Unidas (como el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para examinar y evaluar la aplicación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (el vigésimo primer período extraordinario de sesiones), el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la infancia (el vigésimo séptimo), la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia y la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento), el Comité pide al Estado parte que incluya información sobre la aplicación de los aspectos de esos documentos que guarden relación con artículos pertinentes de la Convención en su próximo informe periódico.

**1998**

402. El Comité recomienda que, a pesar de la estructura del Gobierno federal, la Constitución y la Convención de Belém do Pará se apliquen en todo el país para acelerar los cambios legales en todos los estados y pide al Gobierno de México que presente informaciones sobre las medidas tomadas al respecto en el próximo informe.

## 16. OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

**2012**

39. El Comité también destaca que para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio la aplicación plena y eficaz de la Convención es indispensable. Exhorta a que se incorpore una perspectiva de género y a que las disposiciones de la Convención se reflejen expresamente en todas las actividades orientadas a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y pide al Estado parte que incluya información al respecto en su próximo informe periódico.

**2006**

39. El Comité hace hincapié en que es indispensable aplicar plena y eficazmente la Convención para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio. Pide que en todas las actividades encaminadas a la consecución de esos objetivos se incorpore una perspectiva de género y se reflejen de manera explícita las disposiciones de la Convención, y solicita al Estado Parte que incluya información al respecto en su próximo informe periódico.

## 17. DIFUSIÓN DE LAS OBSERVACIONES FINALES

**2012**

40. El Comité pide que se difunda ampliamente en México las presentes observaciones finales para que la población, los funcionarios gubernamentales, los políticos, los parlamentarios, las organizaciones de mujeres y de derechos humanos y los especialistas en cuestiones de género tomen conciencia de las medidas que se han adoptado para lograr la igualdad formal y sustantiva de la mujer, y de las que todavía es necesario adoptar al respecto. El Comité recomienda también que las observaciones finales se difundan entre las comunidades locales. Se alienta al Estado parte a que organice una serie de reuniones para examinar los progresos alcanzados en la aplicación de las presentes observaciones. El Comité solicita al Estado parte que siga difundiendo ampliamente, en particular entre las organizaciones de mujeres y de derechos humanos, las recomendaciones generales del Comité, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, titulado “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”.

**2006**

41. El Comité pide que estas observaciones finales se difundan ampliamente en México para que la población, en particular los funcionarios públicos, los políticos, los congresistas y las organizaciones de mujeres y de derechos humanos, sean conscientes de las medidas que se han adoptado para garantizar a igualdad de jure y de facto de la mujer y de las medidas que será necesario adoptar en el futuro a ese respecto. Pide al Estado Parte que siga difundiendo ampliamente, en particular entre las organizaciones de mujeres y de derechos humanos, la Convención y su Protocolo Facultativo, las recomendaciones generales del Comité y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, así como las conclusiones del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, titulado “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”.

**2002**

453. El Comité pide que México dé amplia difusión a las presentes observaciones finales con objeto de que la población del país, y en particular los funcionarios públicos y los políticos, tengan conocimiento de las medidas que se han adoptado para asegurar la igualdad de jure y de facto de la mujer, y las demás medidas que sean necesarias. También pide al Estado parte que continúe difundiendo ampliamente, en particular entre las organizaciones de mujeres y de derechos humanos, la Convención y su Protocolo Facultativo, las recomendaciones generales del Comité, la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y los resultados del vigésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General titulado “La mujer en al año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”.

**1998**

427. El Comité pide que se dé amplia difusión a estas observaciones finales en México para que el pueblo de México, y en particular sus políticos y funcionarios públicos, tengan conocimiento de las medidas tomadas para asegurar en la práctica la igualdad de la mujer y las medidas adicionales necesarias para alcanzar dicha meta. El Comité pide también al Gobierno que continúe dando amplia difusión, especialmente entre las organizaciones de mujeres y de derechos humanos, a la Convención, las recomendaciones generales del Comité y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

## 18. SEGUIMIENTO

**2012**

41. El Comité solicita al Estado parte que le proporcione por escrito, en un plazo de dos años, información sobre las medidas que haya adoptado en aplicación de las recomendaciones que figuran en los párrafos 19 b) y 33 a) y b) del presente documento.

**2006**

17. El Comité reitera las recomendaciones que formuló al Estado Parte en relación con su investigación emprendida de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Protocolo Facultativo (CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO) e insta al Estado Parte a que refuerce su labor encaminada a aplicarlas plenamente. El Comité pide al Estado Parte que establezca mecanismos de seguimiento concretos para evaluar de manera sistemática los avances realizados en la aplicación de esas recomendaciones y, en particular, los progresos obtenidos en la labor destinada a prevenir esos delitos.

## 19. PREPARACIÓN DE PRÓXIMOS INFORMES

**2012**

42. El Comité pide al Estado parte que garantice una amplia participación de todos los ministerios y órganos públicos en la preparación de su próximo informe y que, durante esa etapa, consulte a diversas organizaciones de mujeres y de derechos humanos.

**2012**

43. El Comité pide al Estado parte que responda a las preocupaciones expresadas en las presentes observaciones finales en el próximo informe periódico que prepare con arreglo al artículo 18 de la Convención. El Comité invita al Estado parte a que presente su octavo informe periódico en julio de 2016.

**2012**

44. El Comité invita al Estado parte a que siga las directrices armonizadas sobre la preparación de informes con arreglo a los tratados internacionales de derechos humanos, incluidas las orientaciones relativas a la preparación de un documento básico común y de informes sobre tratados específicos (HRI/MC/2006/3 y Corr.1), que se aprobaron en la quinta reunión entre comités de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, celebrada en junio de 2006. Las directrices para la presentación de los informes que se refieren concretamente a la Convención, aprobadas por el Comité en su 40º período de sesiones, que tuvo lugar en enero de 2008, deberán aplicarse conjuntamente con las directrices armonizadas para la preparación de un documento básico común. Conjuntamente constituyen las directrices armonizadas para la presentación de informes de conformidad con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. El documento específico debe limitarse a 40 páginas, mientras que el documento básico común debe tener una extensión máxima de 80 páginas.

**2006**

42. El Comité pide al Estado Parte que responda a las preocupaciones planteadas en estas observaciones finales en el próximo informe periódico que presente con arreglo a lo dispuesto en el artículo 18 de la Convención. El Comité invita al Estado Parte a presentar en 2010 un informe combinado que englobe su séptimo informe periódico, cuya fecha de presentación es septiembre de 2006, y su octavo informe periódico, cuya fecha de presentación es septiembre de 2010.

**2002**

451. El Comité pide al Estado parte que al presentar su próximo informe periódico de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Convención responda a las cuestiones concretas planteadas en estas observaciones finales.

**1998**

405. El Comité propone que en su próximo informe México brinde mayor información sobre los mecanismos que existen para que las mujeres puedan apelar judicialmente en base a la Convención.

**1998**

409. El Comité solicita que en el próximo informe se incluya información sobre los efectos de los programas para limitar y prevenir los embarazos entre las adolescentes.

**1998**

417. El Comité pide al Gobierno que en su próximo informe le proporcione información sobre los mecanismos de apelación de que disponen las mujeres cuando al dividirse los bienes en el divorcio se ven perjudicadas a pesar de su contribución al patrimonio familiar.

**1998**

418. El Comité pide al Gobierno que en su próximo informe le proporcione información sobre las mujeres que emigran, sobre los lugares de destino y sobre si la migración es regulada por algún organismo autorizado.

**1998**

419. El Comité pide que en el próximo informe se incluyan datos comparativos entre hombres y mujeres sobre las pensiones, en cuanto a acceso y monto mínimo.

**1998**

420. El Comité pide que en el próximo informe se incluya información sobre si la homosexualidad está tipificada en el código penal.

**1998**

424. El Comité acogerá con agrado la inclusión sistemática de estadísticas en los próximos informes para propiciar el diálogo con el Comité sobre la situación de hecho de las mujeres. En particular, el Comité pide datos sobre la aplicación del sistema de información que empieza a ponerse en práctica.



## **ANEXO 2**

Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México.





Convención sobre la eliminación  
de todas las formas de discriminación  
contra la mujer

Comité para la Eliminación de la Discriminación  
contra la Mujer

32º Periodo de sesiones  
27 enero 2005  
Distr. General  
10-28 de enero de 2005  
Original Español/Inglés

**INFORME DE MÉXICO PRODUCIDO POR EL COMITÉ PARA  
LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER  
BAJO EL ARTÍCULO 8 DEL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN  
Y RESPUESTA DEL GOBIERNO DE MÉXICO**

En la 31ª sesión en julio del 2004, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer concluyó la investigación bajo el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer sobre México que además incluyó una visita al territorio del Estado parte. El Comité incluyó un resumen del procedimiento sobre la investigación en su reporte anual (A/59/38, Parte II, Capítulo V). El Comité decidió que publicaría en una fecha ulterior los resultados y recomendaciones sobre la abducción, violación y crimen de mujeres en Ciudad Juárez, área de Chihuahua, México, así como las observaciones recibidas por el Gobierno de México.

El presente documento se publica siguiendo la mencionada decisión y está dividido en dos partes. La parte uno contiene el Informe del Comité – resultados y recomendaciones. La parte dos contiene las observaciones del Gobierno de México sobre los resultados y recomendaciones.

## **PARTE UNO INFORME DEL COMITÉ – RESULTADOS Y RECOMENDACIONES**

### I. Introducción.

### II. Visita efectuada a México, 18-26 de octubre 2003.

- Actividades de los miembros del Comité durante la visita.
- Condiciones generales en las que se desarrolló la visita.

### III. Discriminación y violencia basada en género:

- La situación en Ciudad Juárez.
- Contexto general y evolución de la situación.
- Diferentes formas de violencia de género- datos, características y reacciones iniciales.
- Repetición del fenómeno en otros sitios.
- Compromisos internacionales en material de los derechos de la mujer.

### IV. Homicidios y desapariciones.

- Principales problemas.
- Perfil de las asesinadas y desaparecidas.
- Circunstancias en las que aparecen los cuerpos.
- Las desaparecidas.
- Investigaciones y procesos penales.
- Actitud hostil hacia los familiares y situación que confrontan.
- Amenazas y difamaciones hacia las Organizaciones de la sociedad civil.
- Desconfianza en la justicia.
- Datos inconsistentes.
- Impunidad.
- Atracción.

### V. Respuestas del Gobierno de México – Políticas y medidas adoptadas.

Respuestas en los primeros años.

Programa de acciones de colaboración del Gobierno Federal para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez.

(a) Acciones en materia de procuración de justicia y prevención del delito.

(b) Acciones en material de promoción social.

(c) Acciones a favor de los derechos humanos de la mujer.

Subcomisión de coordinación y enlace para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez.

Evaluación de la implementación del programa.

Acciones específicas de las autoridades estatales y municipales.

(a) Modificaciones legislativas.

(b) Otras acciones.

Comisionada para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez.

### VI. Contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil.

- Denuncia y demandas principales.
- Incompetencia de las autoridades.
- Acciones de las organizaciones no gubernamentales.
- Valoración del papel del CEDAW.

### VII. Conclusiones y recomendaciones.

## **PARTE DOS OBSERVACIONES DEL ESTADO PARTE – MÉXICO**

Introducción.

1. Contexto económico, político, social de género y delictivo de Ciudad Juárez.
  2. La cultura de discriminación contra la mujer en México y los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.
  3. Avances, retos y desafíos que enfrenta el Gobierno de México para enfrentar los homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez.
    - 3.1 Situación de las mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua .
    - 3.2 Avances actuales realizados para responder a esta situación con el apoyo de los organismos internacionales.
    - 3.3 Avances realizados por el Gobierno de México en términos de promoción de los derechos humanos y del desarrollo social.
    - 3.4 Avances realizados por el Gobierno de México en materia de investigación y procuración de justicia.
    - 3.5 Casos particulares sobre solicitudes realizadas por las expertas de CEDAW.
  4. Retos y desafíos.
  5. Acciones a realizar en un futuro como respuesta a sus recomendaciones .
- VIII. Conclusiones.

## **PARTE UNO INFORME DEL COMITÉ RESULTADOS Y RECOMENDACIONES**

### **I. INTRODUCCIÓN**

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, si el Comité recibe información fidedigna que a su juicio revele violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos enunciados en la Convención, este invitara al Estado Parte a colaborar en el examen de la información y a tal fin a presentar observaciones sobre la información recibida. Posteriormente, el Comité podrá encargar a uno o más de sus miembros que realice una investigación y presente con carácter urgente un informe al Comité. Cuando se justifique y con el consentimiento del Estado Parte, la investigación podrá incluir una visita a su territorio. Todas las actuaciones del Comité son confidenciales y la cooperación del Estado Parte es recabada en todas las etapas del procedimiento.

2. México ratificó el Protocolo Facultativo el 15 de marzo de 2002. El procedimiento del artículo 8 del Protocolo Facultativo es pues aplicable a México.

3. En una carta, con fecha 2 de octubre de 2002, las organizaciones no gubernamentales, Equality Now y Casa Amiga, ubicadas en Nueva York, Estados

Unidos, y Ciudad Juárez, México, respectivamente, pidieron al Comité que instruya una investigación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Convención en relación con los incidentes de secuestro, violación y asesinato de mujeres en la zona de Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, México, con el fin de reforzar el apoyo que el Comité ya había prestado a ese caso tras examinar el quinto informe periódico de México, presentado en virtud de la Convención en su periodo de sesiones extraordinario en agosto 2002. (En sus observaciones, el Comité expreso gran preocupación por la aparente falta de conclusiones finales en las investigaciones sobre las causas de los numerosos homicidios de mujeres y la identificación y el enjuiciamiento de los perpetradores de tales crímenes e insto al Estado Parte a impulsar y acelerar el cumplimiento de la Recomendación 44/98 emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en relación con el esclarecimiento y la sanción de los homicidios de Ciudad Juárez.). Las dos organizaciones no gubernamentales proporcionaron informaciones específicas respecto al asunto.

4. En su 28° periodo des sesiones (enero de 2003), el Comité de conformidad con el artículo 82 de su reglamento pidió a dos miembros del Comité (a las Sras. Ferrer y Tavares) que examinaran la información proporcionada de manera detallada. Las dos expertas llevaron a cabo ese examen a la luz de otras informaciones de que disponía el Comité, en particular, los comentarios finales pertinentes de los demás órganos de tratados y los informes de los relatores especiales de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias e independencia de los magistrados y abogados. A la luz del examen efectuado por las Señoras Ferrer y Tavares el Comité considero que la información proporcionada por Equality Now y Casa Amiga era fidedigna y contenía indicaciones fundadas de graves o sistemáticas violaciones de derechos proclamados en la Convención. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 8 del Protocolo Facultativo y al párrafo 1 del artículo 83 de su reglamento, el Comité decidió invitar al Gobierno de México a cooperar con el examen de la información y a tal fin presentar observaciones , a mas tardar el 15 de mayo de 2003. (Carta de la presidenta del Comité, enviada por intermedio del Secretario General de las Naciones Unidas y con fecha 30 de enero de 2003.)

5. El 15 de mayo de 2003, por intermedio de una nota de la Misión permanente de México ante las Naciones Unidas en Nueva York, el Gobierno de México transmitió sus observaciones con respecto a la denuncia interpuesta por las organizaciones no gubernamentales Casa Amiga y Equality Now. Aparte de proporcionar información detallada sobre el asunto, el Gobierno de México ofreció al Comité (i) responder de manera inmediata a la solicitud de información adicional, designando a ese fin a la titular de la Subsecretaria para Temas Globales de la Secretaria de Relaciones Exteriores; (ii) extender al Comité una invitación para visitar el país, garantizando las condiciones y las facilidades necesarias para que este puede llevar a cabo con toda libertad sus investigaciones; y (iii) su total disposición para atender las recomendaciones que adoptaría el Comité una vez concluido el proceso de investigación. El Gobierno de México proporciono, en

particular, información sobre las acciones recientes emprendidas a nivel estatal, federal y en materia legislativa respecto a la situación en Ciudad Juárez.

6. El 3 de junio de 2003, Casa Amiga, Equality Now y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (cabe recalcar que la Comisión Mexicana proporcionó información pertinente al Comité antes del examen del quinto informe periódico de México en agosto 2002) presentaron información suplementaria al Comité poniéndole al día acerca de alegados eventos recientes en Juárez. Esa información se refería a los asesinatos nuevamente descubiertos, la continuación de la impunidad de los culpables, las amenazas a aquellos que demandan justicia por las mujeres, la creciente frustración por la falta de debida diligencia por parte de las autoridades para investigar y juzgar apropiadamente a estos crímenes, y un emergente patrón de irregularidades e incidentes que sugieran la posibilidad de una complicidad oficial en la continuada violencia contra mujeres en Juárez. Se hizo referencia también a un patrón similar de asesinatos y desapariciones de mujeres en la Ciudad de Chihuahua – consecuencia posible de la impunidad en Juárez y de la propagación de operaciones criminales. Se adjunto el informe de la relatora especial sobre los derechos de la mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, publicado en el mes de marzo de 2003, después de una visita de la relatora a México, incluido Ciudad Juárez.

7. A través de las notas verbales del 27 de junio y 7 de julio de 2003, se proporciono información adicional del Gobierno de México destacando recientes resultados en las investigaciones y detalles sobre la creación de un organismo de coordinación entre dependencias federales y la sociedad civil y su enlace con instituciones y organismos estatales, municipales y el Congreso Nacional (Subcomisión de coordinación y enlace para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez – presidida por la Secretaria de Gobernación). Se detallo también en esa información adicional del Gobierno un proyecto de un programa de 40 acciones como base del monitoreo de la Subcomisión - acciones en materia de promoción de justicia; acciones en materia de promoción social; y acciones a favor de los derechos humanos de la mujer en Ciudad Juárez.

8. En su 29 periodo de sesiones (julio de 2003) tras examinar toda la información presentada por parte del Gobierno y tomando en cuenta la información suplementaria proporcionada por Casa Amiga, Equality Now y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, el Comité decidió efectuar una investigación confidencial de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 8 del Protocolo Facultativo y el artículo 84 de su reglamento, designando a dos de sus miembros, la Señora Maria Yolanda Ferrer Gómez y la Señora Maria Regina Tavares da Silva, para que lleven a cabo la investigación y presenten su informe al Comité. Finalmente, el Comité decidió pedir al Gobierno de México, conforme con el párrafo 2 del artículo 8 del Protocolo Facultativo y con el artículo 86 de su reglamento, que aceptara la visita de los dos miembros en octubre de 2003. (Se informo al Gobierno de México mediante nota del Secretario General de las Naciones Unidas del 11 de agosto de 2003.) Con fecha 27 de agosto de 2003, el Gobierno de México acepto la visita de las dos expertas y se comprometió a

proporcionar toda la ayuda necesaria para el buen desarrollo de su mandato. Se confirmó en la misma nota la designación de la Señora Patricia Olamendi, Subsecretaria para Temas Globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, como representante del Gobierno de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 85 del reglamento del Comité. Las fechas de la visita (18 al 26 de octubre de 2003) que propuso el Comité, fueron aceptadas por parte del Gobierno. Los dos miembros designados, la Señora Maria Yolanda Ferrer Gómez y la Señora Maria Regina Tavares da Silva – acompañadas por dos funcionarios de las Naciones Unidas, la Sra. Helga Klein y el Sr. Renán Villacis – efectuaron la visita en las fechas anteriormente mencionadas.

## **II VISITA EFECTUADA A MÉXICO DEL 18 AL 26 DE OCTUBRE DE 2003**

Actividades de los miembros del Comité durante la visita

9. Durante su estancia en México los miembros del Comité visitaron el Distrito Federal y el Estado de Chihuahua (Ciudad Chihuahua y Ciudad Juárez).

10. En el Distrito Federal las Señoras Ferrer y Tavares se entrevistaron con las siguientes autoridades: Secretaria de Gobernación (Jefe de la Unidad para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos; Directora General Adjunta de la Unidad; y Asesora del Subsecretario para Derechos Humanos); Secretaria de Desarrollo (SEDESOL) (Secretaria/Ministra; Subsecretario de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio; y Directora General del Instituto); Comisionada del Gobierno Federal para el caso de las Mujeres en Ciudad Juárez (designada el 17 de octubre de 2003); Procurador General de la República y tres Subprocuradores ( Delincuencia Organizada; Control Regional, Amparo y Procedimientos Penales; Jurídico y Asuntos Internacionales) así como dos Directores Generales de la PGR (Prevención al Delito; Atención a Víctimas); Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) ( Presidenta del Instituto; Secretaria Técnica; Coordinador de Asesores ; y Directora General Adjunta de Asuntos Internacionales); Comisión Nacional de Derechos Humanos (Segundo Visitador General); Secretaria de Asuntos Exteriores (Subsecretaria para Temas Globales y Derechos Humanos; Asesora de la Subsecretaria; y Directora General Adjunta de la Dirección General de Derechos Humanos).

11. Los miembros del Comité se entrevistaron también con nueve representantes de la Comisión especial de la Cámara de Senadores para el Seguimiento de los Asesinatos de Mujeres en Ciudad Juárez y con cinco representantes de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, las dos comisiones integradas en el Congreso Nacional de la República.

12. Los miembros del Comité tuvieron la oportunidad de participar en una reunión de la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Sancionar la Violencia contra la Mujer en Ciudad Juárez - la cual integran 9 secretarías/

dependencias federales, la Procuraduría General de la Republica, la CNDH y representantes de la sociedad civil.

13. Asimismo, las expertas se entrevistaron con organismos de Naciones Unidas (UNIFEM) y organizaciones no gubernamentales (Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, y Milenio Feminista ).

14. En la capital del Estado de Chihuahua los miembros del Comité se entrevistaron con el Gobernador interino del Estado y Secretario General de Gobierno; el Subprocurador General del Estado; y Director de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría de Justicia. Visitaron también a la Directora del Instituto Chihuahuense de la Mujer.

15. En Ciudad Juárez las Señoras Ferrer y Tavares se entrevistaron con autoridades mixtas estatales/federales, federales y municipales así como asociaciones de madres de mujeres asesinadas o desaparecidas en Ciudad Juárez o Ciudad Chihuahua; madres individuales y representantes de la sociedad civil. Visitaron también sitios en los cuales se encontraron en 2001 y 2002/2003 numerosos cuerpos de victimas; sitios de maquiladoras y colonas mas pobres de Ciudad Juárez.

16. Las dos miembros se entrevistaron con el Subprocurador Estatal de Justicia Zona Norte; la Fiscal Especial Estatal (Fiscalía Mixta para Investigación de Homicidios de Mujeres -PGR/PGJE); el Secretario Particular del Presidente Municipal; el Delegado de la PGR y el Titular Federal de la Agencia Mixta para Investigación de Homicidios de Mujeres; y el Coordinador General de Derechos Humanos y Participación Ciudadana de la Secretaria de Seguridad Publica (Policía Federal Preventiva).

17. En Ciudad Juárez las dos expertas del Comité también se reunieron con organizaciones de familiares de las victimas (Nuestras Hijas de Regreso a Casa; Justicia para Nuestras Hijas; Integración de Madres de Juárez) y madres individuales de victimas; con organizaciones no gubernamentales locales (Red Ciudadana no Violencia y Dignidad Humana; Casa Promoción Juvenil; Organización Popular Independiente; CETLAC; Grupo 8 de marzo; y Sindicato de Telefonistas) y con representantes de las organizaciones no gubernamentales locales/nacionales/ internacionales Casa Amiga, Equality Now y Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos.

## **CONDICIONES GENERALES EN LAS QUE SE DESARROLLO LA VISITA**

18. El Gobierno de México presto pleno apoyo a la visita y fue muy cooperador en todo momento respetando la confidencialidad y la independencia de la investigación así que tomo todas las medidas necesarias, tanto en el Distrito Federal como en el Estado de Chihuahua, para que las dos miembros encargados



de la investigación pudieron cumplir con el programa de trabajo que tenían previsto de la manera mas eficaz, y garantizo su seguridad cuando ello fuera conveniente. En particular, las dos expertas quisieran expresar su satisfacción con la excelente cooperacion de las autoridades mexicanos en materia de logística y brindando amplia información actualizada oral y escrita, y se la agradecen mucho. Solicitan que se les proporcione información sobre desarrollos relevantes cuando sean disponibles, en particular sobre el mandato de la Comisionada, sus atribuciones y facultades, para que se incluya en el informe que va a ser presentado al Comité.

19. Las Señoras Ferrer y Tavares quisieran también agradecer mucho a todos los representantes de la sociedad civil con los cuales se entrevistaron durante la visita . Las informaciones amplias y concretas proporcionadas con franqueza en esas ocasiones contribuyeron para profundizar su comprensión y complementar su conocimiento de la situación actual.

20. Finalmente, ellas se dijeron muy satisfechas de las medidas tomadas por parte de las autoridades federales en Ciudad Juárez para proporcionar protección a un miembro de una organización no gubernamental involucrada en el caso de las mujeres asesinadas y desaparecidas en Ciudad Juárez, quien fue amenazada en un incidente que ocurrió durante la visita de las expertas en Ciudad Juárez, y expresaron el deseo de ser informadas del desarrollo al respecto.

21. Las dos expertas agradecen mucho al Coordinador Residente de Naciones Unidas/ Representante del PNUD y sus colaboradores por su ayuda valiosa, incluido todas las facilidades logísticas y técnicas, proporcionada a la delegación en la preparación de la misión y durante la visita en Ciudad de México y Ciudad Juárez.

### **III DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA BASADA EN EL GÉNERO**

#### **LA SITUACIÓN EN CIUDAD JUÁREZ**

Contexto general y evolución de la situación

22. Ciudad Juárez se encuentra ubicada en el Norte del Estado de Chihuahua, junto a la frontera con los Estados Unidos. Tiene ahora cerca de 1.500.000 habitantes, con una parte de población flotante, y constituye el mayor centro del Estado de Chihuahua - “El Estado Grande” de México – con 40% de la población total. Se caracteriza por ser una ciudad industrial que ha tenido un vertiginoso crecimiento, en particular en la ultima década, por el desarrollo de la industria maquiladora, lo cual ha incidido en el arribo de migrantes de otras partes de México, a la que habría que agregar el transito de migrantes extranjeros. Considerada como puerta abierta para mejores perspectivas de empleo y mayores oportunidades, Ciudad Juárez es también una puerta abierta para la emigración ilegal y para el tráfico de droga.

23. El crecimiento demográfico acelerado no ha sido acompañado por la creación de los servicios públicos necesarios para dar respuesta a las necesidades básicas de esta población – salud y educación, vivienda, infraestructuras de saneamiento e iluminación - un hecho que contribuye a la existencia de situaciones graves de carencia y pobreza, acompañadas de tensiones intrafamiliares y en el plano social. En una visita a la zona poniente de la ciudad, la delegación tubo la oportunidad de constatar la extrema pobreza en que viven las familias ahí residentes, una buena parte de las cuales tiene mujeres como cabezas de familia y viviendo en condiciones de gran carencia. Por otra parte, fue señalado a la delegación por diversas fuentes que en Ciudad Juárez hay una acentuada diferencia de clases con una minoría de familias ricas y poderosas, dueñas de tierras y terrenos, en los que se encuentran las maquilas y colonias marginales, lo que dificulta un cambio estructural. Hay una situación global que ha conducido a una serie de conductas delictivas, entre ellas el crimen organizado, narcotráfico, trata de mujeres, migración ilegal, lavado de dinero, pornografía, proxenetismo y explotación de la prostitución.

24. Todas las autoridades, con las cuales se ha entrevistado la delegación, reconocen que el desarrollo no planificado de la ciudad y la confluencia de fenómenos de índole demográfica, social, económica y delictiva han desembocado en una compleja situación de ruptura del tejido social, uno de cuyos aspectos importantes se traduce en el aumento y la descalificación de la violencia bajo formas diversas, que afectan toda la población - hombres, mujeres y niños. Ruptura que se traduce también en aceptación de la violencia contra las mujeres considerada como fenómeno “normal” en un contexto de discriminación sistemática y generalizada con base en el sexo.

25. Adicionalmente, la situación creada con la instalación de las maquilas y la creación de puestos de trabajo principalmente para mujeres, sin alternativas suficientes para los varones, ha cambiado la dinámica tradicional de relaciones entre los sexos, caracterizada por la desigualdad de género, dando lugar a una situación de conflicto hacia las mujeres, en particular hacia las más jóvenes, empleadas en las maquilas. Este cambio social en los papeles de las mujeres no ha sido acompañado de un cambio en las actitudes y las mentalidades tradicionales - de cariz patriarcal - manteniéndose una visión estereotipada de los papeles sociales de hombres y de mujeres.

26. En este contexto, una cultura de impunidad se ha enraizado que permitió y fomento terribles violaciones de los derechos humanos. La violencia contra las mujeres también se enraizó y desarrolló con aspectos específicos caracterizados por el odio y la misoginia. Secuestros, desapariciones, violaciones, mutilaciones y asesinatos ocurrieron en gran escala, en particular en la última década.

27. Aunque hubo también asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez en años anteriores, es en 1993 que el fenómeno se acentúa y que se comienza a dársele visibilidad. Las víctimas en 1993 totalizan 25 mujeres asesinadas de acuerdo

con informaciones de organizaciones de la sociedad civil, las cuales inician las denuncias y 18 de acuerdo con información de fuente gubernamental basada en una “Auditoria Periódica” patrocinada por el Instituto Chihuahuense de la Mujer<sup>1</sup>. Los números se disparan en los años siguientes y en 1995 un primer culpable – Abdel Omar Sharif – es detenido. Durante 1996 los asesinatos continúan y son arrestados miembros de la banda delictiva de “Los Rebeldes”.

28. La situación siguió agravándose, lo que conduce a la creación, en 1998, de la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres en la Procuraduría General de Justicia de Chihuahua. Por otra parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estudia 36 de los casos de asesinatos y emite la Recomendación 44/98, en la cual se considera que de las investigaciones realizadas “se acreditaran actos violatorios a los Derechos Humanos de las mujeres victimadas y de sus familiares: asimismo se han infringido las normas legales e instrumentos internacionales en perjuicio de las agraviadas.” En el documento se reconoce que hay responsabilidades y negligencia por parte de autoridades y agentes estatales, específicamente en lo que se refiere a recoger y realizar pruebas, en la determinación de la identidad de las víctimas y en la dilación de la tramitación de los casos. La CNDH considera que no solamente los derechos humanos de las víctimas y de sus familias están siendo violados, sino algo más que no se ha considerado el patrón sistemático de violencia que los casos presentan. Debe referirse que algunos puntos de la Recomendación relacionados con la responsabilización penal de los agentes del Estado a diversos niveles por negligencia y graves omisiones no fueron aceptadas por las autoridades estatales.

29. En el año 1999, los asesinatos continúan, extendiéndose también a la Ciudad de Chihuahua y algunos miembros de una nueva banda delictiva - Los Ruterros - son detenidos.

30. Al mismo tiempo, la comunidad internacional comienza a tomar conciencia de la tragedia de Ciudad Juárez. En el mismo año la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de las Naciones Unidas visita México y llama la atención de las autoridades por la inseguridad e impunidad reinantes en la ciudad y por la dimensión sexista de los delitos cometidos. De igual modo, la Relatora Especial sobre la Violencia contra las Mujeres de las Naciones Unidas cuestiona al gobierno por casos específicos de asesinatos de mujeres ocurridos en Ciudad Juárez y en el año 2001 el Relator Especial sobre Independencia de Jueces y Abogados de las Naciones Unidas visita México y, entre otras materias, aborda también la cuestión de los homicidios de mujeres y del clima de impunidad que los rodea.

31. Finalmente en el año 2002, correspondiendo a solicitudes de numerosas personas y organizaciones de la sociedad civil ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y su Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer, el Gobierno Federal le extiende una invitación para visitar el país y concretamente

1 “Homicidios de mujeres: auditoria periódica” (Enero 1993 – Julio 2003)

a Ciudad Juárez, la cual tiene lugar en febrero de ese año. En el año siguiente la Comisión Interamericana adopta y difunde un informe bien documentado, que traza un panorama global de la situación.<sup>2</sup>

32. También en el año 2002, el Comité CEDAW hace una recomendación sobre los asesinatos y desapariciones en Ciudad Juárez, en el contexto del examen del 5º Informe de México sobre el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

33. A nivel del Estado Mexicano, en particular a nivel federal, la dimensión del problema va siendo progresivamente percibida en sus diversas vertientes. En el ámbito del Senado y de la Cámara de Diputados se establecen comisiones especiales que estudian la cuestión de los homicidios y desapariciones y proponen la atracción de los casos a nivel federal en diversas ocasiones desde el año 2000.

34. Se reconoce progresivamente la dimensión de la cuestión como fenómeno que va más allá de casos aislados de violencia en una sociedad estructuralmente violenta. En estas circunstancias enfocar solamente los homicidios y desapariciones como casos aislados no parece ser la solución para resolver el problema social y cultural más profundo. A la par de combatir la criminalidad, resolver los casos individuales de asesinatos y desapariciones, encontrar y sancionar a los culpables y apoyar a las familias de las víctimas, hay que combatir también las causas de la violencia de género en su dimensión estructural y bajo todas sus formas - sea violencia doméstica e intrafamiliar o violencia y abusos sexuales, homicidios, secuestros y desapariciones - y hay que adoptar políticas específicas para la igualdad de género e integrar una perspectiva de género en todas las políticas públicas. Esta noción que hoy parece estar presente en el discurso político de las autoridades, sobretodo a nivel federal, ha demorado demasiado tiempo en ser asumida por las autoridades y no está aún claro que lo sea a todos los niveles de poder.

## **DIFERENTES FORMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO – DATOS, CARACTERÍSTICAS Y REACCIONES INICIALES**

35. Identificado el problema de fondo, es importante caracterizar algunos de los aspectos en los cuales la violencia de género se desdobra en la situación de Ciudad Juárez y Ciudad de Chihuahua. En primero lugar, hay que ver los datos globales de la dimensión del fenómeno ofrecidos tanto por las organizaciones no gubernamentales como por las entidades gubernamentales, los cuales no son coincidentes, un problema que abordaremos más adelante.

36. Según información de la “Auditoria Periodística” ya referida y que la delegación recibió en varias instancias oficiales, tanto federales como estatales, habría un total de 321 asesinadas entre Enero de 1993 y Julio de 2003 en Ciudad Juárez. El

<sup>2</sup> “Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2003

Instituto Chihuahuense de la Mujer actualizó los datos a 326 a la fecha de la visita de la delegación, cifra que tanto en la Secretaría de Gobernación del Estado de Chihuahua como en la Fiscalía Especial y la Delegación de la PGR se elevó a 328 en igual periodo. Otras fuentes oficiales, específicamente la Procuraduría General de la República, habían hecho referencia a 258 expedientes en el mismo ámbito geográfico y hasta finales de febrero 2003, mientras que la Amnistía Internacional en su Informe de Agosto de 2003 se refiere a la cifra de 370 mujeres asesinadas en Ciudad Juárez y Ciudad de Chihuahua. Por otro lado, las ONGs con que se reúne la delegación refieren una cifra de 359 en el mismo ámbito. También con respecto a desapariciones de mujeres, las cifras son altamente divergentes según las distintas fuentes, gubernamentales y no gubernamentales. Cualquiera que sea el número y las cifras, aún que muy importantes no son el asunto de fondo - lo esencial es el significado de los crímenes como formas de violación de derechos humanos fundamentales de las mujeres y como expresiones, las más “radicales”, de discriminación por razón de sexo.

37. Según las autoridades, los crímenes de homicidio en Ciudad Juárez tienen diferentes móviles – violencia doméstica e intrafamiliar, narcotráfico, crímenes pasionales, riña, robo, venganza y móvil sexual – pero una parte cuantitativamente significativa de los asesinatos - cerca de un tercio - tienen una componente de violencia sexual y características similares. También aquí las cifras divergen, ya que el Instituto Chihuahuense de la Mujer refiere 90 casos, la Fiscalía Especial y el Delegado de la PGR en Ciudad Juárez mencionan 93 casos y las ONGs contabilizan 98. Las víctimas de estos crímenes han sido violadas o abusadas sexualmente y, a veces, torturadas o mutiladas. Los cadáveres han sido después abandonados en lotes baldíos y eventualmente hallados por transeúntes que pasan, no por la policía.

38. Como se ha referido en otros informes de entidades nacionales y internacionales, las asesinadas y desaparecidas son mujeres jóvenes y de origen humilde, trabajadoras de las maquilas, estudiantes o empleadas de establecimientos comerciales, las cuales son raptadas y secuestradas, después violadas y asesinadas unas, y desaparecidas otras.

39. Hipótesis explicativas de los motivos que originan este tipo de crímenes de violencia específica contra las mujeres han sido relacionadas con narcotráfico, tráfico de órganos, trata de mujeres para fines de explotación sexual o realización de videos de violencia.

40. La respuesta de las autoridades frente a los asesinatos, desapariciones y otras formas de violencia contra las mujeres ha sido muy deficiente, especialmente en los primeros años de los noventa, y el Gobierno mismo lo reconoce que se han cometido errores e irregularidades durante ese período. Se destaca una actitud más positiva, aunque limitada, de procuración de justicia en el presente y se acentúa que las investigaciones se procesan con más rapidez y seriedad

en los procedimientos. Todavía, en los casos más recientes, la situación de las investigaciones, a pesar de que se ha tomado mayor conciencia de la gravedad de los hechos, no está completamente clara y se cuestiona la eficacia de la justicia.

41. Por ejemplo el caso de los ocho cadáveres hallados en el campo algodonero frente a la sede de la Asociación de Maquiladoras en Noviembre 2001, provocó una conmoción de la opinión pública y una protesta masiva que daría lugar a la “Campaña Alto a la impunidad: ni una muerta más”. Las autoridades estatales insisten en haber efectuado una investigación rápida y inmediata con la detención de los presuntos culpables, específicamente “La Foca” y “El Cerillo”. Sin embargo, hay argumentos contra tales detenciones formulados por diversas personas y grupos, que plantean que se han aplicado torturas para obtener las confesiones, por lo que más tarde se retractaran de sus declaraciones iniciales. La muerte sospechosa de un de los acusados, en detención, contribuyó igualmente al clima de duda y de falta de confianza en la justicia.

42. Adicionalmente, se percibe una actitud de minimizar la importancia de los problemas en el discurso de las autoridades estatales en particular. Se argumenta que se está prestando una atención desproporcionada a la situación de Ciudad Juárez y Ciudad de Chihuahua y que la violencia contra las mujeres bajo diversas formas, incluyendo la violencia doméstica y intrafamiliar y la violencia sexual, existe también en otras ciudades y regiones de México.

43. La delegación recibió abundante información de distintas fuentes sobre obstrucción a las investigaciones, retrasos en la búsqueda de desaparecidas, falsificación de pruebas, irregularidades en los procedimientos, presiones sobre las madres, negligencia y complicidad de agentes del estado, utilización de tortura para la obtención de confesiones, hostigamiento de familiares, defensores de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil que se han empeñado en la lucha por la justicia.

44. En este breve panorama general de la situación cabe aún referirse al papel fundamental que las organizaciones de la sociedad civil, de familiares de las víctimas y de defensores de los derechos humanos, han desempeñado en la llamada de atención consistente y persistente acerca de la situación de los crímenes y violaciones de los derechos humanos de las mujeres de Ciudad Juárez y del imperativo de hacer justicia en el descubrimiento y sanción de los culpables. Ellas despertaron la conciencia de la comunidad nacional y de la comunidad internacional. Debe significarse en particular la presión de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y de su relatora Especial sobre los Derechos de las Mujeres, no solamente por el Informe presentado, sino también por el compromiso de prestación regular de informes por parte del Estado Mexicano a la misma Comisión en el último año.



## **REPETICIÓN DEL FENÓMENO EN OTROS SITIOS**

45. En resumen, la situación en Ciudad Juárez, no obstante la nueva conciencia y los esfuerzos desarrollados en diferentes niveles, sigue siendo altamente compleja, dolorosa, prolongada y llena de claros- oscuros, sospechas y horrores inaceptables.

46. Aunque se considere que en Ciudad Juárez hay una disminución en los meses más recientes en las muertes y desapariciones, eventualmente fruto de las medidas que están siendo implementadas para enfrentar la situación, sobretudo por el Gobierno Federal, lo que ocurre es que el mismo fenómeno de asesinatos y desapariciones, incluyendo casos de violencia sexual con un patrón similar se han realizado en Chihuahua en número creciente.

47. La delegación ha recibido también información de varias fuentes sobre casos de asesinatos similares y recientes ocurridos en otras ciudades y regiones de México, específicamente en Nogales, Tijuana, León y Guadalajara.

## **COMPROMISOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER**

48. El principal avance en la situación es que ahora se reconoce que hay un problema y que hay que darle respuestas eficaces y compatibles con la dimensión de la tragedia y con los compromisos asumidos por el Estado Mexicano con respecto a la promoción y protección de los derechos humanos fundamentales de la mujer.

49. La promoción y protección de los derechos humanos es uno de los compromisos asumidos con fuerza por el actual poder político. México ha firmado y ratificado los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño y, específicamente con relación a los derechos de la mujer, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Es vinculado también a instrumentos regionales pertinentes.

50. En el ámbito de tales compromisos internacionales, en particular respecto a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aparece que hay fallas graves por parte del Estado Mexicano específicamente en lo concerniente a sus artículos 1, 2, 3, 5, 6 y 15 de esta Convención.

51. El artículo 1 de la Convención prevé 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... de los derechos humanos y libertades fundamentales...”.

La violencia contra las mujeres configura una exclusión y restricción que les impiden el goce de sus derechos fundamentales. Lo cual se confirma en la Recomendación 19 del Comité cuando considera que “la definición de discriminación incluye la violencia basada en el género, que es la violencia que se dirige a la mujer porque es una mujer...”; y, por otro lado, que “la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades...”.

52. La Declaración para la Eliminación de la Discriminación de la Violencia contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1993, considera también que “por violencia contra la mujer se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.”

53. Como sigue, la situación en Ciudad Juárez - la violencia de género y la impunidad subsecuente - resulta en una violación grave de las disposiciones de la Convención.

54. El artículo 2 recoge la responsabilidad de los Estados a seguir una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y con tal objeto se comprometen a “adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer”, a “establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer...e garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación”, a “abstenerse de incurrir en todo acto o práctica discriminatoria y velar porque las autoridades y instituciones públicas actúen en conformidad con esta obligación”, a “tomar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer”.

55. Es evidente que hay fallas y violaciones por parte del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones en ese respeto. Considerando que en el presente hay una mayor voluntad política, sobretodo en las estructuras federales, para hacer frente a la discriminación y violencia contra las mujeres, no puede dejar de decirse que en las políticas desarrolladas desde 1993 en lo que respeta a la prevención, la investigación y la sanción de los crímenes de violencia contra las mujeres, las políticas adoptadas y las medidas tomadas han sido ineficaces y han permitido un clima de impunidad y de desconfianza en la justicia incompatible con los deberes del Estado.

56. El artículo 5 de la Convención prevé la obligación de los Estados Partes de tomar medidas apropiadas para “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.”



57. Esta obligación del Estado no ha sido debidamente cumplida, incluso en las campañas destinadas a prevenir la violencia en Ciudad Juárez que, más de que promover la responsabilidad social y el cambio de patrones socioculturales relativos a hombres y mujeres y la dignidad de estas, se focalizaron en responsabilizar a las posibles víctimas con su propia protección, manteniendo los estereotipos culturales tradicionales.

58. Consideraciones similares podrían ser formuladas en relación con el artículo 6, que contempla la obligación de “suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer” – un posible móvil para los asesinatos y desapariciones que no está ni comprobado ni negado; y en relación con el artículo 15, que prevé que “los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley” en todos los aspectos de la vida y que específicamente consagra la igualdad relativa al “derecho de las personas a circular libremente”.

59. Tal no es el caso en Ciudad Juárez y Ciudad de Chihuahua, en las cuales un clima de miedo y de peligro impide a muchas mujeres, sobretodo jóvenes y de extractos sociales más humildes, de proseguir una vida normal en plena libertad. Adicionalmente, el derecho a la igualdad jurídica, no obstante su garantía en el artículo 4º de la Constitución Política de México, no ha sido, y no esta siendo, garantizado a las mujeres en los procedimientos pertinentes en Ciudad Juárez y Ciudad de Chihuahua.

60. De lo que precede, se podrá concluir que las responsabilidades del Estado Mexicano como Estado

Parte de CEDAW muestran deficiencias graves de cumplimiento que urge reparar.

## **IV HOMICIDIOS Y DESAPARICIONES**

### **PRINCIPALES PROBLEMAS.**

#### **PERFIL DE LAS ASESINADAS Y DESAPARECIDAS**

61. Aunque como se ha visto, no existen estadísticas realmente confiables, la mayoría de las fuentes oficiales coinciden en que han sido asesinadas en Ciudad Juárez más de 320 mujeres, mientras que las organizaciones de la sociedad civil con que se reunió la delegación refieren 359. La tercera parte de las cuales ha sufrido brutal violencia sexual.

62. La violencia contra las mujeres a lo largo de estos 10 años se ha incrementado permanentemente, y como consecuencia han aumentado los asesinatos, ya sean sexuales, por celos, por problemas de convivencia, por disputas en el hogar, o vinculados al tráfico y consumo de drogas.

63. Las víctimas de los crímenes de violencia sexual son por lo general mujeres bonitas, muy jóvenes, incluso adolescentes, que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad; la mayoría son trabajadoras de las maquilas o de otros centros laborales y estudiantiles.

64. Durante muchos años desaparecían en el trayecto de sus viviendas a sus lugares de destino, pues tenían que transitar en las noches y madrugadas por zonas despobladas, sin alumbrado público. En la actualidad las desapariciones están ocurriendo a pleno día y en el mismo centro de la ciudad, sin que la policía lo detecte y sin que nadie reporte haber visto algo anormal.

65. Por lo que se conoce, la mecánica de estos crímenes sexuales comienza con el secuestro de las víctimas, ya sea por engaño o por la fuerza son mantenidas en cautiverio y abusadas sexualmente, incluyendo la violación, e incluso en algunos casos torturadas, hasta que se produce el homicidio y después el abandono de sus cuerpos en algún lugar deshabitado.

66. Como ya se dijo, las asesinan por ser mujeres y pobres. Son crímenes de género y por ello, durante años han sido tolerados con absoluta indiferencia por las autoridades. Alarma conocer además, que el fenómeno se está extendiendo en condiciones similares a otras ciudades de México.

67. Algunos altos funcionarios del Estado de Chihuahua y del Municipio Juárez han llegado a culpar públicamente, a las propias víctimas de su suerte, ya sea por la forma de vestir, por el lugar en que trabajan, por su conducta, por andar solas, o por falta de cuidado de los padres, lo cual ha generado justificada indignación y muy fuertes críticas.

68. El actual Secretario General del Gobierno de ese Estado expresó a la delegación que cuando aparece una muerta en Juárez hay un gran escándalo y que sin embargo eso pasa en todas partes de México y mucho más en Estados Unidos.

## **CIRCUNSTANCIAS EN QUE APARECEN LOS CUERPOS**

69. Resulta significativo que en el caso de los crímenes de violencia sexual - durante diez años- los cadáveres de las mujeres aparecen, casi siempre, en las mismas zonas despobladas, a las que solo puede llegarse con helicópteros o con vehículos de doble tracción. Las colocan en lugares donde por alguna causa alguien ha de pasar para denunciar el hallazgo. Los cuerpos nunca han sido encontrados como resultado de la actividad investigativa del Ministerio Público.

70. Algunas aparecen maniatadas, golpeadas, otras torturadas, e incluso varias con mutilaciones; muchas en avanzado estado de descomposición; unas llevando ropas y objetos de otras, mientras que de un grupo solo dejan osamentas correspondientes a desaparecidas de años anteriores o inexplicablemente a muchachas que llevaban días o meses en manos de sus captores. También algunos familiares dijeron a la delegación que hay cuerpos que según les han dicho, permanecieron en congelación.

71. Los asesinos, lejos de esconder las víctimas las exponen, lo cual podría parecer un desafío a las autoridades, pues hasta el momento han gozado de total impunidad. Ha existido también la curiosa coincidencia de que han aparecido jóvenes asesinadas en momentos en que se han dado a conocer medidas del Gobierno o acciones de las ONG como si fuera una respuesta o una amenaza de los criminales.

72. Llama la atención, que según el relato de algunas madres, a los que se hará referencia posteriormente, sus familiares, o ellas mismas, vieron los cadáveres a sus hijas con piel y pelo, mientras que pocos días después, solo quedaban osamentas. También algunas recibieron sarcófagos sellados que las autoridades no les permitieron abrir.

### **LAS DESAPARECIDAS**

73. No es posible siquiera tener una idea del número real de mujeres que durante estos diez años han desaparecido en Ciudad Juárez, pues las cifras que se ofrecen en la actualidad oscilan entre las 44 que declaran las autoridades del Estado, alrededor de 400 que mencionan las ONG y alrededor de 4,500 que denuncia la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

74. El Gobierno plantea que realmente en la mayoría de los casos no se trata de desapariciones, pues un alto porcentaje de las mujeres que trabajan y viven en Ciudad Juárez son de otros territorios del país, por lo que permanecen un tiempo y después se van, mientras que muchas pasan a Estados Unidos, huyen con sus novios, escapan de fuertes conflictos con sus padres o de la violencia intra familiar. A todo ello se suma que en México la desaparición no se considera delito.

75. Por esas razones las autoridades no proceden de inmediato a la búsqueda de los casos que se denuncian, ni aceptan que se alegue secuestro para obligarlos a actuar, sino que conminan a las familias a que averigüen y se informen, dejando transcurrir los días sin iniciar una investigación, que en realidad, según aseguran las organizaciones de la sociedad civil y los familiares de las víctimas, nunca se realiza, perdiéndose un tiempo esencial para salvar vidas, pues las pruebas demuestran que las muchachas siempre permanecen varios días en poder de sus verdugos antes de ser asesinadas.

76. Hay numerosos testimonios de indiferencia de las autoridades ante la desesperación de las familias que acuden a presentar una denuncia por desaparición. Las han hecho acudir una y otra vez a las oficinas sin lograr que se inicien averiguaciones. Han dejando pasar los días sin hacer nada, mientras son conminadas a que busquen información por cuenta propia. La propia Directora del Instituto Chihuahuense de la mujer planteó que las hacen esperar largas horas para ser atendidas.

77. Podrían citarse numerosos ejemplos que demuestran la indolencia e inercia existentes, dos de ellos resultarán elocuentes:

78. En 1995, Cecilia Covarrubias Aguilar de 15 años, salió para llevar al hospital a su hijita de unos días de nacida y desapareció con ella. Su cuerpo fue encontrado tiempo después, pero han transcurrido 8 años sin determinarse el paradero de esa niña.

79. Su madre, Soledad Aguilar, tras una búsqueda incesante, logró ubicar su presunta nietecita y solicitó se le hicieran las pruebas de ADN, comunicándosele que el resultado había sido negativo. Posteriormente, revisando el expediente, constató por las fotografías, que las autoridades habían suplantado la niña por otra. Aunque lo ha pedido una y otra vez, no ha logrado que comparen las huellas de su pié con las que tomaron a la bebita en el momento de su nacimiento. Las autoridades de la localidad le han recomendado que trate de llegar a un arreglo con esa acomodada familia

80. Lydia Alejandra García Andrade desapareció el 2 de febrero del 2001, su madre, Norma Andrade puso la denuncia el día 16 y le dijeron de forma irrespetuosa que seguramente se había ido con el novio. Según dijo a la delegación, dos días después, a las 9.00p.m., una señora llamó al número de emergencias de la policía y denunció que frente a su casa estaban golpeando a una joven en un carro blanco, que la tenían desnuda de la cintura para abajo, sólo con calcetines. El carro permaneció allí una hora y media, pero la Policía llegó a las 11:00 p.m. cuando ya se la habían llevado. La mujer llamó a un canal de televisión y lo denunció, diciendo que esperaba que no apareciera otra muchacha muerta.

81. El cadáver de Lydia Andrade se encontró después. En agosto de ese mismo año, el FBI informó a la Policía que conocía dónde habían tenido a su hija, a qué se dedicaban y por qué la habían asesinado; pero inexplicablemente la información se filtró a la prensa, se publicó y los presuntos culpables huyeron. La policía tardó dos meses en ir a registrar el lugar.

82. Su madre contó que la autopsia esta incompleta, en su cuerpo encontraron bello púbico y cabellos que no mandaron a analizar, sufrió violación tumultuaria. Su caso está plagado de irregularidades.

83. Tanto la Procuraduría General del Estado, como la Fiscalía Especial de Ciudad Juárez informaron que está por implementar un nuevo sistema de clasificación de las desapariciones, que permite investigación inmediata en los casos que definen como de "ALTO RIESGO".

84. Se considera que una desaparición es de Alto Riesgo y que debe ser asumida por la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres, cuando existe certeza de que no tenían motivos para abandonar el hogar, cuando la desaparición se produce en el trayecto de la escuela a la casa o cuando se trata

de una niña. Como se ve, se discriminan de esta calificación las muchachas que no tienen buena conducta o que presentan problemas familiares.

85. La Directora del Instituto Chihuahuense de la Mujer, expuso a las expertas que aunque desde enero del año en curso ha habido cambios, solo disponen de una patrulla y cuando se denuncia un caso de desaparición, a veces hay que esperar 5 o 6 días hasta que toque el turno, cuando se precisa actuar de inmediato.

86. Se informó por las autoridades que en los casos que no son considerados de alta peligrosidad, también se hacen averiguaciones, a través de la oficina de atención a víctimas, perteneciente a la Fiscalía Especial de Delitos Sexuales y contra la Familia.

## **INVESTIGACIONES Y PROCESOS PENALES**

87. Hasta el presente, en los casos de crímenes sexuales, los asesinos han actuado con absoluta impunidad. Casi todas las fuentes, incluyendo afirmaciones y comentarios hechos a la delegación por funcionarios del Gobierno Federal y dirigentes de instituciones a esa instancia, incluso de algunos Senadores, dejan claro que se presume en los años transcurridos, complicidad y fabricación de culpables por parte de autoridades locales, tanto estatales como municipales.

88. En numerosas ocasiones las organizaciones de la sociedad civil y familiares de las víctimas criticaron las deficiencias del procedimiento procesal penal, asegurando que no se ha investigado a fondo ningún caso de homicidio por violencia sexual, no se ha preservado la escena del crimen, se han destruido evidencias, se han ignorado acusaciones, se han fabricado culpables, se han perdido pruebas, se han sustraído hojas de los expedientes, algunos solo tienen unas pocas páginas, lo que demuestra que han transcurrido años sin investigar nada. Plantean que más bien se interesan por la vida privada de las víctimas buscando justificación a los asesinatos.

89. Se puso como ejemplo el caso de la joven Verónica Castro secuestrada y violada por policías, que logró escapar y denunció al guardaespaldas del jefe de la Fiscalía y dos policías federales, los cuales ni siquiera fueron detenidos y ahora se dice que ya no trabajan en ese cuerpo.

90. En otro caso, al que se hará referencia más adelante, se denunció que al día siguiente de encontrarse las víctimas se hicieron movimientos de tierra en la zona del hallazgo, evidentemente para borrar cualquier indicio.

91. Las autoridades a las distintas instancias argumentan que por mucho tiempo se careció de recursos, de capacitación, de personal experimentado.

92. Se informó a la delegación en entrevistas oficiales, tanto a nivel federal, estatal y local, que en el momento actual se han puesto en ejecución protocolos para el manejo de la escena del crimen, y de las evidencias, así como manuales específicos para todas las especialidades que garantizan la actuación, pues son de obligatoria aplicación. También se han asignado recursos de todo tipo para garantizar la realización de las investigaciones que sean necesarias. Se han reabierto los denominados como “casos fríos” que corresponden a las víctimas encontradas entre el 93 y el 97.

93. La Procuraduría General de la República ha ejercido la facultad de atracción respecto a catorce casos de homicidios de mujeres, en respuesta a una denuncia y una autoinculpación que los relacionaba con la delincuencia organizada. De las víctimas, 8 fueron encontradas en el campo algodonnero en noviembre del 2001 y seis halladas en el Cristo Negro, 3 en noviembre del 2002 y 3 en febrero del 2003.

94. En la entrevista en la PGR al hacer referencia al caso del campo algodonnero, se expresó que después de realizar las investigaciones, consideran que los sujetos presos no son responsables, comentaron que con un expediente fácil no se resuelve el problema, y reconocieron que hay pistas y líneas que apuntan a posible encubrimiento por elementos de la policía municipal,

95. Al respecto, durante una reunión sostenida con Casa Amiga e Equality Now, un oficial involucrado en el caso de las muertas halladas en el campo algodonnero, dijo a la delegación que cuando estaban en el proceso de identificación de las víctimas, la investigación se cerró, dándose a conocer la identidad de las muchachas asesinadas sin prueba pericial. En unos pocos días ya había 2 detenidos. Al hacerse las pruebas de ADN 8 meses después, solo tres cadáveres coincidieron con la identificación inicial.

96. Afirmó también que en Ciudad Juárez no se investiga, que hay complicidad, protección de los culpables directa o indirectamente. Que es un patrón negar el problema, minimizarlo, descalificar a las víctimas, haciéndolas responsables de su suerte y fabricar culpables.

97. En igual sentido se pronunció en este encuentro, el pasado Director de la Prisión del Cerezo en Ciudad Juárez, ya que afirmó que por el conocimiento profundo de delincuentes y policías estaba convencido de que existía complicidad e intereses comunes entre ambos y que coincidían en la protección al narcotráfico. Aseguró que pudo constatar que en el caso de “Los Rebeldes”, acusados por los homicidios de “Lomas de Poleo”, hubo confesiones bajo tortura, lo cual certificó, presentando las denuncias ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. De igual forma dijo que no es cierto que Omar Latif Sharif haya tenido contacto alguno con ellos para ordenarles y pagarles los asesinatos que ocurrieron estando en prisión, pues mientras dirigió la cárcel, lo tuvo bajo su custodia, aislado y con vigilancia permanente, pues estaba convencido de que tenía enormes

posibilidades de fugarse. Nunca fue llamado a declarar. Considera que la policía Judicial del Estado de alguna manera tiene relación con los asesinatos y que por ello tratan de obstruir la participación federal en las investigaciones.

98. En la Procuraduría General de la República expusieron que hay otras líneas de investigación que se desprenden de los casos atraídos. Aunque hasta ahora no han encontrado vínculo directo entre las víctimas, algunas estuvieron en la misma escuela o aparecieron en el mismo lugar y se va a estudiar uno a uno, al igual que se analizan otros indicios. De igual forma una de las indagatorias se dirige a elementos de la policía municipal.

99. El 14 de agosto se inauguró la Agencia Mixta del Ministerio Público en Ciudad Juárez en la que la PGR participa con la Procuraduría Judicial Estatal de Chihuahua, en la realización de investigaciones.

100. La PGR está haciendo 45 averiguaciones previas de la Procuraduría Estatal que tienen como denominador común el hecho de que la privación de la vida de diversas mujeres se relaciona con móviles sexuales para determinar si se trata de casos que son de competencia federal, proponer lo que corresponda e identificar y detener y procesar a los culpables.

101. Se explicó a la delegación que están sistematizando toda la información derivada de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, utilizando un sistema de análisis de datos de última generación, lo cual permitirá al órgano de inteligencia de la institución apoyar al Ministerio Público de la Federación con el procesamiento de información de casos pasados, presentes e incluso perfiles futuros para fortalecer su actuación y hacer más eficiente la procuración de justicia. Hasta el momento de la visita de 224 expedientes que han podido localizar habían revisado el 34,5% cuyas informaciones encontraba ya en la base de datos

102. Plantearon que se encuentran en una etapa de revisión de todos los procesos, dispuesta a reabrir o establecer nuevas líneas de investigación y que no tendrán límites en exigir responsabilidades, pues se lleva a cabo una revisión integral, aunque con limitaciones, ya que en muchos casos se trata de hacer una reconstrucción del pasado.

103. No obstante de acuerdo a lo que se explicó después a las expertas en Ciudad Juárez, al visitar la representación de la PGR, lo que está ocurriendo es que cuando revisan los expedientes, los que encuentran incompletos o con problemas, como no son de su competencia, vuelven a entregarse a la Fiscalía Especializada en la Investigación de Homicidios de Mujeres para que sean ellos quienes les den seguimiento, es decir, todo vuelve al punto de partida.

104. Todas las fuentes coinciden, incluyendo los tres niveles del gobierno, en que por ser una ciudad fronteriza puede haber participación en los crímenes, de ciudadanos mexicanos y norteamericanos, incluso que los asesinos vivan allá y



formen parte del tráfico de drogas, que asesinen en Estados Unidos y traigan después las víctimas a Ciudad Juárez.

105. De ahí que el gobierno de México, desde mediados del año pasado solicitara al FBI apoyo técnico especializado y de asesoría, Se ha establecido cooperación en lo que respecta a capacitación y a la aplicación de un programa específico para crímenes violentos

106. Organizaciones de la sociedad civil que se entrevistaron con la delegación argumentaron que se requiere un convenio binacional para investigar los crímenes de mujeres, y consideran que resulta inconcebible que exista para los robos de autos y no para estos horrendos asesinatos.

107. Se afirma que en Ciudad Juárez los juicios no son públicos y que con frecuencia se trasladan a la ciudad de Chihuahua, lo cual crea grandes dificultades a las familias sin recursos lo cual justifican las autoridades locales alegando que en la cárcel del Cerezo hay hacinamiento y que para que guarden prisión en Chihuahua deben ser juzgados allí, mientras que las ONG consideran que los llevan a Chihuahua porque en Juárez la prisión les permite visitas y entrevistas de prensa

108. En los casos relacionados con los móviles resultantes de la violencia intrafamiliar o delincuencia común el Gobierno afirma que hay avances en el proceso de investigación, identificación y enjuiciamiento de los culpables y según plantearon las autoridades a la delegación la mayoría de los sentenciados ha sido condenado a penas que rebasan 20 años de prisión. no así en los relativos a crímenes sexuales.

109. No ocurre así en los actos de carácter sexual violento Hay personas que llevan 7 años presas, otras 5 y aunque la Ley establece que hay que dictar sentencia en el término de 2 años, ocurre que los expedientes están incompletos y las pruebas no resultan convincentes para los jueces, por lo que puede ordenarse la reposición de un procedimiento y volver al principio.

110. A solicitud del Gobierno de México una Misión de Expertos de la ONU realizó el pasado mes de septiembre una visita a Ciudad Juárez, Chihuahua y México D,F. con el objetivo de realizar un estudio y otorgar asesoría técnica sobre las medidas técnico jurídicas, probatorias y periciales que permitan fortalecer los procedimientos ministeriales y de investigación en los casos de los asesinatos de mujeres.

### **ACTITUD HOSTIL HACIA LOS FAMILIARES Y SITUACIÓN QUE CONFRONTAN. AMENAZAS Y DIFAMACIONES HACIA LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

111. La entrevista con un grupo de madres de las víctimas de asesinatos de violencia sexual resultó verdaderamente dramática e impactante. Es inconcebible



que exista tal deshumanización y que personas tan humildes y tan golpeadas por la vida, lejos de recibir apoyo y consuelo, sean maltratadas, e incluso amenazadas y acosadas. La delegación escuchó testimonios que ponen de manifiesto arbitrariedades e irregularidades muy graves. Solo algunos ejemplos bastan para demostrarlo.

112. Josefina González, madre de Claudia Ivette González, desapareció el 10 de octubre del 2001 cuando regresaba de la maquila, pues había llegado dos minutos tarde y no la dejaron entrar y apareció al mes siguiente, el 6 de noviembre, en el campo algodonnero. Estaba irreconocible, pero le dijeron que era su hija, sin embargo cuando ella la vio era una osamenta y se pregunta qué hicieron con su piel y su pelo si habían pasado solo 8 días y el cuerpo estaba completo, pero le dijeron que los animales se la habían comido... La policía acordonó toda el área y dicen que la limpiaron, sin embargo, días después encontraron su pantalón de pechera húmedo, su credencial de elector y su bata de la maquila. Eso hace que viva con la duda. La entregaron un año después y no le dieron los resultados de las pruebas de ADN argumentando que se echaron a perder. Ha pedido el expediente y no se lo entregan porque debe pagar 1000 pesos que no tiene.

113. Ramona Rivera, mamá de Silvia Elena Rivera, desaparecida en julio de 1995. Puso la denuncia, pero le dijeron que tenía que esperar 72 horas, le indicaron que la buscara ella y les diera noticias. El 1ro de septiembre llegó una patrulla y le informó que ya habían encontrado a su hija, ella se puso muy contenta, no permitieron que su hijo la acompañara, le dijeron que después la traerían, la llevaron al paraje donde la encontraron y la vio, reconoció parte de sus ropas, fue entonces que supo que estaba muerta. No la regresaron porque tenían mucho que hacer y tuvo que pedir limosnas para volver a su casa. Le achacaron el crimen a Shariff que ya estaba preso. Se presenta cada mes para ver si hay noticias de los culpables pero le dicen que su caso es muy viejo.

114. Norma Andrade, mamá de Lidia Alejandra, a cuyo caso hicimos referencia en el acápite de las Desaparecidas, pide como otras abuelas que se realicen los trámites requeridos para la adopción de sus nietos, ya que según la legislación mexicana, aunque estén bajo su guarda y custodia y dependan de ellas, no pueden disfrutar las prestaciones sociales que les corresponden como madres trabajadoras.

115. Según dijo la Secretaria de Desarrollo Social “El marco legal no permite que cuando muere una mujer sus hijos huérfanos que quedan a cargo de los abuelos puedan ser reconocidos jurídicamente por ellos, por lo cual tiene que iniciarse un proceso de adopción”.

116. Como muestra de la insensibilidad que predomina esta señora fue amenazada con prisión por el policía que estuvo en su casa si no se presentaba a una citación de la Fiscalía Municipal, aunque constató la gravedad su esposo, que falleció 10 días después. Cuando acudió, supo que el objetivo era entregarle el expediente de su hija.

117. Benita Monarrez, Presidenta de la ONG Integración de Madres por Juárez. Su hija desapareció el 21 de septiembre del 2001 y apareció el 6 de noviembre de ese año. No pudo reconocer su cuerpo, bajo pretexto de que la estaban protegiendo, pero tampoco se lo mostraron a su padre o a los tíos, según cuenta. Tuvo que esperar 6 meses, la antropóloga le dijo que le iba a mostrar un cuerpo que estaba en una tina de agua, pero solo había una osamenta. Cuando vio fotos del hallazgo el cuerpo estaba completo, se pregunta qué le escondieron, qué evidencia no querían que detectara, si sería su hija aquella osamenta. Le han dicho que su hija estuvo en congelación. El expediente estaba cerrado y lo reabrió la PGR. Cuando la llamaron a declarar vio que las denuncias que había hecho sobre un individuo de la policía judicial que tenía amistad con su hija, no estaban en el expediente, había una foto y desapareció. Asegura que al principio, en la Fiscalía Especializada en la Investigación de Crímenes de Mujeres, logró leer un documento que decía que faltaban órganos en el cuerpo de su hija.

118. Rosaura Montañes, mamá de Aracelia Esmeralda Martínez Montañes, desaparecida y encontrada estrangulada y con numerosos hematomas en 1995, fue llevada al Anfiteatro para que la identificara el cadáver de su hija tapado con una sábana, a unos 20 metros de distancia, solo le enseñaron un pie. Nunca supo si realmente era ella, no la dejaron enterrarla cuando quiso. Ella preguntó qué estaban ocultando y le respondieron de forma déspota que la caja estaba sellada no se podía abrir.

119. Patricia Cervantes, mamá de Neyra Azucena Cervantes, de Chihuahua, desaparecida el 13 de mayo del 2003, hizo de inmediato la denuncia de la desaparición y cuando se dieron cuenta de que las autoridades no harían nada, su familia inició la búsqueda, por lo que vino desde Chiapas un sobrino de su marido. Como su hija no aparecía comenzaron a hacer actos de protesta con otras familias, señalando a la Procuraduría y al Gobernador como negligentes, e hicieron pública la denuncia de una mujer que colaboraba con las autoridades, que consideraban vinculada al asesinato.

120. El 13 de julio le dijeron que había aparecido la osamenta de su hija en un lugar de muy difícil acceso y acudieron a hacer la identificación, ocasión en que detuvieron a su esposo, argumentando que lo vieron sospechoso, y como su sobrino protestó, también lo arrestaron. Amenazaron al esposo para que se declarara culpable, diciéndole que estaban torturando al sobrino y que podía ahorrarle sufrimientos. Dos días después lograron la confesión del sobrino y amenazaron a su esposo diciéndole que si decía algo matarían a su otra hija.

121. Le enseñaron la ropa de Neyra y le dijeron que los restos se los entregarían en una urna cerrada, pues querían evitarle dolor. Exigió verla y constató que no era ella, no era el color de su pelo y le llamó la atención que la osamenta estaba completamente limpia de tejidos blandos, lo que justificaron diciendo que habían sido lavados los huesos. Pedimos prueba de identidad, solicitando a la PGR que las realizara, lo cual impidieron los custodios alegando que cumplían órdenes del

Gobernador, lo mismo ocurrió con otros casos, por lo que hicieron una denuncia nacional e internacional y lo lograron. Aun no están los resultados.

122. Posteriormente acudió a su casa una persona haciéndose pasar por funcionario de la PGR y más adelante un sacerdote que afirmaba venir en nombre del Gobernador pidiéndole que reconociera ese cadáver como el de su hija, lo que no ha aceptado.

123. En la reunión con los familiares se planteó que en ocasiones algunos periódicos de la localidad publicaban de manera insensible fotos de sus restos o de sus cuerpos semidesnudos.

124. En la entrevista sostenida con el Subprocurador de Justicia de la Zona Norte en Ciudad Juárez se planteó a la delegación que ahora tienen un área de atención a los familiares de las víctimas. Reconoció que ciertamente hay casos donde no hay avances, y que hay algunas renuentes a participar porque se ha perdido la confianza.

125. Dijo que La Mesa Técnico Jurídica trabaja con familiares de víctimas y con las ONG, pero que ellos quieren que se abran los expedientes, lo cual legalmente está prohibido. No obstante explicó que es una vía institucional de información general a las familias y sus representantes, donde se les exponen los avances caso por caso.

126. El hostigamiento a defensores de los derechos humanos, a las familias de las víctimas y a sus abogados, sigue aumentando. Hay tensión, violencia contra las ONG. Autoridades del Gobierno del Estado han afirmado que algunas lucran con el dolor.

127. Estando en Ciudad Juárez, el día 21 de octubre, fuimos testigos de la persecución que sufrió la Sra. Marisela Ortiz, destacada luchadora por el esclarecimiento de los asesinatos, que fue perseguida a partir de las 5 de la tarde por dos camionetas, y amenazada por un individuo que después de interceptar su carro, con el rostro descubierto, le aseguró que como se dedicaba a hostigarlos, la iban a matar, pero que antes asesinarían a sus nietos de dos y siete años así como a sus hijos.

128. La Sra. Norma Andrade, madre de una de las víctimas, que ya ha sido mencionada, acudió al hotel a las 9 de la noche, junto a un integrante de una de las ONG con que nos habíamos entrevistado. Para pedir nuestra ayuda, pues había recibido una llamada de Marisela en la que pedía protección para sus nietos e hijos, ya que estaba a punto de ser secuestrada por unos desconocidos.

129. Fue indescriptible el terror que experimentó esa mujer cuando, seguida por las dos camionetas, llegó al hotel para encontrarse con nosotras, que habíamos solicitado la presencia del Delegado de la Procuraduría Federal para brindarle protección y escuchar una declaración que no se atrevió a realizar.

130. Marisela le expresó la inseguridad que había sentido cuando en una ocasión anterior la policía del Estado le ofreció protección por otras amenazas, y lejos de sentirse tranquila, se vio perseguida y acosada. Finalmente aceptó la protección de las autoridades federales. Norma también denunció que había sido objeto de persecución y amenazas de la policía, que había pedido a la Fiscalía del Estado las fotos de los agentes de Juárez para denunciar esos individuos y que no le habían dado acceso. El Delegado de la Procuraduría prometió hacerlo.

131. En el encuentro que sostuvimos con la Sub Secretaria de Relaciones Exteriores relatamos este suceso que refleja muy claramente la impunidad con que actúan los asesinos y que demuestra que están libres. Les pedimos protección para esta luchadora y para todos los que como ella, se arriesgan para poner fin a los asesinatos, para que sean detenidos y enjuiciados los culpables y para que cese la impunidad.

### **DESCONFIANZA EN LA JUSTICIA**

132. Todo lo expresado anteriormente justifica la desconfianza que existe sobre la actuación de las autoridades estatales y municipales. El Jefe de la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación planteó a la delegación que tratan de fomentar la cultura de la denuncia y de la Prevención, que tratan de recuperar la credibilidad, lo que se logrará en la medida en que las personas tengan la certeza de que su denuncia será tomada en cuenta.

133. En la Secretaría de Seguridad Pública, a nivel federal, encargado del operativo de la Policía Federal Preventiva, expresó a las expertas que en las comunidades se han percatado de la enorme desconfianza que existe hacia todo lo que es Gobierno Municipal, y Gobierno del Estado, ya que la gente se siente abandonada. Aseguró que la corrupción de los cuerpos policiales es frecuente en Ciudad Juárez, que cobran una cuota para permitir la compra - venta de la droga, que saben que están infiltrados en los Comités vecinales para enterarse de las denuncias.

134. Explicó cómo tratan de ganarse la confianza de la gente, pero insistió en que es necesario acabar con la impunidad, utilizar la transparencia, que haya acceso a los procesos judiciales, que la víctima forme parte de su proceso para poderla defenderse, y que sería mucho mejor si hubiera un solo Código Penal.

### **DATOS INCONSISTENTES**

135. No existen registros claros, convincentes sobre la cantidad de mujeres asesinadas y desaparecidas. No hay coincidencia en las cifras que presentan las diferentes instancias del Gobierno y las que citan las ONG.

136. Según el informe presentado por el Gobierno mexicano a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se reconocen “326 casos de homicidios,

de los cuales considera concluidos 92, habiéndose dictado sentencia a los culpables, 13 fueron canalizados al Tribunal de Menores, 114 se encuentran en proceso de investigación, es decir en etapa de averiguación previa, 85 están en etapa de juicio, 12 fueron archivados por muerte del acusado, 8 están en fase de reposición de procedimientos al haber sido atorgadas apelaciones y 2 fueron remitidos a otras autoridades por ser de competencia de esas instancias”.

137. El Gobierno asegura que de los 90 casos que consideran como de violencia sexual solo en 4 se ha dictado sentencia, mientras que la casi totalidad de las fuentes de la sociedad civil plantean que esos 4 casos tampoco están resueltos y que tal vez algunos de los acusados no sean culpables. Solo un prisionero ha sido juzgado y sancionado, después de 8 años, encontrándose aún en fase de apelación.

138. En términos de control de procesos informan que “54 se encuentran en etapa de instrucción, es decir que se ha identificado a un probable culpable y en algunos casos se ha dictado la orden de aprensión; 21 ordenes de aprensión están pendientes de ejecutar, 6 pendientes definitivas están por dictarse, a 2 se les ha dictado orden de formal prisión, a 1 se le ha dictado reposición de procedimiento y un archivo no ha sido localizado en el Juzgado”.

139. En cuanto al avance de las investigaciones afirman que “a pesar de los resultados obtenidos, queda mucho por hacer, prácticamente porque la mayoría de los casos se encuentran en proceso de investigación, como ya se expresó los avances están en los casos relacionados con los móviles resultantes de la violencia común.

140. Aunque lo más lógico sería que el Gobierno diera las estadísticas exactas, expusiera los móviles e informara la situación de las averiguaciones, para resolver las diferencias en las estadísticas que se brindan, el Instituto Chihuahuense de la Mujer presentó el 28 de agosto, una auditoria periodística con esos fines. Sus resultados arrojan, hasta el mes de julio, 321 mujeres muertas en Ciudad Juárez, de las cuales el 28% fueron víctimas de crímenes sexuales, el 16% pasionales, el 5% violencia intrafamiliar y el 8% se desconocen las posibles causas. Informó que entre los 90 crímenes sexuales no han sido identificados 21 cadáveres.

141. La Directora del Instituto Chihuahuense de la Mujer dijo a la delegación que otras fuentes hacen referencia a 98 crímenes sexuales porque en la relación presentada por ICHIMU no se incluyen casos como el de una de las víctimas de Cerro Bola, Erika Ivonne Ruiz Zavala, desaparecida en junio del 2001, maniatada y desnuda, muere por frío, por un ataque epiléptico, pero como no hubo penetración, no puede considerarse que es un delito sexual, sino un feminicidio. Hay 8 casos como este.

142. Hay que decir que para las organizaciones de la sociedad civil la auditoria no ofrece credibilidad. Mostraron a la delegación resultados de algunas autopsias donde aparecen las agresiones sexuales que sufrieron jóvenes que se registran

como muertas por causas desconocidas y expresaron que hay casos que se presentan por sobredosis encubriendo el verdadero móvil.

143. La PGR en Ciudad Juárez reconoce 93 asesinatos por móvil sexual, y especifica que de ellos 51 son seriados.

144. Según las abogadas de las madres con que se entrevistó la delegación, los feminicidios han aumentado, pues entre 1993 y 1998 como promedio aparecía una muerta cada 12 días; entre 1998 y 2003 una muerta cada 11 días y en los meses transcurridos del 2003 hay una muerta cada 10 días. No existen cifras oficiales al respecto.

## **IMPUNIDAD**

145. En 1998, después de analizar 27 casos de homicidios, por el incumplimiento del deber de dar justicia, por no llevarse a cabo las diligencias para prevenir, por no estar las investigaciones suficientemente sustentadas y existir un cuadro de impunidad, La Comisión Nacional de Derechos Humanos de México aprobó la Recomendación 44 al Gobierno del Estado de Chihuahua y del Municipio de Ciudad Juárez.

146. Las autoridades estatales y municipales no aceptaron iniciar y determinar un procedimiento de responsabilidad administrativa contra el jefe de enlace de la Procuraduría General de Justicia del Estado, ni estuvieron de acuerdo en establecer un procedimiento administrativo de investigación para determinar las irresponsabilidades en que incurrieron el Su Procurador General de Justicia de la Zona Norte en Ciudad Juárez, el Coordinador Regional y la Jefa de Averiguaciones Previas y entonces Coordinadora de la Unidad Especializada de Delitos Sexuales contra la Familia y Personas Desaparecidas, todos adscritos a la misma Sub Procuraduría, así como a Agentes del Ministerio Público, personal del área de Servicios Periciales y Policía Judicial que intervinieron en las averiguaciones previas mencionadas en el documento.

147. Tampoco las autoridades del Estado de Chihuahua aceptaron investigar todo lo concerniente al desempeño de las funciones del Procurador General de Justicia a esa instancia.

148. Puede mencionarse además el caso de la Comandante Gloria Cobos, a la que hicieron referencia numerosas personas entrevistadas, ya que actuó por el asesinato de Paloma Escobar, al frente de las tareas de la policía judicial, colocando pruebas falsas para inculpar al novio de la víctima, comprobándose por estudios periciales que la evidencia fue sembrada. La Fiscalía aceptó la responsabilidad, liberó al detenido y suspendió en sus funciones a la Comandante, la cual debía ser sometida a proceso, lo cual no ocurrió.



149. Numerosas fuentes, principalmente de la sociedad civil plantearon que los detenidos por los crímenes sexuales no serían responsables de estas acciones, exponiendo como prueba de ello que los asesinatos continúan.

150. Todo lo expresado en este informe demuestra que en los casos de crímenes sexuales no ha operado la justicia. Nunca se ha hecho una depuración de las autoridades implicadas en las denuncias.

## **ATRACCIÓN**

151. La posibilidad de la atracción es uno de los temas más polémicos en México. Según la Constitución, solo es posible en casos de narcotráfico, tráfico de órganos, trata de personas y otras formas de delincuencia organizada. La Secretaría de Gobernación plantea que ha sido descartado de entrada que sea la única cuestión a debatir ante un diagnóstico más de fondo, ya que atraer los casos al fuero federal puede resolver parte del problema, pero están tratando de abordarlo de manera integral, sin dejar de lado al Estado.

152. La idea que prevaleció en el Gobierno fue lograr la coordinación y por ello se genera una Agencia Mixta. El Gobierno Federal ha asumido la responsabilidad, no desde el punto de vista legal, sino político, estar presentes compartiendo responsabilidades con las autoridades locales.

153. En la PGR plantearon que cada instancia tiene su ámbito de competencia y que de acuerdo a las leyes vigentes sería hasta un delito intervenir. Dijeron que el Senado debía cambiar las leyes antes de exigir que las violaran. Se han atraído 14 casos porque se presentó una denuncia de tráfico de órganos. Aunque consideran que el problema está relacionado con la delincuencia organizada, aclararon que para la legislación mexicana dentro de ese delito no está el homicidio.

154. El Gobierno del Estado de Chihuahua considera que los casos de homicidios y desapariciones corresponden al fuero común, por lo que son de su responsabilidad y solo aceptan colaboración de las autoridades federales.

155. En contradicción con todo ello, el Congreso y el Senado de la República, el Instituto Nacional de las Mujeres, han solicitado reiteradamente la atracción. En la reunión sostenida con la Comisión Especial encargada de los asesinatos de Ciudad Juárez, algunos Senadores plantearon que se trata de un caso de envergadura nacional, lo cual es motivo suficiente para la atracción y que existen antecedentes de situaciones similares, en los casos de los asesinatos de Colosio, el Cardenal Posada y otros. En esa reunión se hizo referencia a que por secuestro la Ley faculta a la autoridad federal a atraer un caso local.

156. El presente año convocado por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados y del Senado conformadas como Comisión Bicameral se efectuó

con 1635 mujeres de todos los estratos del país y representantes de la más amplia diversidad ideológica y política, el “Parlamento de Mujeres de México” el cual, en su Declaración Política expresa : “ Que una vez más exhortamos al Jefe del Ejecutivo para atraer al fuero federal las investigaciones sobre los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y poner fin a la impunidad”.

157. Una Mesa de la V Reunión anual se dedicó a El Caso de Ciudad Juárez, declaró al Estado de Chihuahua y a Ciudad Juárez como caso de desastre social , expresando entre sus acuerdos, además de solicitar la atracción al fuero federal, que al menos una de las Cámaras del Congreso pida a la Corte Suprema de la Nación que nombre uno o varios Comisionados especiales que investiguen la grave violación de las garantías individuales en el caso de los homicidios de mujeres, que averigüen la verdad de manera imparcial y sin sesgos políticos

158. En realidad, la atracción sería una decisión de voluntad política positiva del Gobierno Federal, pues se ha tomado en otros casos que han trascendido al ámbito nacional. Es una demanda de la sociedad civil, de los familiares de las víctimas y del Congreso y otras instituciones de la Nación.

## **V. RESPUESTAS DEL GOBIERNO DE MÉXICO**

### **POLÍTICAS Y MEDIDAS ADOPTADAS**

#### **RESPUESTAS EN LOS PRIMEROS AÑOS**

159. La primera observación en lo que respecta las respuestas del Gobierno Mexicano para hacer frente a la violencia de género, incluyendo no sólo los asesinatos, secuestros y desapariciones en Ciudad Juárez y otras localidades sino también las situaciones de violencia domestica e intrafamiliar, es que no se trata de casos aislados, esporádicos o episódicos de violencia, sino de una situación estructural y de un fenómeno social y cultural enraizado en los costumbres y mentalidades, y por tanto tiene que haber también una respuesta global e integrada.

160. Mientras que los crímenes de violencia sexual, en particular los llamados crímenes “multihomicidas” y “seriales” son expresiones muy visibles de un clima general de violencia, las formas más invisibles y habituales como la violencia en el hogar y en las relaciones familiares igualmente constituyen elementos importantes de tal fenómeno.

161. En primer lugar debe haber una respuesta efectiva en relación a cada uno de los crímenes, con investigaciones serias y profundas con la sanción de los culpables y con apoyo a los familiares de las victimas; y al mismo tiempo una respuesta que vaya más allá en el objetivo de lograr un cambio estructural de una sociedad y de una cultura que han permitido y tolerado tales violaciones de derechos humanos.



162. Como se ha referido antes, la reacción inicial del Estado fue la de considerar los casos de los asesinatos y desapariciones, y en general los casos de violencia de género, como hechos inevitables en una sociedad estructuralmente violenta. Asimismo, la apertura reciente, fruto de la presión de las organizaciones de la sociedad civil, de los familiares de las víctimas, de los defensores de derechos humanos y de la comunidad internacional, no siempre ha sido igual a todos los niveles del Estado Mexicano.

163. En varias instancias de los Gobiernos estatal y municipal, la delegación noto que hay aún la tendencia de minimizar la situación de violencia de género, aunque ahora se adoptan medidas y se crean instancias especiales para enfrentarla. En el pasado las medidas tomadas han sido pocas e ineficaces; y esto es válido para todos los niveles del Estado. Es cierto que se creó en 1998 la Fiscalía Especial para la investigación de Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez de la Procuraduría de Justicia de Chihuahua. Hasta ahora siete Fiscales Especiales han pasado por la Fiscalía sin éxito en las investigaciones y en la administración de la justicia en los casos de delitos relativos a mujeres desaparecidas y mujeres asesinadas por móvil sexual, delitos para los cuales fue creada específicamente. Prueba es el hecho de que no se ha adoptado cualquier sentencia definitiva en ningún de los casos de tales asesinatos.

164. A nivel federal del poder legislativo, tanto por parte del Senado como de la Cámara de Diputados, se llevarán a cabo algunas iniciativas: visitas exploratorias al Estado de Chihuahua y a Ciudad Juárez, puntos de acuerdo sobre la cuestión, y específicamente sobre la posibilidad de atracción de los casos a nivel federal, constitución de comisiones especiales de seguimiento y propuestas de modificaciones legislativas a respecto.

165. Asimismo a nivel del Ejecutivo Federal fueron adoptadas algunas medidas. La Procuraduría General de la República comenzó a colaborar con la Procuraduría del Estado de Chihuahua en la investigación de los homicidios y, en abril 2003, ejerce la facultad de atracción de 14 investigaciones que, por estar relacionadas supuestamente con el tráfico de órganos, eran de su competencia. La Secretaría de Gobernación, atendiendo a la solicitud de la CIDH, implementa medidas de protección a favor de varias personas amenazadas.

166. Además, dentro del mecanismo nacional para la igualdad de género – el Instituto Nacional de las Mujeres – creado en el año 2001, se establece una Comisión Especial con el fin de dar seguimiento a la cuestión de los homicidios de mujeres. Por esta vía se promueve la instalación, en 2002, de dos Mesas: una Mesa de Diálogo para el Seguimiento Técnico-Jurídico de la Investigación de los Casos de Homicidios en Ciudad Juárez y una Mesa Estatal Institucional para Coordinar las Acciones de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar y Hacia las Mujeres. Por primera vez, las grandes vertientes del problema – los casos específicos y la violencia de género – empiezan a ser abordados de forma complementaria.

167. En los términos del acuerdo firmado por el Gobernador del Estado, el Secretario General de Gobierno y el Procurador General de Justicia, la primera Mesa, presidida por el Secretario General del Gobierno Estatal, está conformada por la Procuraduría General de Justicia del Estado, el Instituto Chihuahuense de la Mujer, el Poder Legislativo y el Poder Judicial del Estado, Presidencia Municipal de Ciudad Juárez, Organismos de la sociedad civil, Familiares de víctimas y el Instituto Nacional de las Mujeres como coadyuvante.

168. Las Organizaciones de la sociedad civil e INMUJERES (en un documento presentado a las expertas de la CEDAW<sup>3</sup>) plantean que la Mesa no ha funcionado adecuadamente por dificultades y resistencias suscitadas por la Procuraduría Estatal, específicamente en lo relativo al conocimiento de los expedientes de los casos pertinentes, a la incorporación en la Mesa de personas que no encontraron el consenso de la misma, a la falta de la presencia de las autoridades federales, especialmente la Procuraduría General de la República, y también de expertos capacitados para un análisis profesional y para aportar líneas nuevas de investigación a los casos.

169. La segunda Mesa está integrada por las Secretarías General de Gobierno, de Educación Pública y Salud, la Procuraduría General de Justicia del Estado, la Dirección General de Trabajo y Previsión Social, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Chihuahuense de la Mujer, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, los Poderes Legislativo y Judicial del Estado y Organizaciones de la sociedad civil. Según INMUJERES, se pretende “establecer las bases institucionales de coordinación y concertación para la prevención, atención, información y evaluación de la violencia familiar y hacia las mujeres. Entre los objetivos específicos se indica el seguimiento del Programa Nacional para una vida sin violencia; campañas de difusión y sensibilización sobre la cuestión; promoción de investigación; capacitación de los agentes de la Administración Pública; reformas y nuevos marcos jurídicos, etc”.

170. INMUJERES prosigue con otras iniciativas, específicamente investigaciones, campañas, línea telefónica de emergencia y es también una de las voces que ha pedido, en su mensaje en el 8 de marzo 2003, que se “ejerza la facultad de atracción jurisdiccional respecto de los múltiples homicidios de mujeres cometidos en Ciudad Juárez.”

171. No es hasta 2003, y sobre todo como seguimiento al Informe y las Recomendaciones de la Relatora Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que se empieza a encarar de frente la necesidad de un programa de carácter global y integrado, con distintas y complementarias áreas de intervención.

---

3 Carpeta que se presenta a la CEDAW con información de avances u acciones referentes al caso de las mujeres en Cd. Juárez, Chihuahua

## **PROGRAMA DE ACCIONES DE COLABORACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL PARA PREVENIR Y COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA MUJERES EN CIUDAD JUÁREZ <sup>4</sup>**

172. Este programa, anunciado el 22 de julio de 2003 en Ciudad Juárez, “fue diseñado no sólo para combatir los graves efectos de este problema, sino también para atender sus múltiples causas vinculadas a la descomposición del tejido social en esa ciudad, que ha encontrado su manifestación más lamentable en la violencia de género.<sup>5</sup>

173. Basado en tres principios fundamentales - la Coordinación, la Participación Social y la Transparencia - el Programa tiene tres ejes estratégicos - a) Procuración de Justicia y Prevención del Delito; b) Promoción Social; c) Derechos Humanos de la Mujer - y contiene 40 puntos de compromisos y medidas en estas tres áreas.

174. Según se manifestó a la delegación, la primera premisa del Programa Federal es asumir la responsabilidad política de la situación, razón por la cual no se limita a la acción específica de la PGR, integrándose en el cuadro de la Secretaría de Gobernación y concretamente en su núcleo de derechos humanos, ya que toda la cuestión debe encararse con esta óptica.

### (a) Acciones en materia de Procuración de Justicia y Prevención del delito

175. Las 15 acciones en materia de procuración de justicia y prevención del delito involucran la Procuraduría General de la República, y también otras instituciones y departamentos responsables de seguridad pública, salud, relaciones exteriores y migración.

176. En la información ofrecida a la delegación durante su visita, el Gobierno considera que 12 de estas acciones se encuentran en curso, 1 está cumplida y 2 están pendientes.

177. Entre las que se encuentran en curso está la colaboración que venía prestando la Procuraduría General de la República a la Procuraduría General de Justicia del Estado para la investigación de los homicidios de mujeres. Así, como parte del Programa fue creada una “Agencia Mixta del Ministerio Público en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua, para la Investigación de los Homicidios de Mujeres y los Delitos Conexos” – integrada por funcionarios de las dos Procuradurías.

178. El objetivo declarado de esa Agencia – el convenio pertinente se publicó en el mes de agosto de 2003 - es avanzar más allá de la anterior asistencia para

---

4 Ver texto del Programa anexo

5 Programa de Acciones de Colaboración del Gobierno Federal para Prevenir y Combatir la Violencia contra Mujeres en Ciudad Juárez – Primer Informe Mensual de Evaluación, 22 de agosto de 2003, pg 1.

establecer una coordinación más estrecha entre las Procuradurías. A la Agencia compete también “localizar y detener a los probables responsables, así como a los miembros de bandas organizadas, las cuales tengan como actividad ilícita principal los homicidios de mujeres y delitos conexos en las condiciones aludidas”; “realizar todas aquellas diligencias y operaciones que se deban practicar de manera conjunta para el esclarecimiento de los citados homicidios de mujeres y de los delitos conexos”; y “establecer un grupo de trabajo que permita evaluar los logros obtenidos en la investigación y persecución de los indicados homicidios”.

179. Para cumplir esos compromisos, la PGR envió 75 nuevos elementos especializados en delitos dolosos con capacitación adicional para estos casos, además de peritos y agentes de investigación para auxiliar las investigaciones de fuero común.

180. Las Organizaciones de la sociedad civil plantean con relación a la Fiscalía Mixta que, desde su punto de vista, no es efectivamente mixta, que en realidad se trata de una coexistencia entre dos fiscalías en el mismo edificio, colaborando en la revisión de los expedientes, pero asumiendo cada una separadamente los que corresponden a sus respectivos fueros. No se realiza investigación en común ni existe una jefatura común de la Fiscalía Mixta. Varias organizaciones consideran que, aún así, la creación de esta instancia es un paso muy importante y que su actuación debe ser monitoreada de muy cerca para evaluar su efectividad.

181. Por otra parte, en la entrevista con el Delegado Regional de la PGR en Ciudad Juárez y el Titular Federal de la Fiscalía Mixta, se planteó a la delegación que la creación de la Agencia Mixta era la mejor solución en este momento ya que al no realizarse la atracción formal de los casos al nivel federal, hay una situación de facto en la cual el nivel federal puede intervenir.

182. Otras acciones incluyen la cooperación brindada por el FBI encaminada a capacitar a policías y agentes de investigación de la Procuraduría Estatal en materia de técnicas de investigación, actualización y especialización para la revisión de los casos de asesinatos y desapariciones.

183. Un aspecto importante de las acciones tiene a ver con la seguridad pública. Iniciado el 22 de julio 2003, el Plan Integral de la Seguridad Pública implica la coordinación de las policías federal, estatal y municipal y cuenta con cerca de 700 elementos de la Policía Federal Preventiva en Ciudad Juárez. En su ámbito están previstas no solamente acciones de seguridad y vigilancia policíaca sino también actividades de apoyo comunitario para mejorar la integración social de las colonias más marginadas.

184. La evaluación de las autoridades y de las ONGs en relación a esta presencia federal en Ciudad Juárez no es coincidente. En el primer caso se enfatizan los resultados alcanzados en términos de mejoría de la seguridad y disminución del delito; en el otro se enfatiza que la presencia de la Policía Federal Preventiva es

más de una acción de intimidación que de verdadera prevención y que las patrullas se encuentran más localizadas en zonas de robos que en zonas de riesgo para mujeres.

185. Entre las acciones pendientes en el eje de procuración de justicia se cuentan acciones de apoyo psicológico a víctimas y familiares y de tratamiento psicológico a los sentenciados.

(b) Acciones en Materia de Promoción Social

186. Las 14 acciones en materia de promoción social involucran, en particular, los departamentos encargados de desarrollo social, salud, migración, seguridad pública, hacienda y crédito público, economía, educación, INMUJERES, la PGR, la Secretaria de Gobernación, así como Organizaciones de la sociedad civil.

187. Entre las acciones que están en curso se incluyen programas para atacar el narcomenudeo y el tráfico de narcóticos; acciones contra el tráfico de mujeres, prostitución y pornografía infantiles y secuestro; medidas para la instalación de un refugio para albergar a mujeres y niños víctimas de violencia intrafamiliar y para la instalación de dos centros especializados en atención a mujeres víctimas de violencia; acciones de apoyo a mujeres migrantes para prevenir situaciones de riesgo, y acciones de apoyo y asistencia jurídica a familiares de víctimas.

188. Entre las acciones pendientes se cuentan estudios, campañas para prevención de violencia en medios impresos y electrónicos locales, acciones de combate a piratería y contrabando, obtención de recursos internacionales para proyectos dirigidos a fortalecer el tejido social. Entre las acciones indicadas como pendientes se refiere también la mejoría de las condiciones de vida en las zonas urbanas marginadas (calles y transportes seguros) a través del “Programa Habitat”, lo cual, según información de la Secretaria de Desarrollo Social, está siendo impulsado.

(c) Acciones a favor de los Derechos Humanos de la Mujer

189. Las 11 acciones en favor de los derechos humanos de las mujeres involucran, en particular, el mecanismo nacional para la igualdad de género – INMUJERES – así como también las instituciones responsables por las áreas de educación, trabajo y previsión social, desarrollo social, entre otras. Indica el documento del Gobierno que la mayoría de las acciones previstas están aún pendientes.

190. Están en curso acciones de capacitación y sensibilización en derechos humanos dirigidas a funcionarios/as de procuración de justicia, así como a la capacitación metodológica con perspectiva de género y sensibilización sobre los retos sociales y económicos que enfrentan las mujeres y también al desarrollo de un sistema de indicadores para el seguimiento de la situación de la mujer en

México, que posibilite estudios, diagnósticos y análisis, incluyendo sobre la violencia. Están funcionando los espacios de diálogo y colaboración interinstitucional ya referidos.

191. Entre las acciones programadas, aún pendientes, se encuentran medidas en el área de la educación y apoyo a niños de madres trabajadoras; la mejoría de condiciones de trabajo para las mujeres de la industria maquiladora; acciones de sensibilización e información sobre cuestiones relacionadas con la violencia, la paz, la seguridad y la autoestima; un programa de radio dirigido a jóvenes para difundir los derechos humanos de la mujer; y otros proyectos específicos de investigación en el área de igualdad de género.

### **SUBCOMISIÓN DE COORDINACIÓN Y ENLACE PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN CIUDAD JUÁREZ.**

192. La Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez fue creada el 6 junio de 2003 como mecanismo de coordinación del Programa de 40 puntos dentro del marco de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos.

193. Este mecanismo tiene como objetivo planificar y dar seguimiento a las acciones del Programa y lo integran como miembros la Secretaría de Gobernación, encargada de la coordinación, las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Desarrollo Social y de Educación Pública. Como invitados participan la Procuraduría General de la República y, entre otros, los departamentos responsables de Hacienda y Crédito Público, Economía, Trabajo y Previsión Social, INMUJERES y también la Comisión Nacional de Derechos Humanos.<sup>6</sup>

194. El trabajo se desarrolla en dos grupos distintos, uno sobre procuración de justicia y prevención del delito y el otro sobre promoción social y derechos humanos de la mujer. En los dos grupos participan las dependencias federales correspondientes así como organizaciones de la sociedad civil.

195. La Subcomisión tiene también la responsabilidad de asegurar la coordinación con el Congreso de la Unión, tanto con la Cámara de Senadores como con la Cámara de Diputados, con el Poder Judicial de la Federación, con el Gobierno Estatal de Chihuahua y el Municipio de Ciudad Juárez, a los efectos de lograr una implementación adecuada del Programa y su monitoreo regular.

196. La delegación de CEDAW fue invitada por la Secretaría de Gobernación a participar en una reunión de la Subcomisión y acompañar el desarrollo de los trabajos en curso en las vertientes de procuración de justicia y de promoción social y derechos humanos de la mujer.

197. Este mecanismo de coordinación es absolutamente fundamental para el

<sup>6</sup> Ver lista completa de integrantes de la Subcomisión (miembros, invitados, y participantes de grupos de trabajo) en el documento "Mecanismos de Coordinación del Gobierno federal para el combate a la Violencia contra Mujeres en Ciudad Juárez"



esclarecimiento de la situación, para la prevención de la violencia y para mejorar la situación económica, social y cultural. Además, la Subcomisión reúne a todos los departamentos y instituciones responsabilizadas con la aplicación de las políticas esenciales para un desarrollo global y en varias vertientes, requiriéndose ahora asegurar que la coordinación sea efectiva a todos los niveles.

198. A estos aspectos se refieren la mayoría de las críticas escuchadas por la delegación, con respecto a la necesidad de unir más los esfuerzos y evitar duplicidades y que, en el presente, la Subcomisión, la cual debería impulsar una dinámica de trabajo conjunto, funciona apenas como espacio informativo, en lo cual no están presentes instituciones estatales de Chihuahua o municipales de Ciudad Juárez.

199. Por último, las Organizaciones de la sociedad civil argumentan también que, no obstante las intenciones expresadas, una cooperación efectiva entre las dependencias federales y el gobierno estatal no se lleva a cabo en su totalidad, oponiéndose en ciertos casos una obstaculización local a la implementación de ciertas acciones del programa federal.

## **EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA**

200. Aunque se considere que algunas acciones y actividades iniciadas anteriormente se integran y prosiguen, el Programa en su totalidad es aún reciente para realizar una evaluación completa y consistente. En sus informes mensuales sobre la implementación del Programa, el Gobierno destaca los aspectos positivos más relevantes de las acciones llevadas a cabo.

201. Así, en lo que respecta a la procuración de justicia y seguridad pública, se mencionan, entre otros, los siguientes resultados: la instalación y funcionamiento de la Agencia Mixta; la detención del presunto responsable de tres homicidios; la elaboración de una matriz de información para las investigaciones; la vigilancia aérea permanente en las zonas de alto riesgo; un sistema de almacenamiento de datos ADN; la reducción del tiempo de respuesta ante las llamadas de emergencia; la reducción del índice delictivo; y la toma de medidas de seguridad para defensores de derechos humanos y familiares de víctimas o inculpados.

202. En lo que respecta al desarrollo social y a la promoción de los derechos de la mujer se mencionan, entre otros: la entrega de recursos a Organizaciones de la sociedad civil para la realización de 22 proyectos, los cuales se encaminan a reconstruir las redes de confianza y el entretejido social, y específicamente a la prevención de la violencia, atención a grupos vulnerables, apoyo a la salud comunitaria, combate a la corrupción y a las adicciones; la convocatoria para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la instalación de un refugio y dos centros de atención a víctimas de violencia; la realización de talleres, conferencias y foros sobre aspectos relacionados con participación social, prevención de la violencia y derechos humanos.

203. Considerando, de forma general, un Programa global y multidisciplinario como logro positivo, las Organizaciones de la sociedad civil formulan sus críticas y expresan sus dudas sobre aspectos de eficacia, adecuación, recursos, falta de indicadores de monitoreo y evaluación de progreso.

204. Entre las observaciones frecuentemente formuladas, surge la falta de coordinación de la multiplicidad de estructuras e instituciones participantes y también la resistencia de algunas autoridades estatales a una efectiva intervención de las autoridades federales.

205. Desde el punto de vista su contenido, apuntan que muchas acciones no están permeadas de la perspectiva de género o diseñadas para atender la problemática específica de los homicidios y desapariciones, sino que enfocan a la prevención del delito en general.

206. De igual modo, con respecto a las acciones en materia de protección social y derechos humanos de las mujeres, se formulan dudas acerca del predominio del aspecto asistencial, más que la perspectiva de empoderamiento de las mujeres.

207. Hay críticas también sobre el carácter de algunas campañas que en lugar de situar como responsabilidad de la sociedad en su conjunto la solución del problema de la violencia contra las mujeres, responsabilizan a las propias mujeres, manteniendo así la cultura discriminatoria existente, sin promover el cambio social y cultural necesario.

208. Hay también referencias críticas a la participación de los familiares de las víctimas, los cuales, aunque teóricamente están asociados a las Mesas de Dialogo, enfrentan dificultades en la práctica, pues las Mesas no presentan mecanismos de trabajo conjunto.

209. Finalmente, se critica la falta de capacitación y sensibilización de los agentes de las autoridades locales para lograr un cambio de mentalidades en lo que respecta a la violencia basada en el género y, en general, para tratar la cuestión de la igualdad y de los derechos humanos de las mujeres. Por otro lado, se critica también la falta de capacitación aún existente en relación con los nuevos equipamientos y posibilidades de investigación de los crímenes.

210. Conjuntamente con estas dudas y observaciones hay una mezcla de



escepticismo y esperanza. Las Organizaciones de la sociedad civil aguardan con cierta esperanza y con cuidado después de tantos años de impunidad y de tolerancia de la violencia, y también de complicidad por parte de los poderes constituidos. “Ha habido tantas promesas a todos los niveles que estamos escépticas; tenemos que ver los resultados para dar crédito al Programa”, manifestaba a la delegación una activista de derechos humanos de la mujer.

211. Un aspecto que la delegación considera muy importante en el contexto de la eficacia del Programa es el relativo a la información que pasa por parte de las autoridades. No es bien conocido lo que está planeado, está en curso de actuación o ya realizado, lo que contribuye al escepticismo generalizado sobre voluntad política.

## **ACCIONES ESPECÍFICAS DE LAS AUTORIDADES ESTATALES Y MUNICIPALES**

### (a) Modificaciones legislativas

212. Las autoridades estatales informaron sobre la reforma legislativa respecto a la ley penal y procesal en materia de violencia de género, con introducción de medidas precautorias para la seguridad de las víctimas y los testigos y creación de nuevas herramientas procesales para esclarecimiento de los casos y detención de los delincuentes.

213. Entre otras disposiciones, se incrementó la pena máxima de prisión a sesenta años, determinándose que cuando se trata de homicidios de mujeres o menores las penas son acumulativas, aunque se exceda el máximo general. La sanción es también agravada cuando exista relación matrimonial o de concubinato entre los sujetos. Circunstancia agravante es la conducta bajo el influjo de drogas. Por otro lado, son creadas nuevas condiciones para proporcionar seguridad y vigilancia a los testigos de delitos graves cuando su integridad esté en riesgo; se ha instituido en ciertas condiciones la figura del arraigo del probable responsable, a fin de evitar su evasión de la acción de la justicia; y también la obtención de ordenes de cateo o la detención de los inculpados, sin que previamente se ejercite la acción persecutoria. Estas reformas legislativas entraron en vigor el 28 de agosto de 2003.

214. Las Organizaciones de la sociedad civil han expresado algunas críticas con relación a algunas de estas reformas y en ciertos casos a la posibilidad de que sean utilizadas de forma arbitraria. Así, se preguntan, por ejemplo, las razones por las cuales condenar con mayores sanciones el mismo delito - que en sí mismo es violación grave de derechos fundamentales de la mujer - cuando se comete bajo la influencia de drogas? Es esa violación menos grave cuando se realiza con toda la conciencia y lucidez?

### (b) Otras acciones

215. Además de las acciones desarrolladas en el ámbito de la cooperación entre los niveles federal y estatal, hay algunas acciones desarrolladas por las autoridades e instituciones a nivel local.

216. Entre otras, mencionan la mejoría de condiciones de trabajo de la Fiscalía Especial, desde el punto de vista de equipamiento y recursos; formación y capacitación técnica de los agentes; creación de programas de denuncia ciudadana por teléfono relativas a homicidios y desapariciones de mujeres; acciones de prevención y vigilancia en la ciudad; acciones de información y difusión con talleres y pláticas; de apoyo a familiares de víctimas; de seguimiento a los casos considerados de alto riesgo, de la construcción y acondicionamiento de las instalaciones del Servicio Médico Forense en Ciudad Juárez; y la adquisición de laboratorios móviles para la escena del crimen.

217. Por otra parte, el Instituto Chihuahuense de la Mujer se propone (i) impulsar estrategias para una realización adecuada de las investigaciones y para el combate a la impunidad, (ii) promover la sensibilización sobre los derechos de las mujeres y sobre la situación de su violación en Ciudad Juárez, y (iii) promover algunas acciones en materia de prevención de violencia y de defensa de los derechos de las mujeres, así como algunos programas de apoyo a familiares de víctimas de homicidios.

218. El 28 de agosto de 2003, el Instituto presentó los resultados de la Auditoría Periodística ya referida, la cual tendría la finalidad de unificar los criterios sobre los móviles de crímenes de género y sobre las cifras de los mismos. Con esta investigación se pretendía uniformar los datos divergentes de fuentes diversas gubernamentales y no gubernamentales. Los resultados han sido fuertemente criticados por las Organizaciones de la sociedad civil juarenses, las cuales cuestionan los datos y la credibilidad del análisis. La misma actitud de escepticismo se ha expresado también con relación a la eficacia de las actividades enunciadas por las autoridades estatales.

### **COMISIONADA PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN CIUDAD JUÁREZ**

219. Dando seguimiento al anuncio del Presidente Vicente Fox, en su discurso a la Nación el 1 de septiembre 2003, sobre la decisión de “nombrar a un comisionado para coordinar la participación del gobierno federal en la solución de ese problema que tanto nos agravia”, el 17 de octubre fue nombrada la Señora Guadalupe Morfín Otero para esta tarea.

220. El mandato de la Comisionada incluye la realización de un diagnóstico de las distintas áreas de trabajo y tareas respectivas, que realizan las autoridades y dependencias federales y estatales en Ciudad Juárez, y un comparativo con los

cuarenta puntos de compromiso suscritos por el Gobierno en su Programa de Acciones y la creación de una cronología y plazos para el cumplimiento de las acciones acordadas.

221. Entre sus tareas se cuentan las siguientes: establecer las relaciones de cooperación con los gobiernos estatal y municipal; analizar los programas para la reparación de daños a las víctimas; consolidar las relaciones con los familiares de las víctimas y las Organizaciones de la sociedad civil para conocer sus quejas y sus demandas; y ayudar a recomponer la imagen de Ciudad Juárez, ahora vinculada al los asesinatos y desapariciones de mujeres.

222. Según la información brindada a la delegación, el trabajo de la Comisionada deberá desarrollarse en tres líneas fundamentales: escuchar a las personas, reconstruir el tejido social y trazar puentes para el futuro que garanticen la estabilidad y la gobernabilidad. En sus propias palabras, el desempeño de su tarea “es una deuda de honor del Estado Mexicano con un grupo muy vulnerable que deseamos que no lo sea más”.<sup>7</sup>

223. Las reacciones al nombramiento de la Comisionada por parte de la sociedad civil, y sobretodo de las ONGs y organizaciones de familiares de las víctimas, son positivas y de esperanza. Siendo una conocida abogada y defensora de los derechos humanos, no comprometida políticamente con ninguno de los dos partidos que detienen el poder en los diferentes niveles – el PAN a nivel federal y municipal y el PRI a nivel estatal – ella reúne, en principio, las condiciones ideales para un trabajo independiente y comprometido solamente con la situación y su solución.

224. Naturalmente que había puntos aún no esclarecidos durante la visita de la delegación, la cual se realizó inmediatamente después de su designación, sobre su estrategia, la autoridad de que estará investida para una coordinación efectiva con todos los niveles del poder, las limitaciones eventualmente resultantes del presupuesto y de las facultades que se le atribuirán, del acceso o no, a los expedientes y, en general, las condiciones humanas y materiales para un buen desempeño de sus funciones.

225. La designación de la Comisionada es una decisión importante en un momento importante. Reconociendo el perfil muy adecuado de la persona nombrada y la expectativa positiva y la buena recepción por parte de las Organizaciones de la sociedad civil, queda desear que la Comisionada logre dar la mejor solución a la situación de Ciudad Juárez y que este pueda aplicarse a otras regiones y ciudades, en las cuales se reproduce el fenómeno de la violencia de género, con un patrón similar de asesinatos y desapariciones.

---

7 El Universal. Sábado, 18 octubre de 2003

## VI. CONTRIBUCIONES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

### DENUNCIA Y DEMANDAS PRINCIPALES

226. Durante la visita, la delegación se reunió con varios integrantes de Casa Amiga y de Igualdad Ya, así como con distintas organizaciones de la sociedad civil que trabajan con ellas en la Campaña ¡Alto a la impunidad. ¡ Ni una muerta más!, las cuales presentaron sus puntos de vista sobre la situación actual y sobre las medidas tomadas por el Gobierno Federal a partir de julio del año en curso.

227. Según Casa Amiga, desde 1993, los primeros en alzar las voces en denunciar el feminicidio en Juárez, fueron los grupos: 8 de marzo, Estudios de Género de la Universidad Autónoma de esa Ciudad, (María Elena Vargas) y el Comité Independiente de Chihuahua de los Derechos Humanos.

228. Se refirieron a la necesidad de no politizar el problema de los asesinatos, argumentando que los dos Partidos, el (PRI y PAN) que han estado en el poder se han culpado mutuamente sin resolver la situación.

229. Después de varias conversaciones sin resultados tanto con el Gobernador como con el Procurador y el Subprocurador de Justicia, decidieron convocar a las organizaciones de mujeres para iniciar la lucha, formándose la Coordinadora de Organismos No Gubernamentales en Pro de la Mujer, con 16 grupos.

230. Explican que en 1996 lograron que se crearan la Agencia Especializada en Delitos Sexuales, y en 1998 la Fiscalía Especial. Posteriormente no pudieron reunirse más con el Gobernador y se desataron las campañas de desprestigio y agresión contra las ONG involucradas en esta lucha, catalogándolas de propagandistas y oportunistas.

231. Puntualizan que, desde el inicio, una de sus primeras demandas ha sido la intervención de las autoridades federales para que en coordinación con las estatales y municipales, se buscara una solución, pero el Gobierno federal se negaba a participar debido a que se trataba de asuntos de competencia estatal.

232. El principal planteamiento de las ONG ha sido encarar esta situación de los feminicidios en la Frontera, como un problema binacional que afecta a toda la Región, ( Las Cruces, El Paso, Valle Bajo, Ciudad Juárez, Valle de Juárez) y consideran necesario además que se firme un Convenio entre las Policías Federales, Estatales y Municipales de la Región” que permita unir esfuerzos y lograr los siguientes objetivos:

“Esclarecimiento científico y definitivo de los crímenes de las mujeres asesinadas en la región en los últimos 10 años, especialmente los de origen sexual o seriadados.”

“Localización de las mujeres desaparecidas en los últimos diez años...”

“Detención, enjuiciamiento y condena a los responsables de los delitos”.

“Apoyo Institucional, digno, integral, y transparente a los familiares de las mujeres asesinadas o desaparecidas, prioritariamente a sus hijos, madres y cónyuges en su caso”.

“Castigo a los funcionarios que por omisión o comisión han permitido que se desborde este fenómeno de los feminicidios, en la frontera, con especial enfoque a los torturadores que hayan fabricado culpables, a los que hayan sido cómplices o encubridores de los asesinos y a todo aquél que ha tratado con negligencia e irresponsabilidad los casos.”

233. Informan que las ONG durante todos estos años han llevado a cabo acciones para contrarrestar la violencia contra las mujeres que existe en Ciudad Juárez. Con tales objetivos surgió en 1999 Casa Amiga. Centro de Crisis A.C., desde donde han podido constatar “el horror que se vive en muchos hogares” y “la ancestral forma de atender los casos de violencia, incesto o violación, desde una visión discriminatoria. Los jueces, Ministerio Público y empleados de las dependencias que manejan estos delitos, son insensibles a esta temática”.

234. Una y otra vez las organizaciones de la sociedad civil han emitido denuncias, recomendaciones, protestas por la negligencia de las autoridades y la ineficacia de la administración de justicia, lo cual no ha sido acatado, contribuyendo a que los crímenes continúen.

## **INCOMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES**

235. Las organizaciones de la Campaña Alto a la Impunidad sintetizan las graves deficiencias en la actuación de la Fiscalía y la Policía Judicial, en las siguientes:

- La ausencia de acciones para la búsqueda y localización de las mujeres que han sido denunciadas como desaparecidas.

- Retardo injustificado y ausencia de las diligencias necesarias para una investigación adecuada, aún en los casos en que la coadyuvancia ha solicitado con suficiente información la comparecencia e investigación de algún sospechoso, lo cual se hace más evidente si se refiere a alguna autoridad.

- Fabricación de pruebas falsas para desviar la investigación y fabricar culpables. En este sentido mencionan como dato significativo que rinden testimonios personas desconocidas para la familia, que hablan de problemas internos que justifican desaparición voluntaria y por otra parte que al revisar los expedientes se ha visto que en diferentes casos rinden testimonio las mismas personas.

- Negligencia en la comparecencia de los probables responsables y de los sospechosos.

- . Retardo injustificado de la entrega de los cuerpos, ya que después de identificada la víctima demoran entre dos y seis días, argumentando que están realizando pruebas periciales, de las cuales no hay constancia ni resultados. A ello se suma que algunas veces los restos que se entregan en cajas selladas para “evitar infecciones” y los familiares nunca saben si son realmente sus seres queridos.

- Retardo injustificado o ausencia de las pruebas periciales necesarias, aún cuando son solicitadas insistentemente por la coadyuvancia. En otros casos se realizan inadecuadamente.

- Ocultamiento de pruebas. En base al análisis realizado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos se observó que la Fiscalía Especial y la Policía Judicial no incorporan a los expedientes toda la información que les aportan las familias de las víctimas, incluso han desaparecido elementos que podían servir como prueba, como quemar la ropa de las víctimas que han sido encontradas.

236. También hacen referencia a las acciones de disuasión a las personas que realizan coadyuvancia, a la falta de información que les brindan tanto a ellos (as) como a los familiares, a la ausencia de capacitación y de sensibilización de las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia, a la carencia de recursos indispensables para la investigación y a la actitud discriminatoria que prevalece en las autoridades.

237. La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha mantenido vigilancia constante sobre esta situación. Ya hemos hecho referencia en Capítulos anteriores a su denuncia de las irregularidades en las investigaciones y la responsabilidad de las autoridades, así como a sus recomendaciones. Según nos informaron, en el presente mes de noviembre se dará a conocer una nueva investigación relativa a más de 4,500 desaparecidas., donde se evaluará la situación, caso por caso.

238. Explican que el hostigamiento y las amenazas a las familiares de las víctimas, a sus representantes y a las organizaciones de la sociedad civil, se ha recrudecido en la misma medida en que la presión nacional e internacional se han acrecentado.

239. Se han producido agresiones verbales por parte de funcionarios del gobierno que los hacen responsables por la dimensión nacional e internacional que ha tomado la situación , amenazas telefónicas, permanencia de carros “extraños” fuera de los domicilios y/o persecución por camionetas o autos que algunos afirman que son de la policía.

240. Se ha incrementado el intento de deslegitimizar los grupos y organizaciones que participan de la Campaña Alto a la Impunidad, y se han producido amenazas indirectas como en el caso de la abogada Esther Chávez y directas como la ya mencionada a la Sra. Marisela Ortiz. También Estela Castro, de Justicia para nuestras Hijas, ha sido objeto de actos intimidatorios por parte de las autoridades estatales, debido a su actividad de coadyuvancia.

241. Aseguran que tampoco se han implementado, medidas cautelares para presuntos culpables que denunciaron haber sido víctimas de torturas para lograr una falsa confesión.

242. Muchas de estas amenazas no son denunciadas a las autoridades correspondientes porque hay desconfianza de su integridad, pues predomina la certeza de que no son imparciales.

243. Afirman que la implementación de las medidas cautelares que ha otorgado la CIDH ha sido lenta y compleja, y que no responde eficazmente a la gravedad y urgencia que requieren. Tampoco la Comisión Estatal de Derechos Humanos ha atendido las medidas que se le han solicitado, sobre todo en los casos de Marisela Ortiz y Rosario Acosta, integrantes de la Organización Nuestras Hijas de Regreso a Casa.

## **ACCIONES DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES**

244. En la actualidad las más de 300 organizaciones civiles que integran la Campaña ¡Alto a la Impunidad!, ¡Ni una Muerta Más! han continuado difundiendo la situación de los asesinatos de mujeres a nivel nacional e internacional, insistiendo en que prevalece la situación de impunidad, falta de acceso a la justicia y discriminación de las mujeres.

245. Plantean que el mayor problema de las mujeres en Ciudad Juárez es la violencia, ya que aún cuando no ocurran crímenes, todos los días llegan a Casa Amiga mujeres golpeadas, mordidas, quemadas con planchas y saben que muchas niñas de 1 a 5 años son víctimas de incesto por parte de sus padres, padrastros, tíos y hermanos. Les preocupa que no existen albergues para dar cabida a los casos más graves.

246. La Campaña organiza talleres, conferencias, foros, marchas, entrevistas en medios nacionales y extranjeros para sensibilizar a la sociedad civil sobre el tema. También se han articulado con Amnistía Internacional, CLADEM, y otras organizaciones con el objetivo de intensificar la lucha.

247. Reconocen que como resultado de la presión nacional e internacional en el transcurso del primer semestre de este año se han desarrollado diversas acciones en los tres niveles del gobierno que podrían impulsar el esclarecimiento de los asesinatos y la prevención de la violencia contra las mujeres, a las cuales se hizo referencia en el capítulo correspondiente.



248. Aunque piensan que el establecimiento de la Mesa técnico-jurídica para la revisión de expedientes fue un paso positivo, no ha podido comenzar a funcionar, ya que por haberse creado mediante Decreto, la Procuraduría ha argumentado que no tiene facultades para conocer los expedientes. A ello se suma que en la Mesa no están representadas las autoridades del Gobierno Federal, ni expertos que puedan realizar un análisis profesional de cada caso y aportar elementos y líneas de investigación.

249. Consideran que el Programa de los 40 puntos del Gobierno Federal recoge acciones importantes, sobre todo en lo preventivo, pero que no existe la necesaria articulación, no se ha logrado la participación del nivel Estatal y Municipal, sin lo cual no será posible lograr los avances esperados. Les preocupa que en la Sub Comisión encargada de darle seguimiento no participan representantes del Estado y del Municipio. Por otra parte no abarca la ciudad de Chihuahua. Es positiva la creación de dos refugios para comenzar la atención a las mujeres víctimas de violencia.

250. Piensan que la Agencia Mixta de Investigación no resolverá el problema por varias razones, entre ellas, por una parte, el hecho de que la colaboración se está dando de manera única para Ciudad Juárez, y por otra que, aunque es una instancia de coordinación, solo se trabaja conjuntamente hasta que se determina si el caso es del fuero común o del federal y es necesario que la PGR participe en la investigación de todos los crímenes seriados. Aunque le señalen deficiencias e insuficiencias en los casos revisados, todo vuelve siempre al punto de partida. También plantean que el Convenio es muy vago en cuanto a la colaboración para la realización de pruebas periciales y otros tipos de diligencias.

251. Expresan que han acogido positivamente y con esperanza el nombramiento de la Comisionada Guadalupe Morfín, como un paso importante, pues cuenta con las características que pidieron, es conocedora de los derechos humanos y tiene sensibilidad, por lo que podrá actuar siempre que cuente con autoridad, infraestructura y recursos para ejercer su mandato, lo cual aún no está claro.

252. La Directora del Instituto Chihuahuense de la Mujer es considerada oficialista, señalan que lejos de defender las posiciones que siempre mantuvo como parte de las ONG, se ha dedicado a atacarlas y se ha alejado de ellas. Consideran que el Instituto no responde a las necesidades de las mujeres de Ciudad Juárez y se ha prestado a realizar la Auditoría Periódica sobre homicidios de mujeres, que según plantean desvirtúa la realidad, para dar veracidad a las informaciones de la Procuraduría a nivel estatal.

253. Plantearon que el hecho de que se haya recibido financiamiento para algunas familias o para diversas acciones ha ocasionado pugnas, tanto entre las organizaciones de familiares de las víctimas, como entre las propias organizaciones no gubernamentales.



254. Esto ha propiciado división entre las fuerzas de la sociedad civil que abogan por el fin de los crímenes en Ciudad Juárez y por el impulso a políticas públicas capaces de transformar la cultura de violencia contra las mujeres que existe en el territorio. Esta situación no contribuye a mantener un clima de unidad y colaboración, que es realmente decisivo para la solución de este terrible problema.

## **VALORACIÓN DEL PAPEL DE CEDAW**

255. Las ONG que han informado al CEDAW son las fuerzas que por más tiempo y con mayor tenacidad han encabezado la denuncia y la exigencia de justicia ante esta clara violación de los derechos humanos. Son depositarias además de testimonios veraces y desgarradores, de criterios y pruebas esenciales para el esclarecimiento de muchas de las circunstancias en las que han ocurrido los crímenes.

256. Consideran como sumamente importante la intervención de los organismos internacionales que se dedican a la protección de los derechos humanos, a cuya actuación se debe el reconocimiento por parte de las autoridades mexicanas de la gravedad de la situación y en particular la del CEDAW, pues además de abogar por poner fin a los crímenes consideran que puede jugar un papel esencial en lo relativo a instrumentar medidas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer .

257. Agradecen la actuación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, a cuyas representantes brindaron toda la información y colaboración posibles y manifestaron confianza en que las recomendaciones del Comité contribuyan efectivamente a impulsar el proceso que se ha iniciado.

## **VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

258. El Comité agradece la atención dispensada, la información brindada y las condiciones creadas para el desarrollo de la visita por las autoridades federales, en particular a la Secretaría de Gobernación, la Secretaria de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Desarrollo Social, a la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de las Mujeres, así como al Senado y al Congreso de la Nación. Agradece también a las autoridades del Estado de Chihuahua la gentileza de recibir a sus expertas y la información ofrecida. El Comité expresa de manera muy especial, calida y solidariamente, su agradecimiento y respeto a las madres de las víctimas, que sobreponiéndose al dolor, ofrecieron valiosos y desgarradores testimonios; así mismo reconoce y alienta su lucha por el esclarecimiento de los hechos, la condena a los culpables y el fin de la impunidad. Agradece también a las organizaciones de la Sociedad Civil y a las abogadas(os) de las familias de las víctimas, la información ofrecida, reconociendo el importante papel que han jugado en esta lucha por el respeto pleno a los derechos humanos de las mujeres.

259. Considerando la información obtenida por las expertas durante la visita al territorio del Estado Parte, el Comité constata que los hechos alegados y presentados en las comunicaciones iniciales y adicionales por “Equality Now” y Casa Amiga, en asociación con la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, constituyen graves y sistemáticas violaciones de lo dispuesto en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en conjunto con la Recomendación No.19 del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Declaración sobre Violencia contra la Mujer de las Naciones Unidas.

260. El Comité manifiesta gran preocupación por el hecho de que estas graves y sistemáticas violaciones de los derechos de las mujeres se hayan mantenido durante más de diez años y expresa consternación debido a que no se ha logrado aún erradicarlas, sancionar a los culpables y prestar la ayuda necesaria a los familiares de las víctimas.

261. La repetición y semejanza de los métodos de asesinatos y desapariciones practicados en Ciudad Juárez desde hace 10 años con los que ocurren desde hace pocos años en la Ciudad de Chihuahua, y aparentemente en otros sitios de México, representa una prueba más de que no se trata de una situación excepcional, aunque muy grave, o de ocasionales muestras de violencia contra la mujer, sino de situaciones de violaciones sistemáticas de los derechos de la mujer fundadas en una cultura de violencia y discriminación basada en el género y, por lo tanto, en la impunidad.

262. A la luz de estas consideraciones y de lo dispuesto en particular en los capítulos III y IV de este informe, y apoyando las recomendaciones pertinentes recientemente emitidas a las autoridades mexicanas por el Comité de Naciones Unidas contra la Tortura, la Relatora Especial de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y Amnistía Internacional el Comité considera oportuno y urgente formular las siguientes Recomendaciones:

#### **A. RECOMENDACIONES DE CARÁCTER GENERAL:**

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

264. Cumplir todas las obligaciones adquiridas al ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Recordar específicamente que la obligación de eliminar la discriminación contra la mujer no comprende solo las acciones u omisiones realizadas por el Estado sino también la

necesidad de tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer cometida por cualquier persona, organización o empresa.

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

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

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

268. Incorporar la perspectiva de género en todas las investigaciones y en las políticas de prevención y combate a la violencia y programas de reconstrucción del tejido social, teniendo en cuenta los aspectos propios de la violencia ejercida sobre las mujeres en razón de su sexo, sus causas y consecuencias, y las respuestas sociales específicas que su situación requiere, en una perspectiva de eliminación de la discriminación y construcción de la igualdad de género.

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

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

## **B. RECOMENDACIONES EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN DE LOS CRÍMENES Y SANCIÓN DE LOS RESPONSABLES**

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

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

273. Preocupa al Comité que en los casos de homicidios y desapariciones no se ha procedido a investigar seria y profundamente cada caso, incluso se han ignorado denuncias de familiares y se han destruido evidencias y pruebas. Ha prevalecido la impunidad durante toda una década en la que estos crímenes se han tratado como violencia común del ámbito privado, ignorando la existencia de un patrón de discriminación, cuya manifestación más brutal es la violencia extrema contra la mujer. También preocupa al Comité la ineficiencia, la negligencia

y la tolerancia de las autoridades encargadas de la investigación de los crímenes, las evidencias de fabricación de culpables bajo tortura y el hecho de que se consideren e informen como concluidos o resueltos los casos al ser presentados ante los Tribunales, aunque los inculpados no sean detenidos ni sancionados. Por todo esto recomienda:

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

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

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

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

278. Adoptar medidas destinadas a garantizar la total autonomía e independencia de los servicios/peritos de ciencias forenses en la investigación de los crímenes, así como la capacitación y recursos adecuados a un desempeño eficaz, cabal y pronto de sus tareas y responsabilidades. Promover y garantizar la formación y capacitación de todos los agentes del Estado involucrados en

las investigaciones, incluyendo agentes policíacos, no solo en lo que se refiere a los aspectos técnicos de las investigaciones, sino también en materia de violencia de género, considerada como violación de derechos humanos de las mujeres. El Comité recomienda también que se elabore un registro nacional de mujeres asesinadas y desaparecidas.

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

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

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

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

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

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



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

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

### **C. EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA, GARANTÍA DE SEGURIDAD Y PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES.**

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

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

289. El Comité expresa preocupación por la situación de discriminación e inseguridad que prevalece en las maquilas, donde trabaja la casi totalidad de las mujeres incorporadas a la fuerza laboral. De igual forma señala que la mayor parte de la población femenina vive en la pobreza y la extrema pobreza, sin garantía de solución a sus necesidades básicas - trabajo, educación, salud, vivienda, infraestructura de saneamiento, iluminación, todo lo cual propicia situaciones graves, tensiones en el seno de las familias, muchas de las cuales

están encabezadas por mujeres. Preocupa también al Comité que en Ciudad Juárez prevalecen conductas delictivas, tales como el crimen organizado, narcotráfico, migración ilegal, la trata de mujeres, el proxenetismo, la explotación de la prostitución, la pornografía y otras graves y degradantes manifestaciones de delincuencia. En tal sentido recomienda.

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

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

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

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

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



## PARTE DOS

### Observaciones del Estado Parte- México

Respuesta del Gobierno de México al informe de la visita de las expertas del Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer. Siglas utilizadas:

AFI-Agencia Federal de Investigación

CENAPI-Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia

CEDAW-Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer.

CIDH-Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CNDH-Comisión Nacional de Derechos Humanos

DIF-Desarrollo Integral de la Familia

DOF-Diario Oficial de la Federación

EUA-Estados Unidos de América

ENDRH-Encuesta Nacional sobre Dinámicas de las Relaciones en los Hogares.

FBI-Buró Federal de Investigación

FEIHM-Fiscalía Especializada en la Investigación de Homicidios de Mujeres

ICHIMU-Instituto Chihuahuense de la Mujer

IMSS-Instituto Mexicano del Seguro Social

INEGI-Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

INMUJERES-Instituto Nacional de las Mujeres

MUSIVI-Mujeres sin violencia, Centro de Atención a Víctimas de la Violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua.

NUVIDAC-Asociación Civil “Nueva Vida”

ONUDD-Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito

OSC-Organizaciones de la sociedad civil

PGJE-Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua

PGR-Procuraduría General de la República

RIAT-Análisis de Inteligencia en Tiempo Real

UNIFEM-Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de las Mujeres

VICAP-Programa de Aprehensión de Criminales Violentos

## INTRODUCCIÓN

El Gobierno de México presenta su respuesta al Informe de la visita que realizaron al país las expertas del Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación hacia a la mujer, de conformidad con la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) y su Protocolo Facultativo.

El Gobierno de México agradece la visita de las señoras María Yolanda Ferrer Gómez y María Regina Tavares de Silva, así como los resultados de su investigación, que contribuyen a los esfuerzos que realizan las autoridades mexicanas para resolver de una manera integral la problemática de la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez.

México desea señalar al Comité que sus recomendaciones están siendo tomadas en cuenta en la revisión de las acciones que se han puesto en marcha para hacer frente al problema y al definir nuevas estrategias. El presente documento analiza la situación, describe la forma en que se ha venido respondiendo a las recomendaciones previamente realizadas por otros órganos internacionales y por el Comité y, de manera concreta se refiere a las observaciones formuladas por las expertas de la CEDAW.

El Gobierno de México reconoce que los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez Chihuahua representan un grave atentado a los derechos humanos de las mujeres y está comprometido a seguir realizando todos los esfuerzos que sean necesarios para resolverlos y erradicar las causas que les dieron origen.

## **1. CONTEXTO ECONÓMICO, POLÍTICO, SOCIAL, DE GÉNERO Y DELICTIVO DE CIUDAD JUÁREZ.**

Ciudad Juárez se encuentra ubicada en al norte del Estado de Chihuahua, México, siendo frontera con Estados Unidos, cuenta con 1,392,000<sup>8</sup> habitantes. Se caracteriza por ser una ciudad industrial, fronteriza, maquiladora, y de tránsito de migrantes tanto mexicanos como extranjeros. Forma una zona conurbada con El Paso, Texas. Concentra casi el 40% de la población total del Estado de Chihuahua y su población procede en un 60% de diferentes entidades de la República Mexicana.<sup>9</sup>

El Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), señala que el 50% de las calles en Ciudad Juárez no están pavimentadas, y que existe un déficit del 80% en áreas verdes y 200,000 familias viven en las zonas consideradas como de alto riesgo.<sup>10</sup>

Es una Ciudad relativamente nueva si se compara con el resto de las ciudades del país, y surge, precisamente, como centro de tránsito entre México y “El Paso” Texas. Desde su origen, en Ciudad Juárez se estableció una zona de prostitución, con sus correspondientes impactos en el trato a la mujer.

---

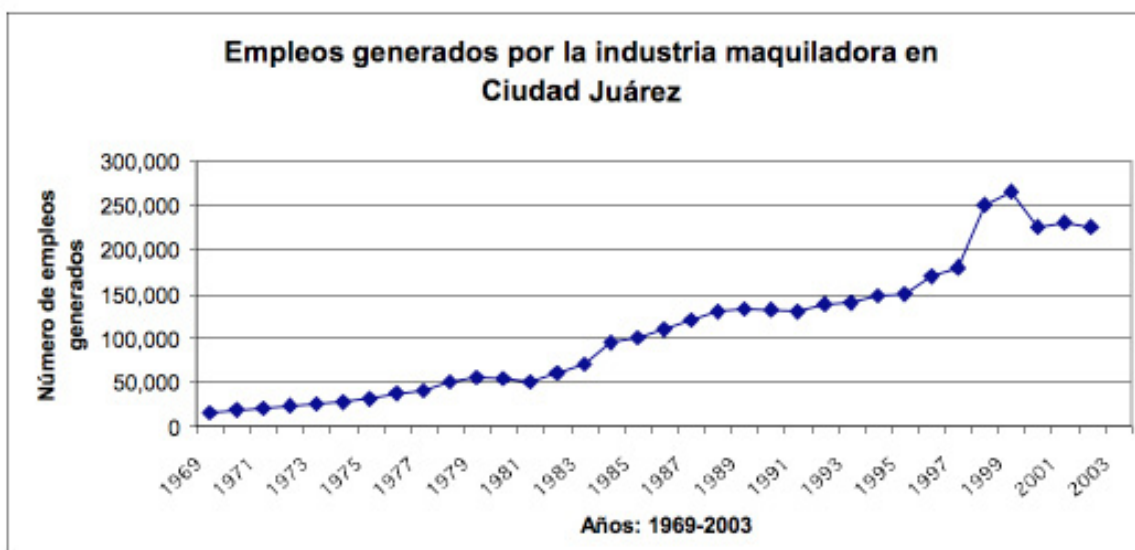
8 INEGI, censo del 2000.

9 Ver XXI Censo General de Población y Vivienda, 2000, en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

10 Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Informe de Gestión, noviembre del 2003 – abril del 2004, Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Secretaría de Gobernación, Mayo del 2004, México, D. F.

A partir de los años 60's, la industria maquiladora de exportación nacional y extranjera se instaló en la Ciudad, aprovechando su ubicación geográfica. Así el 70% del total de las plantas maquiladoras del país se encuentran en Chihuahua. Con ello, se aceleró un proceso de urbanización de la zona que atrajo principalmente a población femenil joven en busca de un empleo, con menor instrucción o menores pretensiones laborales. Elaborada por: Secretaría de Relaciones Exteriores, con Información proporcionada por la Asociación de Maquiladoras de Chihuahua, A. C., (AMACHAC), establecida en Cd. Juárez.

Gráfica No. 1



Como se observa en la gráfica anterior, el crecimiento del empleo en Ciudad Juárez se dio a una gran velocidad, pasando de 10,000 puestos de trabajo en 1969 a 215,000 en el 2003. Es decir, la generación de empleos se multiplicó en un 2150% en 34 en años, o sea un 700% por década.

Durante este período de tiempo las oportunidades de trabajo para la mujer aumentaron considerablemente, de tal forma que el día de hoy 55% del total de la mano de obra ocupada por este sector proviene de la población femenil. Durante la década de los 90's ese porcentaje aumentó al 60%. La posibilidad de que las mujeres tuvieran acceso al empleo formal en mejores condiciones, contribuyó al abandono de actividades como la prostitución voluntaria o forzada y la prestación de servicios en el sector doméstico. El salario promedio en la industria maquiladora es 3.5 veces superior al salario mínimo, sumadas prestaciones como vales de despensas, transportación privada, guarderías, fondo de ahorro, ferias de salud, actividades de recreación y torneos deportivos.<sup>11</sup>

11 Información proporcionada por la Asociación de Maquiladoras del Estado de Chihuahua.

Sin embargo, el aumento en el acceso en el empleo al sector formal maquilador por parte de la población femenina, no logró armonizar la vida laboral de las mujeres con su vida privada y doméstica, ya que aumentaron sus horas de trabajo lo que trajo como consecuencia una serie de impactos en su vida familiar, entre ellos la violencia doméstica.

El aumento considerable de la oferta de empleo contribuyó a la migración de personas provenientes del mismo Estado de Chihuahua que buscaban trabajo, pero también de migrantes de otras zonas del país y de otros países. El municipio de Juárez se convirtió en una ciudad con una constante actividad migratoria, alrededor de 300 personas llegan diariamente y existe una población flotante de 250 mil personas.<sup>12</sup>Más aún, aproximadamente un sexto de la población del Estado de Chihuahua, esto es 431,850 personas, no es originaria del lugar y habita en su mayoría en Ciudad Juárez.<sup>13</sup>

El crecimiento industrial y el poblacional no se dieron de manera paralela al desarrollo de servicios públicos en las zonas marginadas y en otras zonas de la Ciudad que surgieron de manera gradual y no planificada. La falta de recursos impidió la realización de obras de agua, electricidad, drenaje y pavimentación, entre otras. El Gobierno del Estado se vio desbordado por el crecimiento. A pesar de ello, el balance en términos de oportunidades de empleo para la población de Ciudad Juárez y las poblaciones aledañas y de otros estados del país ha sido satisfactorio, como se observa en los anteriores indicadores.

A la falta de servicios, se suman problemas de criminalidad como el narcotráfico y el lavado de dinero, actividades que tienden a presentarse en las ciudades fronterizas de México con Estados Unidos.

El narcotráfico, el consumo de drogas y el lavado de dinero, aumentaron severamente por la presencia del conocido Cártel de Juárez. A partir de 1993, como resultado del desmantelamiento del Cártel, el control que ejercían en la zona los poderosos narcotraficantes se trasladó a distintas células de menor peso, con redes de operación locales.

El aumento en el consumo de drogas tuvo como consecuencia un incremento en la criminalidad en una población sin raíces culturales profundas y con un tejido social bastante fraccionado.

En este contexto, no es de extrañarse que la sociedad juarense ubique a la farmacodependencia como el segundo problema generador de inseguridad

---

12 Ver Israel Covarrubias, *Frontera y anonimato. Una interpretación de la violencia sobre las mujeres en Ciudad Juárez (1993-2000)*, Tesis de Maestría en Sociología Política, México, Instituto de Investigaciones. Dr. José María Mora, septiembre, 2000, p. 28.

13 INEGI, 2003.

pública,<sup>14</sup> ya que la tasa de crecimiento delictivo anual es del 12.3%, mientras que el de la población es el de 4.5%.

El narcotráfico, como la corrupción y la impunidad, han dificultado la solución del problema de inseguridad.

A los factores antes descritos se suman los homicidios de mujeres. Si bien dichos homicidios fueron perpetrados por diversas causas, diferentes autores, en circunstancias muy distintas y con patrones criminales diferenciados, están influenciados por una cultura de discriminación contra la mujer basada en una concepción errónea de su inferioridad. Este hecho contribuyó a que tales homicidios no fueran percibidos en sus inicios como un problema de magnitud importante para el cual se requerían acciones inmediatas y contundentes por parte de las autoridades competentes

De acuerdo a la información presentada por el Gobierno del Estado de Chihuahua, entre 1993 y mayo de 2004 se registraron en Ciudad Juárez 334 homicidios de mujeres. Estas cifras están basadas en el número de víctimas encontradas, sin importar si se encuentran plenamente identificadas o no. De la misma forma, conviene subrayar que los números incluyen únicamente a los homicidios perpetrados en Ciudad Juárez y excluyen los registrados en otras ciudades del Estado de Chihuahua.

En muchos de los casos, los homicidios de mujeres están inmersos en un contexto de violencia contra la mujer. Este hecho, aunado a las concepciones fuertemente arraigadas en la opinión pública sobre las posibles causas de los homicidios, dificulta sobre manera realizar una clasificación en base a sus móviles. No obstante, a la luz de la información con que se cuenta sobre autores del homicidio, qué testigos existen, y bajo que circunstancias se dio, es posible realizar una clasificación en los siguientes términos:

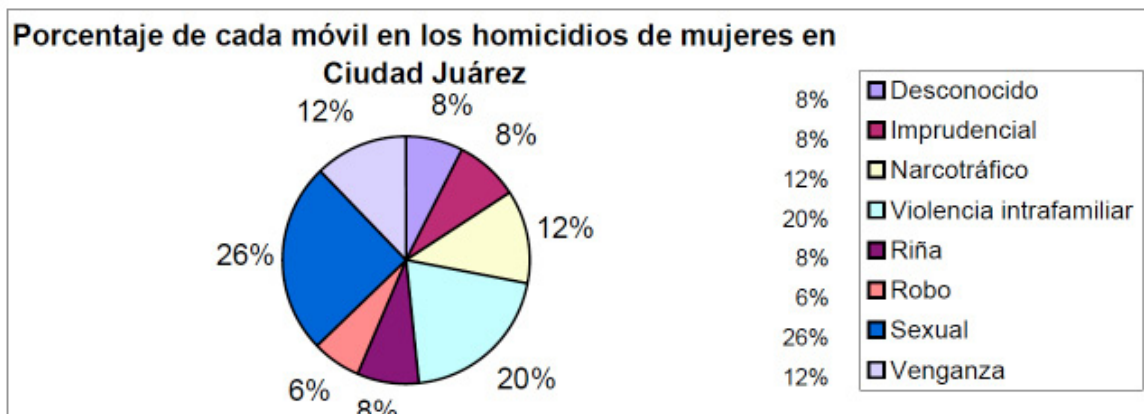
Aproximadamente el 66% de los homicidios son el resultado de la violencia intrafamiliar o doméstica y común<sup>15</sup>, el 8% tienen un móvil desconocido. El 26% restante obedece a actos de índole sexual violento.

---

14 Citado en el Informe de gestión, noviembre del 2003 – abril 2004, de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia en Ciudad Juárez. De: Radiografía Socio – Económica del Municipio de Juárez 2002, Así comenzó el 2003, op. Cit. P. 70.

15 Datos aportados por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua.

Gráfica No. 2



Elaborada por: Secretaría de Relaciones Exteriores con información aportada por la Procuraduría del Gobierno del Estado de Chihuahua.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) hace referencia a 4,587 reportes de desaparecidas. Debe señalarse que la CNDH se refiere a los reportes de desaparecidas y no al número de personas que continúan desaparecidas. Durante el período 1993-2004 las autoridades estatales recibieron 4,454 reportes por desaparición, mismos que fueron investigados y esclarecidos, quedando 41 reportes en investigación.

Con el ánimo de fomentar la confianza, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría del Estado realizan una constante revisión de los reportes de desapariciones de mujeres y de los casos de homicidios, a fin de proporcionar una información veraz.

## **2. LA LUCHA PARA ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER EN MÉXICO Y LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.**

México es una nación pluriétnica y pluricultural, que surge de los pueblos originarios de Mesoamérica y de la cultura española. Por sus características culturales, sociales, económicas y aún legales, se puede decir que su cultura fue construida sobre la base de una relación entre lo femenino y lo masculino, en la que los roles, estereotipos, patrones, valores, tradiciones, costumbres y actitudes adjudicadas a cada sexo impulsaron la subordinación de las mujeres en la sociedad por mucho tiempo.

Fue hasta el siglo XIX cuando los derechos de las mujeres comenzaron a ser reivindicados, iniciando con el reconocimiento del derecho a la educación superior y a derechos laborales en ese mismo siglo, hasta la lucha por el derecho al voto en 1915, cuya conquista se fue dando de manera gradual desde 1923, cuando

se permite a las mujeres votar y ser electas para cargos municipales en San Luis Potosí, en Yucatán en 1925 y en Chiapas en 1926. Paralelamente, se promulgó la Ley de Relaciones Familiares que señala expresamente que el marido y la mujer tienen, en el hogar, autoridad y consideraciones iguales, y por tanto debían decidir todo lo concerniente al hogar y a los hijos e hijas de común acuerdo. En 1928, el entonces Código Civil del Distrito Federal reconoce la igualdad absoluta entre el hombre y la mujer y en 1946, la Constitución Federal explicitó la participación de las mujeres en igualdad de circunstancias que los varones (elecciones municipales). En 1953 las mujeres obtienen ciudadanía irrestricta.<sup>16</sup>

El 31 de diciembre de 1974 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reforma los artículos 3,4, 5 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la igualdad jurídica de la mujer.

Posteriormente, la Ira. Conferencia Internacional de la Mujer celebrada en México en 1975, marco un hito en la historia del país, ya que condujo a la adquisición de compromisos internacionales que pusieron sobre la mesa el tema de la discriminación contra la mujer y obligaron a analizar patrones culturales todavía muy arraigados, Este análisis dejó ver nuevos retos a enfrentar por el Gobierno de México. La participación del país en las siguientes Conferencias de la Mujer propiciadas por ONU, y la ratificación de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer en 1981, se tradujeron en la realización de nuevas actividades a favor de las mujeres por parte del Estado Mexicano.

De esta forma, se implementaron diversos planes de acción, se llevaron a cabo múltiples modificaciones a la legislación nacional, se instrumentaron políticas públicas con distintos objetivos y alcances, y se estableció en 1983, en el ámbito federal el Programa Nacional de Población que se puso en marcha el Programa Nacional de Acción para la Integración de la Mujer en el Desarrollo, el cual comprendió actividades en todos los renglones de política económica y social del país. En 1985 se estableció la Comisión Nacional de la Mujer, en aquel entonces por representantes del poder ejecutivo, del legislativo y del judicial, como instancia responsable de promover y coordinar el mencionado programa, a través de las correspondientes comisiones de la mujer en los estados de la Federación y en organismos públicos y sociales.

En el año 2001, y de conformidad con los compromisos adquiridos por México en la Plataforma de Beijing, fue creado el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) como mecanismo nacional rector en políticas públicas en materia de género. Posteriormente, en cada uno de los estados de la República se crearon mecanismos similares para transversalizar las políticas públicas desde la perspectiva de género.

---

16 PÉREZ DUARTE Alicia.- Legislar con Perspectiva de Género. Evaluación legislativa en materia de derechos humanos de mujeres, niñas y niños. Ed. Inmujeres.- México, 2002. Pag. 10.



Uno de los ejes rectores del Inmujeres es el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD), que contempla entre sus objetivos primordiales el combate a la violencia de género, del que se desprende un programa específico en la materia, el Programa Nacional por una Vida sin Violencia.

Estadísticamente hablando, el avance de las mujeres en México se aprecia en los siguientes datos en las mejoras substanciales observadas a nivel de su acceso y permanencia a los servicios básicos de salud reproductiva, educación, y mercado laboral. Así mismo, la mujer mexicana participa hoy activamente en la vida política del país, lo que se observa en los liderazgos ejercidos en todos los campos: políticos, económicos, sociales y culturales.

En el 2003, 35 de cada 100 mujeres participaban en actividades económicas y el 41.5% de los hogares mexicanos recibía ingreso femenino. Del padrón electoral las mujeres representan el 51.8%.

La participación de las mujeres como candidatas a senadoras alcanzó 30.8%, mientras que la de los hombres fue de 69.2%. La mayor participación de las mujeres se observa en el caso de las senadoras de representación proporcional (37.8%). Existe un incremento en la participación femenina cuando participan como candidatas a senadoras suplentes, tanto por mayoría relativa como por representación proporcional.

En el caso de las diputaciones se observó que por cada dos candidatos hombres a diputados de mayoría relativa existe una mujer. La participación de las mujeres como candidatas es mayor en las candidaturas de representación proporcional (44.4%).

El 72.6% de los funcionarios públicos son hombres y 27.4% son mujeres.<sup>17</sup> Más aún, existen ya mujeres ejecutivas de alto nivel en las grandes empresas nacionales e internacionales.

Como puede observarse, la lucha de las mujeres mexicanas por la reivindicación de sus derechos ha sido un proceso gradual ascendente. Sin embargo, no puede negarse que aún falta camino por recorrer para que las mujeres ejerzan de manera plena y universal de todos sus derechos, particularmente en ciertos ámbitos como lo es, el derecho a una vida sin violencia.

Además, si bien el analfabetismo ha ido disminuyendo en el país, la tasa de analfabetismo es de 11.3% para las mujeres y 7.4% para los hombres y existen 3.6 millones de hogares con jefatura monoparental, de estos, 81.7% tienen jefatura femenina y el resto son hogares encabezados por un varón.

La situación de las mujeres en México es hoy el resultado de un proceso gradual. Al igual que todos los países del mundo, registra avances pero también enfrenta

---

17 INEGI, *Inmujeres, Mujeres y Hombres* 2004.



retos. Es por ello que la condición de la población femenina en México no puede ser analizada desde una perspectiva única, como lo sería el caso particular de los homicidios de las mujeres en Ciudad Juárez.

El sistema legal mexicano aún debe enfrentar desafíos para asegurar leyes elaboradas con perspectiva de género y que permitan la equidad e igualdad entre hombres y mujeres, de manera acorde con los compromisos internacionales adquiridos. No obstante, los mecanismos institucionales nacionales y estatales se encuentran ya trabajando en el análisis de las leyes y en la realización de propuestas legislativas que permitan afianzar los cambios que el país requiere.

Concretamente en Ciudad Juárez, observamos indicadores de mejora en la situación de las mujeres muy parecidos al resto de nuestro país. Más aún, en términos laborales y de salud se encuentran muy por encima de la media nacional<sup>18</sup>. Sin embargo, todavía quedan algunos desafíos con relación al ámbito educativo, particularmente porque el Estado de Chihuahua cuenta con la eficiencia terminal a nivel de educación secundaria más baja del país (69%), siendo que la media nacional es del 75%<sup>19</sup>.

México ha realizado acciones concretas para modificar la situación de subordinación de las mujeres tanto a nivel nacional como en Ciudad Juárez y estas acciones abarcan los niveles legislativo, ejecutivo y judicial. Al mismo tiempo, debe reconocerse que una cultura fuertemente arraigada en estereotipos, cuya piedra angular es el supuesto de la inferioridad de las mujeres, no se cambia de la noche a la mañana. El cambio de patrones culturales es una tarea difícil para cualquier gobierno. Más aún cuando los problemas emergentes de la sociedad moderna: alcoholismo, drogadicción, tráfico de drogas, pandillerismo, turismo sexual, etc., contribuyen a agudizar la discriminación que sufren varios sectores de las sociedades, en particular aquellos que ya se encontraban en una situación de desventaja, como es el caso de las mujeres, los y las niñas, los y las indígenas. Los problemas emergentes en la sociedad moderna deben combatirse con políticas públicas más pro-activas, pero también más articuladas a nivel internacional.

En este contexto, como se ha señalado en distintas oportunidades y a lo largo del presente documento, los homicidios en Ciudad Juárez son el resultado de múltiples causas, entre las que se encuentra una cultura de exclusión y discriminación a las mujeres, misma que ha sido combatida constantemente por el Gobierno de México mediante diversas acciones legislativas y de política pública. No obstante, la emergencia de nuevos fenómenos sociales no controlados y no deseados como el narcomenudeo y conductas delictivas asociadas al mismo, el incremento del

18 INEGI, Datos Estadísticos por Municipio, INEGI, 2000.

19 Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Informe de Gestión, noviembre del 2003 – abril del 2004, Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Secretaría de Gobernación, Mayo del 2004, México, D. F.

consumo de drogas antes inaccesibles por su precio, la constante migración nacional y extranjera y la corrupción, así como la falta de compatibilidad entre la vida laboral de las mujeres y la vida doméstica, agudizaron dicha discriminación a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno de México.

Es necesario subrayar que en ninguno de estos fenómenos delictivos el Estado Mexicano participó con una política intencional, directa de discriminación y exclusión hacia las mujeres. Lo anterior, no excusa la negligencia de algunas autoridades y la falta de capacidad construida a nivel local para hacer frente al problema, pero explica la complejidad del fenómeno y las causas que lo produjeron.

Gráfica No. 3



### 3. AVANCES, RETOS Y DESAFÍOS DEL GOBIERNO DE MÉXICO EN RELACIÓN A LOS HOMICIDIOS Y DESAPARICIONES DE MUJERES EN CIUDAD JUÁREZ.

#### 3.1 Situación de las mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Como se mencionó en el análisis del contexto sobre la situación de Ciudad Juárez, el Gobierno del Estado de Chihuahua, reconoce 334 homicidios de mujeres llevados a cabo entre 1993 y mayo de 2004. El 66% de dichos homicidios son el resultado de la violencia intrafamiliar o doméstica y común; en la que el cónyuge, novio, o bien algún pariente cercano, estuvo involucrado en el homicidio.

Como se observa en la siguiente gráfica, los homicidios de mujeres aumentaron a partir de 1993, presentando un patrón que no es claro al no guardar mucha relación entre sí. Contrariamente, el número de homicidios con móvil sexual violento ha tenido una caracterización distinta al resto de los homicidios y se aprecia una disminución gradual a partir de 1998.

Gráfica No. 4



Elaborada por: Secretaría de Relaciones Exteriores con información aportada por la Procuraduría del Gobierno del Estado de Chihuahua.

La respuesta del Gobierno de México se dio de manera lenta durante los primeros años y su eficiencia fue limitada.

Para apoyar el diseño de políticas públicas adecuadas, el Instituto Chihuahuense de la Mujer y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua llevaron a cabo una auditoría periodística. Dicha auditoría abarcó el período 1993 - julio de 2003 y lista el número de víctimas identificadas o no, mencionando al presunto responsable, el móvil del homicidio y el grupo de la policía que atendía la investigación. La clasificación de los móviles generó una serie de desacuerdos con la sociedad civil, que la interpretó como un acto más de discriminación hacia las mujeres realizado para minimizar el problema. No obstante el objetivo de la auditoría era ubicar los móviles para facilitar la instrumentación de políticas públicas que respondieran de una manera más efectiva a las múltiples causas del problema.

El análisis de móviles deja ver que las medidas a tomar para resolver el problema no se limitan al aumento de la seguridad pública y la aplicación de un sistema de procuración de justicia adecuado a las necesidades de las mujeres; sino que deben también extenderse a la construcción de refugios, la promoción de los derechos humanos de la población femenina, el diseño de medidas de prevención para la violencia en el hogar, y la aplicación de nuevos sistemas de investigación que permitan ubicar cuál fue el verdadero móvil para asesinar a las 28 mujeres cuyos homicidios responden a razones desconocidas al día de hoy.

Cabe señalar que el Instituto Chihuense de la Mujer (ICHIMU) hizo una relación comparativa entre su auditoría y la realizada por las organizaciones de la sociedad civil, principalmente las elaboradas por el Grupo 8 de Marzo. Dicha relación establece cuáles fueron los errores detectados por el ICHIMU en la lista de las ONGs. (Se anexa auditoría periodística realizada por las ONGs, anexo no. 1 A y la relación comparativa, entre ambas auditorías – Gobierno Estatal y ONGs - anexo no. 1 B).[NB Los Anexos no están incluidos en este documento].

Gracias al análisis detallado de los homicidios, el Gobierno del Estado diseñó diversas actividades que se mencionan mas adelante y que en su conjunto, han buscado responder a la problemática identificada de la manera más adecuada posible, y con la participación de la sociedad civil, tanto a nivel federal como estatal. Se buscó promover los derechos humanos, mejorar la procuración de justicia, prevenir el delito y combatir los rezagos que inducían la realización de los delitos que se presentaban de manera cotidiana en Ciudad Juárez. Estas medidas fueron acompañadas de otras acciones tanto en materia de investigación como de prevención y seguridad pública a partir de 1998.

3.2 Avances actuales realizados para responder a esta situación con el apoyo de los organismos internacionales.

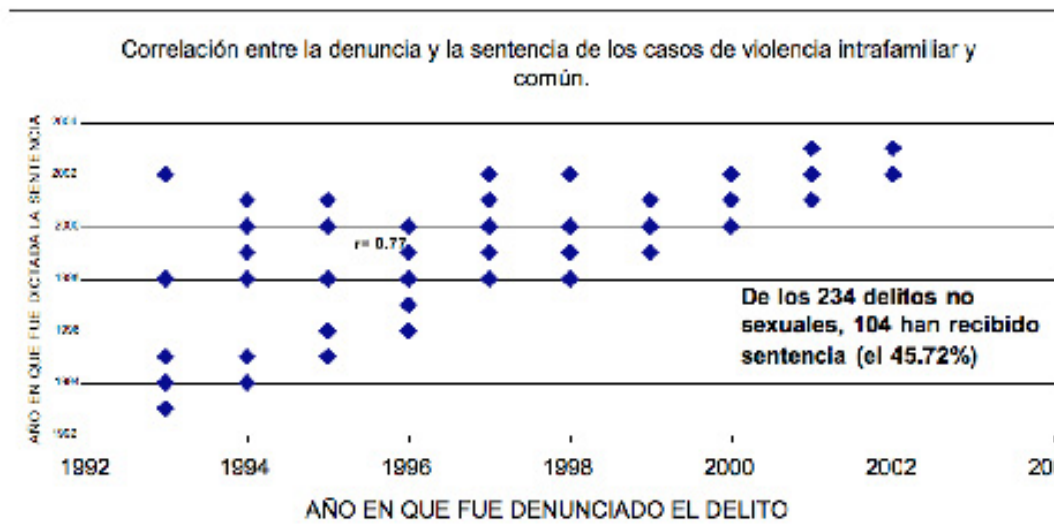
En 1998, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) formuló la recomendación 44/98. El Gobierno Estatal respondió a ella con la instalación de una Fiscalía Especial Estatal para Atender los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez (FEIHM). Si bien es cierto, como dicen las expertas de CEDAW, que 7 fiscales han ocupado la titularidad de este órgano durante los últimos años, la realidad es que su instalación generó un proceso de investigación que ha llevado a obtener resultados favorables y ha permitido la identificación, enjuiciamiento y sanción de los responsables en el 45.72% de los casos. (Ver anexo 2, que incluye un listado de victimas, presunto responsable, avance en cada una de las investigaciones, monto de la sentencia y grupo de investigadores que lo atiende).

Como se observa en la siguiente gráfica, existe una correlación positiva en 104 de los casos, entre la fecha en que se presentó la denuncia, o bien se encontró el cadáver; y la sentencia otorgada al acusado en el caso de los homicidios por violencia común e intrafamiliar.

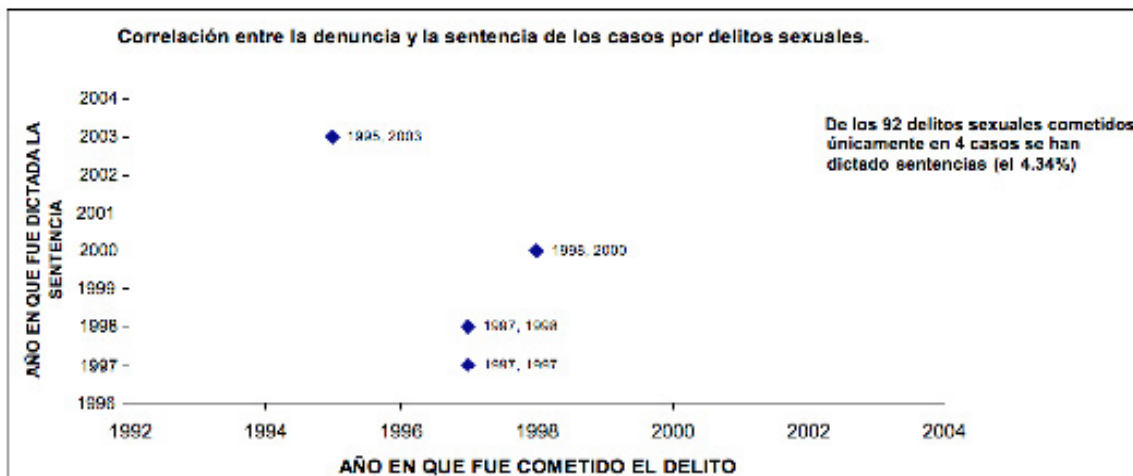
Sin embargo, se observan ciertos vacíos en la procuración y administración de justicia, ya que muchas de las sentencias en materia de delitos comunes que se cometieron durante el 93, 94, y 95, se emitieron a partir de 1998, año en que se estableció la Fiscalía Especial Estatal. Estadísticamente, cuando existe una correlación cercana al número uno entero, significa que existe una relación en la presentación de dos hechos o variables. Esto quiere decir que cuando aparece una, en este caso el homicidio, aparece la otra de manera secuencial, o sea la sentencia. Este fenómeno se observa en el sistema de procuración de justicia en el 45% de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, ya que se sentenció a los acusados con una correlación del .77

No obstante esta correlación positiva no se observa en el caso de los delitos sexuales como se aprecia en la siguiente grafica.

**Gráfica No. 5**



Elaborada por: Secretaría de Relaciones Exteriores con información aportada por la Procuraduría del Gobierno del Estado de Chihuahua



Elaborada por: Secretaría de Relaciones Exteriores con información aportada por la Procuraduría del Gobierno del Estado de Chihuahua

Para poder superar las deficiencias e identificarlas con toda la objetividad posible, el Gobierno de México se ha mantenido abierto al escrutinio internacional y a recibir el apoyo de todas aquellas agencias internacionales que deseen contribuir a la solución del caso. Desde 1999, se han recibido las siguientes visitas, mismas que han concluido con la formulación de recomendaciones concretas al Gobierno de México:

- En julio de 1999, la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de las Naciones Unidas visitó México y Ciudad Juárez.
- En mayo de 2001, el Gobierno de México extendió una invitación al Relator Especial sobre Independencia de Jueces y Abogados de las Naciones Unidas quien visitó el país el mismo año y formuló comentarios sobre la situación en Ciudad Juárez.
- Por invitación del Gobierno Mexicano, la Relatora sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) visitó en febrero de 2002 Ciudad Juárez. El informe de la Relatora sirvió de insumo fundamental para el diseño de una política integral del Gobierno Federal en la materia.
- En noviembre de 2002, Noeleen Heizer, Directora Ejecutiva del Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para las Mujeres, UNIFEM, manifestó su preocupación por la situación en Ciudad Juárez. El Gobierno de México la invitó a visitar este municipio y se entrevistó con familiares de las víctimas y algunas autoridades gubernamentales.
- Con objeto de contar con un mayor apoyo en cuestiones de investigación, el gobierno de México invitó a un equipo de expertos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, quienes visitaron el país del 26 de septiembre de 2003 al 3 de octubre del mismo año.
- En noviembre de 2003, los expertos emitieron su informe, que ha sido considerablemente valioso por los elementos que aportó para el análisis al sistema de impartición de justicia en México en general; y sobre la revisión de expedientes de los casos de asesinatos de las mujeres en Ciudad Juárez. El equipo de Naciones Unidas trabajó de manera muy cercana con los funcionarios de la Procuraduría General de la República y del estado de Chihuahua. Los expertos tuvieron acceso ilimitado a los expedientes.
- Las recomendaciones que estos expertos formularon, han sido un recurso de retroalimentación valiosísimo para el Gobierno de México y específicamente para la modificación de métodos de investigación en el caso de las Mujeres en Ciudad Juárez. Más aún el Ejecutivo Federal ha presentado un paquete de reformas a la Constitución con el objeto de corregir problemas estructurales en el sistema de investigación y enjuiciamiento de delitos.
- Una muestra de la política de apertura del Gobierno de México hacia los mecanismos internacionales de protección, fue la ratificación de diversos Protocolos Facultativos, incluyendo en particular la ratificación del Protocolo Facultativo del CEDAW en marzo de 2002.
- El procedimiento de investigación iniciado por CEDAW con base en el Protocolo Facultativo ha contado en todas sus etapas con la total colaboración del Gobierno de México.



- De la misma forma, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos conoce actualmente del caso y el Gobierno de México le proporciona información sobre los avances en las investigaciones y las acciones instrumentadas para solucionar de fondo al conflicto.
- Semestralmente, la CIDH se reúne con representantes del Gobierno a fin de estudiar las posibilidades de cooperación que México pudiera recibir y profundizar el análisis de los informes que se presentan.

Lo anterior demuestra, una vez más, la voluntad del Gobierno de México para impulsar la solución del problema que se presenta en Ciudad Juárez.

### 3.3 Avances realizados por el Gobierno de México en términos de promoción de los derechos humanos y del desarrollo social.

En respuesta a varias de las recomendaciones emitidas por los órganos internacionales antes mencionados, el Gobernador del Estado, Patricio Martínez instaló por decreto el Instituto Chihuahuense de la Mujer ICHIMU.

El ICHIMU fue creado por decreto 274/02 y se estableció formalmente el 18 de Febrero de 2003. Su Directora es la licenciada Victoria Caraveo Vallina. El mandato del Instituto es impulsar la igualdad de oportunidades en la educación, capacitación, salud, empleo, desarrollo; así como potenciar el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres y fomentar la cultura de la no violencia para eliminar todas las formas de discriminación. Para ello, ha diseñado e implementado acciones para prevenir y remediar la violencia en contra de las mujeres, en particular en el caso de Ciudad Juárez. Sus actividades en este ámbito son:

1. Programa de apoyo a los familiares directos de las víctimas de homicidios. Las acciones que el programa ofrece a los familiares son las siguientes:

- Atención psicológica.- se otorga al padre, madre e hijos de las víctimas, quienes por lo general habían sido excluidos de este tipo de asistencia. Es otorgada por el ICHIMU y MUSIVI, con la particularidad de que la persona queda en plena libertad de decidir donde recibir la atención. Se proporciona asimismo Interconsulta psiquiátrica y terapias grupales que buscan favorecer la rehabilitación familiar y la desvictimización.
- Atención médica.- es proporcionada por el Hospital General y el Hospital de la Mujer y comprende el otorgamiento de medicamentos por parte del Sistema de pensiones civiles del Estado de Chihuahua. Este servicio se recibe mediante el uso de una credencial que proporciona el ICHIMU.
- Capacitación en materia de procedimientos penales.- se otorga con el objeto de que los familiares de las víctimas conozcan sus derechos. Incluye la realización de reuniones de seguimiento en coordinación con la Fiscalía Especial y/o Mixta,



la Procuraduría General de Justicia del Estado y los familiares de las víctimas, y contribuye a impulsar el seguimiento de los casos en cuestión.

- Orientación e información en la resolución de conflictos familiares relacionados o no con el impacto que se da en la vida familiar como resultado del homicidio o desaparición.
- Reembolso de gastos fúnebres.- El ICHIMU realiza, en caso de ser necesario, gestiones ante la institución que corresponda para obtener el reembolso de gastos fúnebres.
- Apoyo en gastos escolares.- incluye colegiaturas, uniformes escolares, libros, cuadernos para los hijos de las víctimas.
- Apoyo económico quincenal para despensa.- Este apoyo es proporcionado por el ICHIMU desde enero 2004, aunque previamente se otorgaba por conducto de la PGJE.
- Educación en salud sexual con orientación en equidad de género.
- Gestoría social.- incluye trámites diversos y gestoría sobre proyectos productivos con las dependencias oficiales estatales en posibilidad de proveerlos. Incluye el establecimiento del Jardín de Niños “Ma. Sagrario” en Lomas del Poleo, zona considerada de alto riesgo. Se espera que dicho Jardín de Niños entre en funcionamiento el próximo ciclo escolar.
- Orientación legal, respecto a la tutela de los menores, de conformidad con lo establecido por el Código Civil vigente en el Estado. Dicho Código establece que a falta o por imposibilidad de los padres, el ejercicio de la patria potestad recae en los abuelos maternos.

La siguiente tabla muestra una lista de los y las familiares de las víctimas atendidas por el ICHIMU. Tabla No. 1

Cons	E/ATV	MADRE Y/O FAMILIAR	VICTIMA
1.	015/03	MA. DE JESUS RAMOS V. (D)	BARBARA A. MARTINEZ R
2.	031/03	ROSAURA MONTAÑEZ LERMA	ARACELY ESMERALDA MTZ
3.	036/03	MARTHA LEDEZMA HDZ	IRMA A. MARQUEZ
4.	047/03	GABRIELA ACOSTA RAMIREZ(D)	MA. DE LOS ANGELES ACOSTA
5.	171/03	IRMA MONRREAL JAIME	ESMERALDA HERRERA M.
6.	172/03	ROSARIO HERNANDEZ HDZ (D)	VERONICA MARTINEZ HDZ
7.	173/03	GLORIA SOLIS ORTIZ (D)	MAYRA JULIANA REYEZ
8.	174/03	CELIA DE LA ROSA RAYO (D)	GUADALUPE LUNA DE LA ROSA
9.	175/03	BENITA MONARREZ SALGADO	LAURA B. RAMOS

10.	190/03 EMILIA BARRIOS BEJARANO	VIOLETA MABEL ALVIDREZ B.
11.	211/03 MARIA DE JESUS DIAZ ALBA	SILVIA GUADALUPE DIAZ ALBA
12.	212/03 MA. CONSUELO PANDO HDZ	VERONICA CASTRO PANDO
13.	213/03 NORMA ESTHER ANDRADE	LILIA A. GARCIA ANDRADE
14.	214/03 JUANA VILLALOBOS CASTRO	ANA MA. GARDEA V.
15.	215/03 ROSA MA. GALLEGOS	ROCIO BARRAZA GALLEGOS(PJ
16.	216/03 ANA MA. ALARCON ROMERO	ESMERLDA JUAREZ ALARCON
17.	217/03 MARIA ROSARIO HDZ A.	ERENDIRA I PONCE HDEZ
18.	222/03 VELIA TENA QUINTANILLA	ROSA I. TENA QUINTANILLA
19.	241/03 IRMA MARI GARCIA DIAZ	ELLIZABETH CASTRO GARCIA
20.	243/03 RITA RIVERA COVARRUBIAS	CLAUDIA TAVARES RIVERA
21.	026/04 GLORIA VAZQUEZ GONZALEZ	MARIA ISABEL NAVA VAZQUEZ
22.	031/04 EVANGELINA ARCE	SILVIA ARCE (D)
23.	035/04 SANTOS MACIAS GARCIA	RAQUEL LECHUGA MACIAS
24.	036/04 RAMONA MORALES HUERTA	SILVIA E. RIVERA MORALES
25.	037/04 SILVIA ELVIRA HOLGUIN RANGEL	MELI AMERICA HOLGUIN RAN
26.	038/04 SOLEDAD AGUILAR PERALTA	CECILIA COBARRUVIAS A.
27.	039/04 IRMA JOSEFINA GLEZ RGUEZ	CLAUDIA IVETTE GLEZ
28.	040/04 LUCIA MARES MATA	GRISELADA MARES MATA(D)
29.	44/04 EVANGELINA CRISPIN ESQUIVEL	ARGELIA SALAZAR CRISPIN
29.	45/04 MARISOL MERCHANT (HERMANA)	INES SILVA MERCHANT
30.	46/04 PABLO MTZ Y MARCIANA MORALES	YESSICA MTZ MORALES
31.	MARIA DE LA LUZ GARCÍA VDA. DE LA O	LUZ IVONNE DE LA O GARCÍA
32.	JULIA CALDERA CHÁVEZ	MARIA ELENA CHÁVEZ CALDERA
33.	VICTORIA SALAS RAMÍREZ	GUADALUPE IVONNE ESTRADA SALAS
34.	PULA FLORES	MARIA SAGRARIO GONZÁLEZ FLORES
35.	ANA ISABEL LARRAOITI ROMO	MAYRA JESSENIA NAJERA LARRAGOITI
36.	MARIA ENRIQUETA LEAL GARCÍA	ROSARIO GARCÍA LEAL
37.	MARIA ESTHER LUNA ALFARO	BRENDA ESTHER ALFARO LUNA
38.	MURA LIDIA ESPINOZA LUNA	LILIA JULIETA REYES ESPINOZA
39.	LILA IRASEMA MENDOZA	MIRIAM ARLEM VELAZQUEZ MENDOZA
Cd. de Chihuahua		
1.	VIRGINIA BERTHAUD MANCINAS	CLAUDIA JUDITH URÍAS
2.	ILDA MEDRANO BELTRÁN	DINA GARCÍA MEDRANO

El ICHIMU ha buscado establecer y fortalecer sus contactos con el mayor número posible de madres y/o familiares directos de las víctimas del delito de homicidio. Para ello, realiza visitas domiciliarias en compañía de la Fiscal Especial Estatal para la Investigación de los Homicidios de Mujeres. De la misma forma, se ha involucrado en las visitas al ministerio público encargado de la averiguación respectiva, a fin de informar de los avances registrados en las investigaciones. (En el anexo no. 3 se incluye la relación de víctimas, dirección, nombre de los parientes y servicios que se les prestan a la fecha).

En este proceso el ICHIMU mantiene contacto con la Asociación Civil “Nueva Vida”, (NUVIDAC) del estado de Coahuila, lo que le ha permitido contar con mayor información y tener un acercamiento con las familias de las víctimas que radican en la Comarca Lagunera, a fin de proporcionarles la atención y apoyo que requieren.

2. Coordinación intersectorial entre las diversas dependencias de Gobierno. La labor de coordinación se ha traducido en la instalación de mesas de diálogo por el Inmujeres y el gobierno del Estado de Chihuahua, la Mesa Interinstitucional Estatal para Coordinar Acciones de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y hacia las Mujeres y la Mesa Técnico-Jurídica para dar seguimiento a las investigaciones de los homicidios de las mujeres.

Adicionalmente, en diciembre de 2001, el Inmujeres instaló una mesa Interinstitucional Nacional para el diseño e implementación de políticas públicas para prevenir y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer, en la que participan dependencias de la Administración Pública Federal y organizaciones de mujeres y de derechos humanos.

3. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003, (ENDIREH) que se realiza en convenio con el INEGI e Inmujeres. El objetivo de la encuesta es obtener información estadística sobre hogares en situación de maltrato emocional, intimidación, abuso físico, y abuso sexual, para fortalecer las políticas públicas en el tema, tanto a nivel local como nacional. Cabe destacar que en colaboración con las instancias antes señaladas y el ICHIMU, se realizó una sobremuestra en el estado de Chihuahua.

4. Campañas de Sensibilización y Programa Estatal de Prevención a la violencia intrafamiliar, dirigidos a orientar a las familias para que identifiquen los factores de riesgo y realcen los factores de protección. La campaña se desarrolló con la metodología de la animación sociocultural en las colonias populares de Ciudad Juárez.

5. Red de Atención a la Violencia Familiar. En Coordinación con la Secretaría de Fomento Social, Servicios Estatales de Salud, DIF Estatal y la Procuraduría General de Justicia en el Estado (PGJE), se ha convocado a integrar la Red de Atención a la Violencia Familiar, que tiene como objetivo crear un mecanismo de

concertación y enlace que permita fortalecer la atención a las familias que viven en situación de violencia en todo el Estado de Chihuahua.

6. Proyecto de Prevención del Delito “Seguridad y Vigilancia”.- Busca inhibir la comisión de delitos a partir de operativos de vigilancia en las zonas de alto riesgo, en las que se señala la desaparición de mujeres. Se implementa en coordinación con la Dirección de Seguridad Pública Municipal, y el organismo “Rescatemos Juárez”.

7. Recorridos continuos por las unidades destinadas a la protección dentro del cuadrante: Vicente Guerrero, Ignacio Mejía, Francisco Villa e Insurgentes perteneciente al Distrito Aldama, por Vicente Guerrero, Mejía y Mariscal del Distrito Delicias. Los recorridos se desarrollan poniendo énfasis en las escuelas del sector, maquiladoras, unidades y terminales del transporte público.

8. Entrevistas a la ciudadanía. Sondeos por el personal de ICHIMU para ubicar los retos y desafíos del Instituto, así como la percepción que la Ciudadanía tiene de su avance.

Aún cuando el Gobierno del Estado realice diversas actividades en apoyo de las familias de las víctimas, dichas acciones no son aceptadas por todas las madres de mujeres asesinadas, particularmente por aquellas que no han querido entablar ningún tipo de relación con el Gobierno del Estado y han preferido vincularse a sectores organizados de la sociedad civil.

9. En materia de prevención el ICHIMU promovió los siguientes eventos

- “Primer Congreso de los Derechos de los Niños y las Niñas”, el cual fue organizado por diversas autoridades educativas, gobierno municipal y del estado participando 300 niñas y niños.
- Talleres “Educando en Género” desarrollados en coordinación con el programa de trabajo social de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez en los municipios de Cd. Juárez, Aldama, Guadalupe D. B. y Casa Grandes, con una asistencia de 194 mujeres y hombres.
- Talleres “Equidad de Género y los Derechos de la Mujer” en coordinación con el grupo Mujeres por México, impartido en Ciudad Juárez, Casas Grandes y la Cd. de Chihuahua, con una participación total de 150 personas
- Taller “Perspectiva de Género y Derechos Humanos de las mujeres trabajadoras” en el cual se abordaron las diferentes leyes y convenios internacionales que existen a favor de la protección de la mujer.
- En el “Foro de los centros de readaptación femenil”, con la participación de la ponencia “la situación de las mujeres sentenciadas”

- La conferencia “violencia femenina” organizada en la Cd. de Chihuahua en colaboración con el Consejo Municipal de la Mujer.
- El evento “acciones y reflexiones por una cultura de paz en México” organizado por el Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar
- El evento “Acciones para la Prevención Integral de la Violencia y el Delito, promoción y defensa de los derechos humanos, atención a víctimas y servicios a la atención a víctimas y servicios a la comunidad en ciudad Juárez” en le cual se analizaron el origen, las causas y las consecuencias de los tipos de violencia ejercida contra la mujer en la familia, la comunidad, la escuela y el trabajo

## **ACCIONES DE LA PGJE**

### SERVICIOS PERICIALES DE LA PGJE

La Dirección de Servicios Periciales cuenta actualmente con modernos laboratorios de ciencias forenses, en los que se dispone de equipo de alta tecnología para la investigación criminalística forense, mismos que se encuentran distribuidos en las diferentes zonas regionales del Estado destacando los de Chihuahua (Zona Centro) y Ciudad Juárez (Zona Norte)., estando también el de Cuauhtémoc (Zona Occidente), y en Parral (Zona Sur), (ver Anexo No. 13)

Además la Dirección cuenta con seis laboratorios móviles repartidos en las zonas regionales, los cuales se utilizan para recolectar y analizar evidencias, practicar y desahogar toda clase de pruebas de laboratorio, y elaborar dictámenes periciales sin abandonar el lugar de los hechos.

Acciones del Municipio de Cd. Juárez (Ver Anexo 14)

- Se Capacitó al personal operativo (1,200 agentes) de la Dirección General de Seguridad Pública Municipal sobre el tema de violencia contra la mujer y la atención a víctimas de abuso sexual, contando para ello con la colaboración del Centro de Protección Casa Amiga y de los directivos del Colegio y Barra de Abogados de Ciudad Juárez. Los promotores civiles del departamento de Policía Comunitaria imparten platicas sobre violencia intrafamiliar a 202 grupos de seguridad vecinal. Este proyecto ha instruido a 7,200 vecinos sobre el tema y los motiva a que denuncien hechos relativos a este tema.
- Por medio del departamento de Policía Comunitaria se han recibido y atendido solicitudes de alumbrado público en áreas consideradas de alto riesgo.
- La dirección General de Seguridad Pública atiende un promedio mensual de 800 llamadas de auxilio generadas por violencia intrafamiliar. El caso mas común atendido es la agresión física contra la mujer.

- El 20 de febrero de 2003 se inició la primer etapa del programa D.A.R.E. en 50 escuelas de nivel primaria. Este programa educa a los estudiantes de quinto y sexto grado de primaria por un lapso de 17 semanas, sobre como resistir a las drogas y evitar la violencia sexual. Hasta la fecha la administración municipal ha realizado tres etapas del programa con la participación de 18,000 menores. El próximo mes de septiembre iniciará la cuarta etapa con 6,000 niños. La Academia de Policía Municipal implementó el programa de cursos de autodefensa para instruir a las mujeres como cuidarse y como escapar de un posible ataque sexual. Hasta la fecha se han llevado a cabo 22 cursos con una asistencia promedio de 40 mujeres, los cuales se han realizado con grupos de estudiantes, amas de casa, empleadas de la industria maquiladora y empleadas del gobierno municipal.

- Se implementaron operativos de vigilancia en áreas de alto riesgo para la mujer. El operativo de Viajero Seguro revisa mensualmente 8,000 unidades de transporte público y genera un promedio de 200 detenidos por diferentes motivos (viajeros molestando a mujeres, acoso sexual, intoxicados por alcohol o sustancias prohibidas, portación de armas blancas y de fuego).

- La Secretaria de Educación Pública en coordinación con la Policía Municipal inició el programa Camino Seguro. Este proyecto incluye la participación del operativo “Jaguar”, el cual vigila los alrededores de 140 escuelas en zonas conflictivas para evitar asaltos, venta de drogas y ataques a los menores y mujeres. El Gobierno Municipal creó el Departamento de Conciliación para orientar gratuitamente a las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. El juez cívico municipal canaliza al responsable de violencia intra familiar a terapia psicológica. Con recursos municipales se equipo a la policía municipal en las siguientes áreas: Se construyo el Centro de Respuesta Inmediata 0-6-0 mas grande de México; se instalaron 60 cámaras de video para vigilar las áreas potencialmente riesgosas para la integridad de la mujer; se renovó el 50 % del parque vehicular de la Dirección de Seguridad Publica; se adquirieron 318 vehículos nuevos y se dotó de equipo de radio comunicación y chalecos antibalas al 100 % del personal operativo. Acciones del Gobierno Federal.

A todas las acciones realizadas por el Gobierno Federal, para diseñar y aplicar un programa integral que responda a la diversidad de causas que generaron los homicidios, se suma la creación, en junio de 2003, de la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua (Subcomisión) (ver Anexo No. 9)

La Subcomisión está integrada por las autoridades federales que están en capacidad de proporcionar apoyo y recursos para modificar la situación de las mujeres en Ciudad Juárez, y participan en ella organizaciones de la sociedad civil. La integran las siguientes instituciones: Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Economía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Desarrollo Social,

Secretaría de Gobernación, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Migración, la Procuraduría General de la República y la CNDH. Como observador participa el UNIFEM.

Para asegurar la eficacia de esta Subcomisión, el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, nombró como su titular a la Lic. Guadalupe Morfin Otero, quien coordina los trabajos de este órgano. El acuerdo en el que se le nombra, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de noviembre del 2003 (ver anexo no. 4), y le otorgan las siguientes funciones:

(a) Coordinar y dar seguimiento a los trabajos que realice la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez.

(b) Elaborar, y en su caso, ejecutar con la participación de las diversas instancias públicas y privadas, un Programa de Acciones para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, tomando en forma primordial la dignificación de las víctimas de esta situación y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

(c) Establecer relaciones con los miembros e invitados permanentes de la Comisión Intersecretarial y demás dependencias y entidades del Gobierno Federal, con el propósito de Coordinar los trabajos de la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Sancionar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, así como apoyar los proyectos, programas y acciones que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en esta materia.

(d) Establecer relaciones con el Gobierno de Chihuahua y el Municipio de Ciudad Juárez, con el objeto de colaborar, de acuerdo a los principios de distribución de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la prevención y erradicación de la violencia en contra de las mujeres de Ciudad Juárez, fortaleciendo la promoción y defensa de los derechos humanos en esa Ciudad, y el acceso efectivo a la justicia y al desarrollo social.

(e) Establecer relaciones con los familiares de las víctimas, las personas vulneradas en sus derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) y los organismos no gubernamentales de derechos humanos, con el objeto de atender sus legítimas demandas relacionadas con esta materia.

(f) Establecer vínculos de comunicación con entidades públicas de otros países y organismos internacionales, que deseen brindar información y capacidades técnicas relevantes que constituyen un apoyo para la resolución de estos fenómenos sociales, en términos de normatividad aplicable.



(g) Dirigir y ejecutar la política de información, difusión y comunicación social de la Subcomisión y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, bajo los criterios de transparencia y rendición de cuentas.

(h) Mantener una abierta comunicación con los actores gubernamentales y privados que intervengan en la ejecución de las acciones políticas y públicas y con la sociedad en general, con la finalidad de genera un clima de certidumbre y recuperar la confianza en las instituciones.

(i) Procurar un enlace permanente, para la consecución de su objeto, con el Congreso de la Unión y demás autoridades e instituciones involucradas, que tengan competencia para intervenir en los hechos que fueron motivo de creación del presente órgano de coordinación y seguimiento.

(j) Ejecutar todas aquellas tareas que le encomiende la Comisión Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, a través del Secretario de Gobernación en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial.

(k) Informar mensualmente de sus actividades a la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, a través del Secretario de Gobernación en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial, o del Secretario Técnico de dicha Comisión.

Con vistas a responder las demandas de la población, que urgían al Gobierno a tomar una postura más enérgica frente a las causas que originaron el problema de las mujeres en Ciudad Juárez se estableció, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, en febrero de 2004, la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez cuyas atribuciones son, en resumen:

I. Elaborar y ejecutar los programas de acciones tendientes a resolver las causas de fondo que dieron origen a los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez.

(a) Establecer los mecanismos para documentar y analizar las causas que han dado lugar a los homicidios.

(b) Promover las acciones necesarias para que las dependencias federales ejerzan sus atribuciones con responsabilidad.

(c) Promover acciones de coordinación entre las distintas dependencias.

(e) Apoyar a las autoridades locales y solicitar su colaboración para la protección de los derechos de las víctimas.

(f) Atender las demandas de los familiares de las víctimas.

(g) Establecer vínculos de comunicación con entidades públicas de los organismos

internacionales a través de las instancias competentes. Mantener una abierta comunicación con los actores gubernamentales.

(h) Dirigir la política de información, difusión y comunicación social en materia del decreto.

Conviene destacar que las funciones de la Comisión se extienden a la Ciudad de Chihuahua, respecto de actos criminales en contra de las mujeres cometidos en circunstancias análogas a las observadas en Ciudad Juárez.

Las diferencias entre el acuerdo con el que contaba la Comisionada hasta el 18 de febrero del 2004 son las siguientes:

Como se observa, tanto en el acuerdo anterior, como en el decreto actual, las funciones de la Comisionada están claramente definidas y vinculadas principalmente a la resolución de las causas de fondo que originaron los homicidios en Ciudad Juárez. Su trabajo está orientado, a coordinar los esfuerzos de todas las dependencias y a diseñar e instrumentar políticas públicas, información y análisis, para impulsar la construcción de una cultura de la igualdad y equidad de género en todos en los aspectos, así como de promover el respeto de los derechos humanos de las mujeres (Se incluye como anexo No. 5, el Diario Oficial de la Federación conteniendo el decreto).

ACUERDO 2 NOVIEMBRE – 03	DECRETO DEL 18 DE FEBRERO -04
Sólo analiza y sistematiza las causas que originaron el problema de la violencia que se ejerce en contra de las mujeres en Ciudad Juárez.	Además de analizar y sistematizar, puede crear mecanismos para poder cumplir su objetivo.
Da seguimiento a las actividades realizadas por las distintas dependencias del gobierno federal, estatal y municipal.	Además, puede generar políticas públicas para promover los derechos de las mujeres y erradicar la violencia que se ejerce contra ellas.
Coordina las acciones realizadas por las dependencias.	Promueve, además que cumplan su labor.
Establece relaciones con el gobierno local y estatal para el seguimiento sus acciones.	Realiza acciones propias en Ciudad Juárez y en Chihuahua.
Se relaciona con el Gobierno municipal, estatal y federal para dar seguimiento a las acciones realizadas en Juárez y Chihuahua con respecto al tema.	Además de brindar apoyo a dichas acciones y a los Gobiernos municipal y estatal, busca eliminar las causas que generaron el problema.
	Establece vínculos con las entidades públicas y organismos internacionales para solicitar su apoyo.
A nueve meses de su nombramiento, la Comisionada, además de coordinar las actividades del programa, se ha convertido en un puente efectivo entre las autoridades y las organizaciones defensoras de los derechos humanos. De la	Promueve el cumplimiento y observancia de los derechos humanos, y de las recomendaciones que han sido emitidas por los distintos órganos internacionales.

misma forma, atendiendo las demandas de la comunidad, promovió la revisión del Programa de Acciones del Gobierno Federal para Prevenir y Erradicar la Violencia en Ciudad Juárez (programa de los 40 puntos) desde la perspectiva de género, buscando la solución de fondo al problema que se presenta en Ciudad Juárez, atendiendo las demandas de la comunidad.

El día 3 de junio del 2004 la Comisionada para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez presentó su informe de gestión. En dicho informe se hace un diagnóstico social de la situación que impera en Ciudad Juárez, se evalúa el Programa de los 40 puntos hasta entonces realizado por las dependencias del Gobierno Federal, y se presenta un nuevo plan de trabajo. (Se incluye como anexo No. 6, el informe completo de la Comisionada).

A título ilustrativo se enlistan algunas acciones concretas de coordinación de Dependencias Públicas de los tres ámbitos de gobierno y sociedad civil, organizadas por la Comisionada .

- Se favoreció la primera reunión con familiares de mujeres víctimas de homicidio o desaparición y organizaciones de la sociedad civil, con el licenciado Santiago Creel Miranda, Secretario de Gobernación, el 24 de noviembre de 2003; y, con el licenciado Vicente Fox Quesada, Presidente de la República y miembros de su gabinete, el 25 del mismo mes y año.
- Se solicitó al responsable del Programa Integral de Seguridad Pública (PISP), protección a personas que presentaron denuncias contra funcionarios de la Procuraduría local.
- Se mantiene una interlocución estrecha con Sedesol para dar seguimiento a su trabajo orientado al fortalecimiento del capital social, empoderamiento de las mujeres y regeneración del tejido urbano. Los diferentes programas de coinversión de esa dependencia han beneficiado a 15 mil 772 mujeres y 11 mil 645 hombres.
- Se organizó el Foro Internacional “La Participación de la Sociedad Civil en la Reforma Judicial y Mejora en el Sistema de Justicia”, convocado conjuntamente por la Fundación para el Debido Proceso Legal (Foundation for Due Process), el Centro Nacional para Tribunales Estatales (National Center for State Court), el Ayuntamiento del Municipio de Juárez y El Colegio de la Frontera Norte, que tuvo lugar en esta ciudad los días 23 y 24 de abril del año en curso.
- La Comisión promovió la firma de un convenio de colaboración entre la Secretaría de Gobernación y el INEGI, que contribuirá a contar con una base de datos completa y al análisis y sistematización de los factores que influyen en la generación de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez. A este esfuerzo se sumarán investigadores de El Colegio de la Frontera Norte y del Instituto Municipal de Investigación y Planeación.

- Elaborar para su entrega al Congreso del Estado un paquete de propuestas de reformas legislativas para adecuar toda la legislación del Estado de Chihuahua a las convenciones de derechos humanos firmadas y ratificadas por México, sobre todo las que promueven los derechos de las mujeres y de la niñez. Este paquete se ha logrado con la colaboración de la Organización Mundial contra la Tortura, capítulo Latinoamérica.

- Propició la formación del “Grupo de Trabajo para forestar Ciudad Juárez”, en el que participan Semarnat, las Comisiones Nacional Forestal y del Agua, la Dirección de Parques y Jardines del

Municipio de Juárez, el Vivero de la Sedena y el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

- Haciendo eco de una iniciativa de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A. C., promovió la visita a Ciudad Juárez del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) a fin de contribuir a la identificación de los restos de víctimas. Con esta medida se cumple una recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

- Obtuvo el compromiso de la Secretaría de Salud para la construcción de un nuevo modelo hospitalario de atención a la salud mental en Ciudad Juárez, bajo un esquema comunitario, con una visión integral y de respeto a los derechos humanos de los pacientes y sus familias.

Cada una de las dependencias que participan en el Programa ha asignado recursos para su ejecución. Asimismo, la Comisionada tiene a su cargo 18 personas que la apoyan en la realización de su mandato y cuenta con oficinas en la Ciudad de México y en Ciudad Juárez. El gobierno federal destinará \$14'000,000 de pesos más, equivalente a \$1'400,000 USD, para apoyar sus trabajos.

A la fecha, conforme al Programa de los 40 puntos, las dependencias del Gobierno Federal han realizado diversas acciones, entre las que se destacan las siguientes:<sup>20</sup>

(a) La instalación de 4 refugios para mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar en Ciudad Juárez. 3 de ellos en manos de OSCs que han estado trabajando en el tema de la violencia hacia las mujeres. Uno de los refugios fue establecido por el Municipio del Estado en colaboración con la Instituto Nacional de Desarrollo Social.

(b) La firma de 26 convenios con las organizaciones en proyectos de capital social, prevención para la violencia intrafamiliar, atención a grupos en situación

---

<sup>20</sup> Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Informe de Gestión, noviembre del 2003 – abril del 2004, Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Secretaría de Gobernación, Mayo del 2004, México, D. F.

de riesgo y vulnerabilidad, cultura de la legalidad y combate a la corrupción, educación comunitaria, prevención y atención a las adicciones y promoción de la perspectiva de género.

(c) El establecimiento de un diplomado en Capital Social con expertos nacionales e internacionales de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, el Instituto Nacional de Investigación y Planeación, Fundación del Empresariado Chihuahuense, A. C. e Indesol.

(d) El diseño de un programa para la atención psicológica de las víctimas de la violencia urbana que será aplicado en coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México.

(e) El diseño de dos campañas para la prevención de la violencia intrafamiliar a nivel nacional, diseñados por el Instituto Nacional de las Mujeres y la Secretaría de Gobernación respectivamente, que están distribuidas en el radio y la televisión a partir del mes de marzo.

(f) Se logró el traslado de Víctor García Uribe, alias “El Cerillo”, del penal de la ciudad de Chihuahua hacia un penal de Ciudad Juárez.

(g) Se continúan los rondines policíacos en el domicilio de Miriam García Lara, esposa de Víctor García Uribe.

(h) Se solicitó apoyo a la Secretaría de Salud para brindar atención pública en salud mental a los directamente afectados de los grupos familiares.

(i) Se sostiene comunicación con la Fundación FEMAP, de la que depende el Hospital de la Familia, el más importante hospital de Ciudad Juárez que desde el ámbito privado ofrece servicios de salud a mujeres de escasos recursos. Dicha Fundación cuenta con una red de multiplicadoras comunitarias que trabajan en algunos barrios de la Ciudad y que están participando en las campañas de prevención de los homicidios.

(j) Se iniciaron contactos con el Coordinador del Programa Hábitat de la SEDESOL para impulsar con el municipio de Juárez la conclusión de centros comunitarios.

(k) En lo que corresponde a la Secretaría de Salud,

- La Secretaría de Salud firmó un Convenio de colaboración con el Estado, mediante el cual se establece el compromiso de implementar dos servicios especializados de atención a mujeres víctimas de violencia, uno en Chihuahua y otro en Ciudad Juárez.
- Presta apoyo financiero a la profesionalización y funcionamiento de un refugio para mujeres y sus hijos víctimas de violencia.

- Proporcionó capacitación al personal del sector salud estatal sobre el manejo de criterios para la atención médica de la violencia familiar.

- Promovió la incorporación de personal del sector salud, educación pública y la Universidad de Ciudad Juárez en el diplomado “Antropología de la Violencia: estrategias metodológicas”.

(l) La Secretaría de Desarrollo Social, a través de la modalidad “Superación de la Pobreza Urbana”, proporcionó recursos en apoyo de 4 proyectos de investigación que atendieron algunas de las zonas en donde habitan las familias de las mujeres asesinadas:

- Construyamos un mundo de paz, dejemos la violencia en paz.
- Promotores para la prevención de la violencia.
- Para reducir la violencia en el hogar.
- La mujer y la depresión.

(m) La Secretaría del Trabajo y Previsión Social informó que a través de la Asociación de Maquiladoras de Ciudad Juárez se han conseguido los siguientes beneficios para sus trabajadores:

- Inversión para adecuar las rutas de la transportación privada a las necesidades del personal de cada empresa.
- Se abrieron 29 guarderías administradas por el IMSS, por asociaciones civiles o de manera participativa por el IMSS y la empresa.
- Existe un fondo de ahorro que representa el 10% del salario de los trabajadores. La industria maquiladora funge como aval de los trabajadores en la tramitación de créditos FONACOT.
- Se reparten bonos de despensa.
- Existen ferias de la Salud, Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo en donde, entre otros, se ofrecen pláticas sobre la prevención de la violencia intrafamiliar.
- Se organizan eventos sociales y deportivos para propiciar la integración familiar.
- Se inició el Programa de Auto-prevención de la Mujer, concretado en la difusión de los videos “Ponte Viva”, distribución de folletos, posters, pláticas relacionadas con programas de prevención y curso de defensa personal. En algunas empresas se hace entrega de silbatos, gas lacrimógeno, etc.
- Dentro de las instalaciones de las maquilas se cuenta con consultorios que brindan servicios médicos.

Asimismo se ofrecen, en algunas ocasiones, medicamentos en primeras dosis y servicio dental y de oftalmología. Se cuenta con programas de planificación familiar, campañas sobre seguridad personal y campañas sobre cómo evitar la violencia familiar y sexual.

- Existen inversiones en el sector educativo que dan apoyo a los trabajadores y a sus hijos para que continúen con sus estudios.
- Brinda capacitación laboral y bolsa de trabajo a los familiares de las víctimas que así lo requieran.

(n) El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia tiene a su cargo el proyecto de Padrón de Niños y Niñas Vulnerables, en específico un módulo sobre violencia familiar. Su objetivo es identificar a las personas que por encontrarse en situación de vulnerabilidad, son considerados por la ley como sujetos de asistencia social y definir el tipo de atención que requieren. Asimismo, el DIF Estatal Chihuahua fungirá como estado piloto para la implantación de un módulo de “Violencia Familiar”.

(o) Por lo que respecta al Instituto Nacional de las Mujeres:

- Se llevaron a cabo talleres y cursos:
  1. Taller en género para personal de procuración de justicia y abogados litigantes.
  2. Taller “Para que las mujeres conozcan sus derechos”.
  3. Curso básico de Formación de Facilitadoras en Desarrollo Humano.
  4. Curso de capacitación en género con contenido temático.
- A través del Fondo Proequidad, impulsa el desarrollo de programas elaborados por organizaciones de la sociedad civil, orientados al logro de la equidad de género.
- Por medio del Fondo Sectorial de Investigación y Desarrollo Inmujeres-CONACYT, apoyó un proyecto de investigación sobre la incidencia de violencia de género en Ciudad Juárez, Chihuahua y en otras entidades federativas.
- Brindó apoyo para la instalación de un refugio para albergar a mujeres y niños víctimas de la violencia intrafamiliar.
- Puso en operación una línea de emergencia que funciona 24 horas, para asistir a mujeres víctimas de la violencia.
- Invitó al Estado de Chihuahua a incorporarse al Sistema Estatal para Indicadores de Género (SEIG).



- Levantó la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares de Chihuahua que concluyó en noviembre de 2003 y cuyos resultados preliminares fueron difundidos en junio de 2004.
- Inició en medios impresos y electrónicos de Ciudad Juárez la campaña titulada “Los Derechos Humanos y las Mujeres”, para la prevención de la violencia.

(p) El Instituto Nacional de Migración:

Unidos circulen por zonas de alto riesgo.

- Elaboró un cartel dedicado al tema de mujeres migrantes en el que se busca sensibilizar a las mujeres sobre los riesgos que corren al tratar de ingresar ilegalmente a los Estados Unidos.
- A través de los Grupos Beta, brinda asistencia a los migrantes en situaciones de peligro y emergencia, incluyendo niños(as) y mujeres.
- Mantiene un intercambio de información con la PGR y la PGJE sobre el tránsito de extranjeros, con miras a profundizar en la posibilidad de que exista relación con los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez.
- Lleva a cabo acciones para orientar y proteger a mujeres migrantes, a través de “Grupos Beta”, para prevenir posibles situaciones de riesgo y violación a los derechos humanos.
- En materia de profesionalización de los Grupos Beta, especialmente el de Ciudad Juárez, impartió el Taller sobre Derechos Humanos de las Mujeres y Menores Migrantes.

(q) La Secretaría de Relaciones Exteriores, impulsa la difusión permanente de las actividades realizadas por el Gobierno de México para resolver el problema que se presenta en Ciudad Juárez; promueve acciones de cooperación internacional encaminadas a contribuir a la solución del problema, entre las que se incluye la visita de 5 expertos de la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito que brindó asesoría técnica y jurídica, probatoria y pericial a la policía estatal y federal; e impulsa acciones orientadas a asegurar la armonización legislativa. Con el apoyo de la Cancillería, el gobierno de Chihuahua organizó el Seminario Internacional para la Aplicación de los Instrumentos y Recomendaciones Internacionales en Materia de Derechos Humanos, en el que participaron jueces, magistrados y diputados del Estado, y cuyo objeto fue avanzar en la instrumentación de las recomendaciones de los expertos de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito.

Aunque la evaluación del Programa de los 40 puntos arroja la realización de múltiples actividades, que en su conjunto buscan la solución integral del problema, todavía queda mucho por hacer. Con excepción de los programas de seguridad pública que han permitido reducir la incidencia de la criminalidad en un 14.5%, no se observan aún resultados sustantivos para solución de las causas que generaron el problema.

En este contexto, la Comisionada ha presentado un nuevo plan de trabajo, conforme al cual se darán seguimiento más puntual a las actividades realizadas en el marco del Plan de los 40 puntos, con énfasis en las siguientes áreas de trabajo:

1. Procuración y administración de justicia.
2. Atención a víctimas.
3. Fortalecimiento del Tejido Social.
4. Políticas públicas con perspectiva de género.

Dichas acciones se relatan a detalle en el Informe de la Comisionada que se adjunta al presente documento (anexo no.6). Sus funciones y ejes principales son los siguientes:

Estrategia de reparación integral del daño, que ordena los contenidos, elementos y argumentos que permitirán a la Comisión enfrentar el problema de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez desde una perspectiva integral y multidisciplinaria.

A iniciativa de la Comisionada Guadalupe Morfín, la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez sesiona de manera alternada en Ciudad Juárez y en la Ciudad de México, para facilitar el acuerdo en la formulación de políticas públicas encaminadas a la participar en este mecanismo de interlocución.

De la misma forma, la subcomisión trabajará en los siguientes grupos conformados desde una visión de género:

1. Atención directa a víctimas
2. Verdad y justicia
3. Políticas públicas con perspectiva de género.
4. Fortalecimiento del tejido social.

Estos grupos de trabajo tienen correspondencia con los ejes de la estrategia de reparación integral del daño de la Comisión, en los términos siguientes:

1. Eje de atención directa a víctimas. Realiza un acercamiento con los grupos familiares de las víctimas para detectar sus necesidades, proporcionarles orientación jurídica de manera directa y atención integral mediante su canalización y seguimiento a los servicios jurídicos gratuitos, centros de atención especializada, refugios, hospitales y demás instancias.
2. Eje de verdad y justicia. Desarrollará diagnósticos individuales de los asuntos jurídicos de víctimas de violencia, se analizará puntualmente cada uno de los expedientes a la luz del derecho nacional y conforme a estándares de derecho internacional de los derechos humanos.
3. Eje de generación de políticas públicas con perspectiva de género. Impulsará espacios de discusión pública, académica y legislativa para la construcción del concepto de feminicidio, lo que servirá para revisar el marco jurídico, legal, federal y estatal con base en el derecho internacional.
4. Eje de fortalecimiento del tejido social. Aportará los elementos que permitan fortalecer a las organizaciones civiles e instituciones públicas a través del impulso a procesos de articulación entre unas y otras instituciones públicas para promover medidas que reparen el tejido social.

Como se desprende de las acciones mencionadas y la forma en que se instrumentan, las madres de las víctimas reciben un trato digno por parte de las autoridades estatales y las federales. Es cierto que el proceso de recuperación de la confianza entre algunos sectores involucrados ha sido lento, y el problema fundamental sigue siendo la politización generada en torno al tema.

### 3.4 Avances realizados por el Gobierno de México en materia de investigación y procuración de justicia.

El 21 de junio de 2002, la PGJE requirió la colaboración de la PGR a fin de que se solicitara al FBI asesoría y apoyo técnico especializado.

El 16 de abril de 2003, la PGR inició la averiguación previa PGR/UEDO/176/2003, y atrajo al fuero federal 14 casos de homicidios de mujeres en Ciudad Juárez. A través de un convenio de coordinación y colaboración publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 2003 (ver Anexo No. 7), el Gobierno Estatal y el Gobierno Federal establecieron la Agencia Mixta de Investigación para Homicidios de Mujeres de Juárez, conformada por elementos de la Procuraduría General de la República (PGR) y agentes estatales, que coadyuvan en la realización de las investigaciones. Desde entonces la colaboración entre ambas procuradurías se ha venido fortaleciendo de manera constante.

El 13 de agosto de 2003, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría de Justicia del Estado de Chihuahua suscribieron un Convenio de Colaboración para la Instrumentación de Acciones Conjuntas en la Investigación para Esclarecer los Homicidios de Mujeres cometidos con determinadas características y/o patrones conductuales similares. El Convenio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año. (Ver anexo 8) y prevé en términos generales lo siguiente:

- El establecimiento y conformación de una Agencia Mixta del Ministerio Público

en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua, para investigar homicidios de mujeres y delitos conexos.

- La localización y detención de los probables responsables, así como de los miembros de bandas organizadas, las cuales tengan como actividad ilícita principal los homicidios de mujeres y de los delitos conexos.
- La realización de todas aquellas diligencias y operativos que se deban practicar de manera conjunta, para el esclarecimiento de los homicidios de mujeres y delitos conexos.
- El establecimiento de un grupo de trabajo que permita evaluar los logros obtenidos en la investigación y persecución de los homicidios de mujeres.

Ambas Procuradurías proporcionan recursos humanos, materiales y de conocimientos, a fin de llevar a cabo la investigación de delitos y los operativos necesarios para investigar y combatir los homicidios de mujeres.

A partir de la firma del Convenio de Colaboración, se cambió la denominación de la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua por el nombre de “Agencia Mixta del Ministerio Público en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua para la Investigación de los Homicidios de Mujeres y de los Delitos Conexos”. Se realizó una nueva asignación a la Agencia Mixta, de por lo menos 11 Ministerios Públicos Federales que conforman la parte investigadora e integradora, así como el área de procesos.

Aunado a esto, para las averiguaciones previas del fuero común se cuenta con el auxilio de peritos, agentes de investigación, ministerios públicos, así como de servicios periciales relativos a estudios del ADN. Se convocan a los familiares paulatinamente para la toma de muestras de ADN y con ellas forman un acervo de datos para el caso.

Las actividades de la Fiscalía Mixta incluyen la realización de operativos de vigilancia en áreas de alto riesgo y de mayor incidencia en la desaparición de mujeres. Se cuenta con un helicóptero que realiza vuelos diariamente y en horarios de mayor riesgo.

Las áreas de la PGR que están involucradas en la atención de la problemática, en Ciudad Juárez son:

- Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales
- Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo
- Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada
- Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad. (Dirección General de Atención a Víctima de Delito; Dirección General

de Prevención del Delito, Servicios a la Comunidad y Atención a la Ciudadanía y Dirección de Atención a Organismos Internacionales de Derechos Humanos y Participación Interinstitucional)

- Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia.
- Dirección General de Servicios Periciales

Constantemente se ha cuestionado, tanto a nivel nacional como internacional, el hecho de que la Procuraduría Federal de la República no haya ejercido su facultad de atracción respecto de todos y cada uno de los casos registrados por homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez. Al respecto, en su informe las expertas señalan que dicha facultad debería ser una decisión de la voluntad política positiva del Gobierno Federal, por tratarse de casos que han trascendido el ámbito nacional. (Párrafos 151 a 158 del informe)

A la luz de lo anterior, resulta pertinente destacar en este informe, cual es el marco constitucional y legal mexicano al que debe apegarse la Procuraduría General de la República para ejercer la facultad de atracción de asuntos que competen al fuero común:

(a) México es una República representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, y con apego a la Constitución Federal y al Pacto Federal (artículos 40 y 41 constitucionales). Los Estados tienen facultades para conocer de los delitos del fuero común cometidos en sus respectivos territorios, y la federación sólo podrá conocer de dichos delitos cuando tengan conexidad con delitos federales, de conformidad con la legislación aplicable (artículo 73, fracción XXI constitucional).

(b) El artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales otorga al Ministerio Público de la Federación la facultad de conocer los delitos del fuero común cuando exista conexidad entre éstos y los delitos de orden federal.

(c) El artículo 475 del citado Código prevé que los delitos son conexos cuando han sido cometidos por varias personas unidas; han sido cometidos por varias personas aunque en diversos lugares y tiempos, pero en virtud de concierto entre ellas; y cuando se han cometido con el fin de procurarse de medios para cometer otro delito, facilitar su ejecución, consumarlo y asegurar la impunidad.

(d) Conforme a los artículos 2 y 3 de La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, puede ejercerse la facultad de atracción cuando los delitos se cometan por un miembro de la delincuencia organizada. Se entiende por delincuencia organizada la unión de tres o más personas para realizar de forma permanente o reiterada conductas cuyo fin es cometer determinados delitos.

(e) También se ejerce la facultad de atracción en casos de acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis, y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

(f) Por lo que hace al delito de homicidio cometido con armas de fuego, dicha circunstancia no es suficiente para que surta la competencia federal. A la luz de este marco, es claro que los homicidios de mujeres en el Estado de Chihuahua, sólo pueden ser atraídos al ámbito federal cuando se acredite que tienen conexidad con algún o algunos delitos previstos en el Código Penal Federal o en las leyes especiales. Es la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada la que determina en qué casos y condiciones se debe considerar que los delitos contemplados por ésta, son cometidos por la delincuencia organizada. Luego entonces, todos aquellos delitos que no estén dentro del ámbito de la competencia de la citada ley son del orden común.

Las autoridades mexicanas están obligadas a respetar en todo momento la división de competencias federal y estatal. Corresponde a cada entidad federativa investigar y perseguir los delitos que se cometan en su jurisdicción y las autoridades federales solo podrán intervenir cuando las leyes lo autoricen de manera concreta.

En esa tesitura, no es suficiente que los senadores u otros miembros del Congreso de la Unión lleguen a un consenso para pronunciarse en el sentido de que la autoridad federal conozca de facto de asuntos que no son ni de su jurisdicción ni de su competencia. Para ello sería necesario iniciar un proceso de reforma constitucional que tendría que ser aprobado por las dos terceras partes de las Cámaras de Diputados y Senadores, del Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas estatales. Aún de ser aprobada una eventual reforma, sus efectos no podrían aplicarse de manera retroactiva.

Con el fin de evitar en el futuro situaciones como la que ocurre en Ciudad Juárez, el Ejecutivo Federal remitió al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ampliar el alcance de la facultad de atracción al fuero federal de delitos del orden común cuando se desprendan violaciones graves a los derechos humanos. Esta iniciativa se encuentra bajo la consideración del Congreso de la Unión, como parte de un paquete de reformas constitucionales que permitirán fortalecer el sistema de impartición de justicia en el país.

El 30 de enero del 2004, la Procuraduría General de la República estableció la Fiscalía Especial para la Atención de los delitos relacionados con los homicidios de mujeres en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua. El acuerdo A/003/04 de creación fue publicado en el DOF en esa fecha (ver anexo 10).

La Fiscalía está encabezada por la Lic. María López Urbina, reconocida por su trayectoria como investigadora y jurista de la PGR. Su mandato consiste en investigar y perseguir los delitos relacionados con los homicidios y desapariciones de mujeres en el Municipio

de Juárez, Chihuahua que sean de competencia federal, incluyendo aquellos de los que se ocupaba la Agencia Mixta. Tiene la capacidad y calidad de agente del Ministerio Público de la Federación y uno de sus objetivos es investigar y documentar los casos en que encuentre negligencia, ineficiencia o tolerancia por parte de servidores públicos. Se mantiene en coordinación con las unidades administrativas competentes para brindar a las víctimas u ofendidos de los asuntos de su competencia, las garantías y derechos que les otorga el sistema jurídico.

Dentro de sus primeras acciones, la Fiscalía Especial Federal solicitó la colaboración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y se encuentra actualmente analizando los expedientes integrados por ésta y que fueron motivo del Informe Especial sobre los casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en los Municipios de Ciudad Juárez, Chihuahua.

Dicho análisis busca clarificar las cifras de homicidios y desapariciones, así como otras denuncias que se desprendan de los mismos. Asimismo, estudia todos los expedientes de averiguaciones previas sobre homicidios de mujeres en Ciudad Juárez en este municipio, independientemente de que sean competencia exclusiva de la PGJE, a fin de identificar las diligencias que faltan por hacer y las líneas de investigación que deberían llevarse a cabo para el esclarecimiento de los delitos.

Toda la información contenida en las averiguaciones previas y procesos, es sistematizada por la Fiscalía Especial con el apoyo del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI), dependiente de la Procuraduría General de la República.

El plan de trabajo de la Fiscalía cuenta con los siguientes programas:

(a) Programa de Sistematización de la Información sobre Homicidios de Mujeres y Delitos Relacionados. Comprende el análisis y verificación de las cifras oficiales proporcionadas por el Gobierno de Estado y la CNDH con relación a homicidios de mujeres, presuntos responsables, sentenciados, absueltos, víctimas y sus familiares, así como mujeres desaparecidas. La nueva revisión de los expedientes brinda la oportunidad de responder y satisfacer las demandas de la sociedad civil en este sentido.

(b) Programa de Atención a Delitos relacionados con Homicidios, que incluye la revisión de todos los expedientes y la identificación de posibles responsabilidades de los servidores públicos.

(c) Programa de Atención a Denuncias de Mujeres Desaparecidas, que contempla la instrumentación de una base de datos sobre mujeres desaparecidas, intensificando las labores de búsqueda y localización.

(d) Programa de Atención a Víctimas, que incluye el establecimiento de un Registro Nacional de Víctimas del Delito para casos de homicidios de mujeres en el Municipio de Juárez. Además, se ha creado el Banco de Datos en Genética



Forense, y se impulsan actividades para la reparación del daño con los familiares de las víctimas.

Las medidas que se instrumentan conforme a los programas mencionados permiten fortalecer la atención a las víctimas y su interacción con las instancias de gobierno, los organismos internacionales y gubernamentales de derechos humanos involucrados, y actualizar al personal de la Fiscalía en áreas como la perspectiva de género y el derecho internacional de los derechos humanos.

La Fiscalía Especial Federal se coordina con la Comisionada para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua para facilitar el recíproco cumplimiento de sus atribuciones. Participa también en los mecanismos de coordinación públicos, privados y sociales que se implementen respecto a los homicidios de mujeres en dicho Municipio.

El presupuesto asignado por el Congreso de la Unión a la Procuraduría General de la República, contempla una partida de hasta el uno por ciento del presupuesto total de la dependencia, destinado a fortalecer las acciones de investigación realizadas a través de la PGR para el esclarecimiento de los homicidios y desapariciones de mujeres en todo el país. Además, se asignaron a la Fiscalía Especial 63 servidores públicos (agentes del ministerio público de la Federación, peritos, agentes federales de investigación, personal de estructura y administrativo) para llevar a cabo las investigaciones. Dicha Fiscalía cuenta con una oficina en la Ciudad de México y otra en Ciudad Juárez.

Las actividades realizadas a la fecha conforme a los programas de acción de la Fiscalía incluyen:

- El 9 de febrero, la Fiscal se reunió con del Comité Estatal del Consejo de Participación Ciudadana de la PGR en el Estado de Chihuahua. Presentó ante las autoridades federales, estatales y municipales, así como ante la sociedad civil y medios de comunicación su plan de trabajo.
- El 10 de febrero la Fiscal Especial Federal recibió todos los expedientes sobre el tema por parte de la CNDH.
- El 11 de febrero el Director General de Atención a Víctimas del Delito y la Dirección General de Telemática de la PGR iniciaron la revisión preeliminar del Registro Nacional de Víctimas del Delito. Asimismo, la Fiscal se reunió con la Presidenta del Instituto Chihuahuense de la Mujer y los familiares de las mujeres víctimas de homicidio con móvil sexual, a fin de establecer mecanismos de colaboración para su atención.
- El 25 de febrero se estableció el Banco de Datos de Genética Forense por la Dirección General de Servicios Periciales de la PGR.

- En el marco del Día Internacional de la Mujer, la Fiscal Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, convocó a la PGJE, al ICHIMU, y a la Presidencia Municipal de Ciudad Juárez para organizar el coloquio: “Respeto a los Derechos Humanos, Atención a Víctimas y la no Discriminación de la Mujer”. Las autoridades convocadas atendieron al llamado y se sumaron en el ámbito de sus respectivas competencias, a invitar a la ciudadanía para asistir al evento. Además de las ponencias se ofreció un recital poético y un discurso alusivo a los derechos de la mujer. Las intervenciones se concentraron en analizar los derechos de la mujer, la perspectiva de género, la violencia intrafamiliar, el combate a la violencia, la no discriminación y la atención a víctimas, entre otros temas. Al evento asistieron 200 personas aproximadamente y la mayoría de los medios de comunicación locales y los de representación nacional.
- El día 3 de junio del 2004, la Fiscal Especial Federal presentó su Primer Informe, en dicho documento se dieron a conocer los primeros resultados de todas las actividades realizadas en sus cuatro programas. Se resumen a continuación los aspectos más importantes del informe, mismo que se acompaña como anexo no. 11.

(a) Sistematización de la información sobre los homicidios de mujeres y delitos relacionados.-

En el marco de este programa y con el apoyo del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia se ha estado sistematizando la información de los 225 expedientes que fueron entregados por la Procuraduría General de Justicia del Estado a la PGR. Dichos expedientes en su conjunto abarcan un total de 50,791 fojas, de las cuáles se han analizado 30,274, lo que representa un 59.61%. Este proceso de sistematización ha encontrado los siguientes datos:

- 7,025 biografías
- 2,072 domicilios
- 3,757 números telefónicos
- 253 vehículos
- 26 armas
- 16 cuentas bancarias

Dicha información sumada a la actividad investigadora y al análisis de la Fiscalía Especial será determinante para efectuar el estudio criminológico que indique si existen patrones conductuales en la comisión de los delitos de mujeres de Ciudad Juárez.

La sistematización de los expedientes respectivos arroja a la fecha las siguientes cifras:

A efecto de ubicar la exacta magnitud de la problemática por atender, una de las primeras acciones emprendidas por la Fiscalía Especial consistió en solicitar formalmente a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, toda la información relativa a los homicidios de mujeres registrados en el Municipio de Juárez, Chihuahua, comprendidos entre 1993 y el 6 de abril del 2004.

**Cifras de homicidios de mujeres ocurridos en Ciudad Juárez, reconocidas por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua.**

Total de casos de homicidios reportados: 307, 12 casos de suicidios fueron remitidos, según lo marca la ley, al archivo. Se contabilizan 295 casos de homicidios reportados, restando los 12 casos anteriores por tratarse de suicidios.	295	100%
Averiguaciones previas en trámite	108	36.61%
Procesos o causas penales 175 causas penales 12 casos que fueron remitidos al Tribunal de Menores	187	63.39%

El 7 de abril del 2004, la Lic. Ángela Talavera, titular de la Fiscalía Estatal para la Investigación de los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, señaló que en la Subprocuraduría de la Zona Norte se tienen reportados un total de 307 expedientes, de los cuáles 108 corresponden a averiguaciones en trámite, 12 fueron enviados al Tribunal para Menores Infractores, 12 fueron homicidios – suicidios y 175 corresponden a causas penales. Dentro de los 307 expedientes ya se incluyen los 225 con los que cuenta CENAPI.

Cifras de homicidios de mujeres ocurridos en Ciudad Juárez, reconocidas por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua.

**Cifras de expedientes sobre homicidios de mujeres verificadas por CENAPI al 30 de mayo del 2004**

Expedientes de homicidios en copias certificadas	225	100%
Causas penales (4 se encuentran en el Tribunal de Menores Infractores)	131	58%
Averiguaciones previas	94	42%
Totales	225	100%

Conforme los datos proporcionados por la Lic. Talavera a la PGR, a esa fecha se contabilizaban 332 víctimas del sexo femenino<sup>21</sup> y se habían resuelto un total de

<sup>21</sup> Esta cifra difiere de la mencionada anteriormente en este informe, por los homicidios cometidos con posterioridad a la entrega del informe de la Fiscal Talavera.

218 casos. En 104 de ellos se ha dictado sentencia y los restantes 114 aún se encuentran en investigación.

A partir de estos datos la Fiscalía se ha dado a la tarea de verificar, con base a documentales públicas, el número real de investigaciones, así como el material para efectuar el análisis de cada caso. De los 307 expedientes reportados, la Fiscalía Especial cuenta con copia certificada de 271, de los cuáles 140 corresponden a averiguaciones previas y 131 a procesos penales. Los 36 expedientes restantes se encuentran en manos de las autoridades locales y serán entregados de manera formal a la PGR.

La complejidad del problema, la cantidad de información existente, y las diferentes interpretaciones en torno a los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, han llevado a la Fiscalía Especial Federal a tomar la decisión de presentar, cada cuatro meses, los resultados de 50 casos examinados. El primer informe se presentó el 3 de junio de 2003.

(b) Programa de Atención a los Delitos relacionados con Homicidios.

Su objetivo es determinar que casos deben ser investigados en el fuero federal, contribuir a la determinación de nuevas y posibles líneas de investigación y diligencias pendientes al esclarecimiento de los hechos, y estudiar las posibles responsabilidades de índole administrativa y penal en que hayan incurrido los servidores públicos que intervinieron en el trámite de casos a fin de hacerlas del conocimiento de la autoridad competente.

El análisis de los 50 casos iniciales incluyó la clasificación de toda la información contenida en los expedientes, de manera que se facilite su estudio a la luz de datos derivados de los otros expedientes (nombres, domicilios, direcciones, armas, fechas, etc.). Los resultados obtenidos fueron objeto de un nuevo análisis técnico-jurídico orientado a identificar las diligencias que debieron haberse realizado para integrar correctamente la averiguación previa correspondiente, y a detectar las posibles responsabilidades de los servidores públicos que intervinieron en el proceso en cuestión.

Estos análisis se basaron en programas de cómputo de alta efectividad, como el Real- Time Analytic Intelligence Database.

Este proceso de revisión permitió la elaboración de carpetas para cada uno de los casos, en las que se sugieren hipótesis para la investigación y se identifican y documentan las posibles responsabilidades de los servidores públicos que intervinieron en el trámite de las averiguaciones. Dichas carpetas fueron entregadas a la Procuraduría General del Estado de Chihuahua, a la Comisión

Nacional de Derechos Humanos y a la Comisionada del Gobierno Federal para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua. No han sido hechas públicas para no obstaculizar las investigaciones.

El análisis de los primeros 50 expedientes arrojó los siguientes resultados:

29 expedientes correspondieron a causas en fase de averiguación previa. De ellas, 20 cuentan con víctimas identificadas y en 9 no se ha logrado la identificación.

Siete de esos 29 expedientes serán investigados en el fuero federal. Los nueve casos en los que no se ha logrado identificar a la víctima fueron canalizados al Banco de Datos en Genética Forense para que se recopilen los perfiles genéticos respectivos.

Los 21 expedientes restantes corresponden a procesos penales propiamente dichos. En 19 de esos procesos se han dictado sentencias condenatorias en contra de 23 personas -20 hombres y 3 mujeres-. En los restantes 3 procesos, uno de los acusados fue absuelto, otro se encuentra en fase de instrucción y en el último, el acusado ha alegado haber sido víctima de tortura y rechazado la declaración que rindió ante las autoridades.

De esos 21 procesos, 14 corresponden a homicidios dolosos, 2 a homicidios por riña, 1 a homicidio culposo, 2 a parricidios, 1 a robo y otro a tentativa de encubrimiento.

En cuanto a responsabilidades de servidores públicos, y a la luz del marco legal estatal y federal, 81 de los 167 servidores que intervinieron en 29 averiguaciones previas de los 50 casos analizados en el Primer Informe, resultaron con posibles responsabilidades administrativas y/o penales, entre ellos:

- 7 Fiscales
- 20 Agentes del Ministerio Público
- 10 Subagentes del Ministerio Público
- 1 Subjefe de oficina de averiguaciones previas
- 2 Jefes de oficina y procesos conciliatorios
- 24 Agentes de la policía judicial
- 17 peritos

En cuanto a las últimas mujeres asesinadas, la Fiscal Especial Federal proporcionó información sobre el estado de las investigaciones. Señaló que los homicidios de Rebeca Contreras Mancha, Cristina Escobar González, Lorenza Verónica Rodríguez, Irma Leticia Muller Ledesma “no se encuentran en el predicado de los denominados con características o patrones similares”.

(c) Programa de Atención a Denuncias de Mujeres Desaparecidas.

Busca determinar el número de casos de mujeres presuntamente desaparecidas para, en su caso, llevar a cabo las acciones necesarias que permitan su pronta ubicación y localización. Permitirá eliminar la especulación y contar con información confiable y precisa respecto a denuncias de mujeres desaparecidas. Para ello, la Fiscalía Especial Federal integra una Base Única de Datos de Mujeres

Desaparecidas en Ciudad Juárez, Chihuahua y llevó a cabo una depuración de los datos aportados por las distintas organizaciones. Los resultados dejan ver que de 1993 a marzo de 2004, se presentaron 4,454 reportes por desaparición, de los cuales, 41 se encuentran vigentes. 4,413 mujeres fueron encontradas.

La Base de Datos diseñada ha permitido encontrar ya a 7 de las mujeres desaparecidas, entre ellas. Catalina Duarte Carrera, Carmen Cervantes Terrazas, Martha Felicia Campos Molina y Rosalía Cuazozón Machucho, María del Rosario Ramos Reyes, Miguelina Guadalupe Meléndez Mora y Celia Espinoza Zamora.

En el estado operan unidades especializadas dependientes de la Procuraduría General de Justicia, que reciben las denuncias que se presentan por desaparición. Las denuncias se investigan con toda seriedad y responsabilidad, tomando en cuenta que las desapariciones pueden concluir con la comisión de delitos contra la integridad e incluso la vida de la víctima.

Al recibir una denuncia, los investigadores se ocupan de obtener información inmediata sobre todos los aspectos de la vida de la persona desaparecida, incluyendo los más mínimos. El objetivo es lograr la localización y reintegración de la persona al seno familiar y, en caso de que se detecte la comisión de algún ilícito, contar con datos precisos y relevantes para continuar las investigaciones.

Los casos de desaparición son atendidos y manejados, en cuanto a su investigación, de la misma forma, con las mismas técnicas y recursos con los que se investigan los secuestros.

Es importante aclarar que no existe ningún periodo determinado de espera que deba agotarse entre la desaparición y la presentación de la denuncia. Desafortunadamente no todos los incidentes se reportan de inmediato, por diversas causas que enfrentan los familiares de las víctimas. No obstante, la política existente para brindar atención a las desapariciones es que tan pronto se presenten los familiares a denunciar la desaparición, se toma la denuncia de hechos y se inician las averiguaciones correspondientes.

Se ha sensibilizado a los agentes del Ministerio Público para tomen estas denuncias con seriedad, sobre todo ante la importancia que reviste la rapidez en sus actuaciones para la aparición de la víctima. Es un hecho que las 24 horas siguientes a la desaparición son cruciales para la indagatoria. Tan pronto se recibe la denuncia por desaparición, se envía para su atención a la sección de Agentes Investigadores de la Fiscalía, que inicia las gestiones para ubicar a familiares, amistades o personas que tengan relación con la víctima y que puedan aportar datos para su localización. De localizarse a la persona desaparecida, ésta es presentada ante el Ministerio Público para que rinda su declaración y se conozcan las circunstancias de la desaparición, en particular si fue voluntaria o forzada, si existe algún delito que perseguir y, en su caso, la identidad de los responsables. De existir algún ilícito en contra de la víctima, se inicia la investigación correspondiente para lograr la captura del responsable.

Si se trata de desapariciones voluntarias, se busca conocer que es lo que motivó el hecho y en caso de que la víctima sea mayor de edad, se canaliza a la familia y a la persona, al Departamento de Atención a Víctimas del Delito, en donde se les proporciona apoyo psicológico tendiente a la reintegración familiar.

Cuando se trata de casos de menores de edad que se encuentran en situaciones que son desfavorables para su desarrollo, o incluso para su integridad física y mental, se les canaliza a la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, a fin de que se lleven a cabo los tratamientos y trámites necesarios para la reintegración del menor al seno familiar, o a un ambiente en donde el niño se pueda desarrollar plenamente.

En cualquiera de estos casos, al haberse localizado a la persona reportada como desaparecida, se da de baja el reporte de desaparición y se envía Archivo. Esto quiere decir, y es importante subrayarlo, que la simple presentación de una denuncia por desaparición no implica que la víctima continúe desaparecida. De hecho, la mayoría de las denuncias han sido resueltas de manera satisfactoria.

En caso de que la misma persona desaparezca nuevamente, el proceso de investigación se inicia con un nuevo reporte y se pasa por todas las etapas antes descritas.

El hecho de que se trate de una persona con múltiples abandonos del domicilio familiar no hace perder valor al manejo de su caso, ya que en ningún momento se desestiman los hechos.

Si bien en un principio se presentaron casos en los que las autoridades no actuaron con la rapidez debida frente a una denuncia de desaparición, se trata hoy en día de una situación completamente superada. Las autoridades reaccionan de forma inmediata a cualquier denuncia.

A pesar del establecimiento de este mecanismo de atención inmediata a las denuncias por desaparición, el Gobierno de México reconoce y sigue trabajando arduamente en la localización de las mujeres que continúan desaparecidas.

Se hace notar que 16 familiares de 16 de las mujeres desaparecidas están recibiendo apoyo psicológico por parte de la Procuraduría General del Estado de Chihuahua, y se les proporciona asesoría legal para que puedan dar un seguimiento adecuado a sus casos.

Adicionalmente, el Gobierno del Estado promovió que los supermercados S-MART, apoyaran en la búsqueda de mujeres desaparecidas mediante la presentación de sus fotografías en las bolsas, vitrinas y otras áreas visibles de las tiendas. Esta actividad se realiza en casi todas las Ciudades fronterizas: Ciudad Juárez, Reynosa y Monterrey, entre otras.

(d) Programa de Atención a Víctimas del Delito.



Su objetivo es proporcionar a las víctimas y ofendidos en los casos de competencia de la Fiscalía Especial, la asesoría y orientación jurídica que requieran; promover que se garantice y haga efectiva la reparación del daño a que tengan derecho; e intervenir para que se otorgue a dichas víctimas y ofendidos la asistencia técnica que requieran.

(a) En este programa se brindan servicios médicos y psicológicos a los familiares de víctimas en casos atraídos al fuero federal por la Fiscalía Especial: Mayra Yesenia Nájera Larragoiti, Teresa de Jesús González Mendoza, Gloria Rivas Martínez, Juan Sandoval Reyna, Violeta Mabel Alvidrez Barrios, Esmeralda Juárez Alarcón, Guadalupe Luna de la Rosa, Verónica Martínez Hernández, Bárbara Araceli Martínez Ramos, María de los Ángeles Acosta Ramírez, Mayra Juliana Reyes Solís, Laura Berenice Ramos Monárrez, Claudia Ivette González y Esmeralda Herrera Monreal.

(b) Adicionalmente, se gestionan becas educativas para sufragar gastos educativos de la familia de Mayra Juliana Reyes Solís.

(c) La PGR cuenta con 6 trabajadoras sociales que interactúan con los familiares de las víctimas atendidas por dicha institución, a fin de dar seguimiento a la investigación correspondiente, e informar, asesorar y orientar a los familiares sobre el estado y avances en la misma.

(d) La PGR gestiona apoyos para que los familiares de las víctimas sean atendidos por instituciones estatales. Así, por ejemplo, Violeta Mabel Alvidrez Barrios y Mayra Juliana Reyes Solís reciben ayuda de la Dependencia llamada: Desarrollo Integral de la Familia. Los familiares de Juana Sandoval Reyna reciben una despensa semanal por parte de Seguridad Pública Municipal, y la familia de Laura Berenice Ramos Monárrez, recibe atención psicológica y ayuda económica mensual. No se ha logrado entregar despensas a los familiares de Teresa de Jesús González Mendoza, Gloria Rivas Martínez y Esmeralda Juárez Alarcón, ya que a pesar de que se les ha comunicado que dichas despensas se encuentran a su disposición, no se han presentado a recogerlas.

El 9 de febrero de 2004, se llevó a cabo una reunión de trabajo con 10 familias de igual número de víctimas, para informarles sobre el contenido del Programa de Trabajo de la Fiscalía, del que se destacó particularmente el rubro de atención a víctimas del delito.

El día 11 de febrero del mismo año, se tuvo otra reunión con 18 familias de igual número de mujeres víctimas en la Ciudad de México, acompañadas por la Directora General del Instituto Chihuahuense de la Mujer. En la reunión se propició un importante intercambio de información e impresiones en torno al problema de las investigaciones de dichos homicidios. El 24 de febrero de este año, se realizó otra reunión con 8 familias de igual número de mujeres víctimas de homicidio, en la que se les informó que al día siguiente se instalaría, en la Fiscalía Especial, el Banco de Datos en Genética Forense.

En suma, dentro del Programa de Atención a Víctimas del Delito que lleva esta Institución, se procura atender a 35 familias de igual número de víctimas de homicidio y/o desaparición de mujeres; algunos de ellos por gestiones directas de la PGR y otros por el Instituto Chihuahuense de la Mujer, la Unidad de Atención a Víctimas de los Delitos de la Subprocuraduría de Justicia de la Zona Norte del Estado y Asociaciones Civiles.

Los familiares de víctimas de homicidios también reciben apoyos de las siguientes instituciones: Unidad de Atención a Víctimas de los Delitos de la Subprocuraduría de Justicia Zona Norte, del Estado (PGJECH), quien proporciona orientación y asesoría jurídica cuando se lo solicitan; Instituto Chihuahuense de la Mujer (ICHIM) que otorga apoyo económico, atención médica y psicológica; y, Fundación FIDEVIDA (Institución de Asistencia Privada); así como por Organismos No Gubernamentales (ONG).

## **BANCO DE DATOS EN GENÉTICA FORENSE**

El 25 de febrero de 2004, tuvo lugar la ceremonia en la que se anunció la instalación del Banco de Datos en Genética Forense en la sede de la Fiscalía Especial. Al evento asistieron representantes de los tres niveles de gobierno y de organizaciones de la sociedad civil.

El BDGF tiene por objeto almacenar perfiles genéticos obtenidos a partir de muestras biológicas como sangre, saliva, elementos pilosos, semen y restos óseos, entre otros, de personas que en calidad de familiares de las víctimas que se encuentren relacionados con investigaciones de tipo ministerial y/o judicial.

Con la instalación de esta base de datos, la Procuraduría General de la República atiende las recomendaciones tanto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Las muestras son tomadas a los familiares de víctimas reportadas como desaparecidas, ante la presencia del Agente de Ministerio Público de la Federación, quien da fe de dicho acto, destacando que la toma de las muestras biológicas (siendo éstas principalmente sangre y saliva), se hace con estricto respeto a los derechos de los familiares de las víctimas, para lo cual previamente otorgan éstos su consentimiento. La toma de muestras la realiza personal calificado como son los peritos químicos oficiales de la Institución. Además, se toman placas fotográficas de dicho evento, las cuales se integran al expediente. Desde el 29 de marzo a la fecha, se han recabado un total de 51 muestras biológicas.

Cabe decir que a esta base se han agregado las muestras de 46 personas, las cuales fueron solicitadas en su momento por el titular de la Agencia Mixta del Ministerio Público en el Municipio de Juárez, Chihuahua. Por lo que, a la fecha, la BDGF cuenta con un total de 97 registros.

## **BASE DE DATOS DEL REGISTRO NACIONAL DE VÍCTIMAS DEL DELITO**

El 25 de febrero de 2004 se instaló en la Fiscalía Especial la primera terminal de la base de datos del Registro Nacional de Víctimas del Delito, cuya central se encuentra en la Ciudad de México a cargo de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad de la PGR.

En el equipo de cómputo respectivo se almacena la información de los familiares de las víctimas de homicidios que son de la competencia de la Institución, así como de aquellos otros casos en los que el personal ministerial adscrito a la misma Fiscalía está investigando la posible comisión de delitos del orden federal. Se incluye también en este sistema los datos generales de las víctimas y sus familiares, los de la averiguación previa, los servicios médicos, psicológicos y asistenciales que se han venido proporcionando, así como la situación socioeconómica de las familias.

Desde la instalación de la base de datos a la fecha, se ha registrado la información de la familiares relacionadas con los casos siguientes: 8 víctimas encontradas en el campo algodonerero y de 6 que fueron localizadas en el Cerro del Cristo Negro, relacionadas con la A.P. PGR/UEDO/176/03; una víctima que fue encontrada el día 10 de marzo del presente año en las inmediaciones del Arroyo del Mimbres, por la que se inició la A. P. PGR/VEITA/009/04.

De igual manera, se registraron 11 víctimas que se relacionan con averiguaciones previas que están siendo integradas por la Agencia Mixta del Ministerio Público, bajo la supervisión de la Fiscalía Especial, concernientes a 1 víctima de la A.P. PGR/AMXH/06/03, 2 víctimas de la A.P. PGR/AMXH/07/03, 1 víctima de la A.P. PGR/AMXH/08/03, 1 víctima de la A.P. PGR/AMXH/09/03, 1 víctima de la A.P. PGR/AMXH/10/03; 4 víctimas de la A.P. PGR/AMXH/CDJ/11/03, y 1 víctima de la A.P. PGR/AMXH/CDJ/013/03.

La terminal del Registro Nacional de Víctimas del Delito a cargo de la Fiscalía Especial, cuenta con medidas de seguridad para la operación, captura y resguardo de la información.

Fideicomiso para apoyo a familiares de las víctimas de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua

Un derecho fundamental de los familiares de las mujeres víctimas de homicidio lo constituye el pago de la reparación del daño, sin embargo esta circunstancia no ha sido posible a pesar que los jueces han condenado, en los casos sentenciados, a tal reparación. Es en atención a ello, que el Presidente de la República instruyó al Procurador General llevar a cabo un análisis de los procedimientos y mecanismos jurídicos y presupuestales que le permitieran al Gobierno federal apoyar a los familiares de las víctimas cuando la reparación del daño no ha sido satisfecha.

Derivado de lo anterior, se llegó a la conclusión de que el instrumento jurídico más adecuado es la constitución de un fideicomiso público que administre los recursos que se aporten para tales efectos.

En este sentido, se elaboró un proyecto de contrato de fideicomiso público que administrará el FONDO PARA APOYO A FAMILIARES DE LAS VÍCTIMAS DE LOS HOMICIDIOS DE MUJERES EN CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA.

Con base en este instrumento, el Fondo se constituirá, primero, con recursos del Gobierno federal, solicitando la contribución del Gobierno del Estado de Chihuahua, así como las aportaciones que a título gratuito realicen organismos públicos o privados y las personas físicas, inclusive.

El fideicomiso contará con un Comité Técnico, el cual estará facultado para emitir las reglas de operación conforme a las cuales se determinarán los montos de recursos económicos que, en su caso, se otorgarían a los familiares de las víctimas que legalmente tengan derecho a ello.

Cabe señalar que el proyecto de Contrato de Fideicomiso está en trámite ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para lo cual se asignaron, como una aportación inicial la cantidad de \$25, millones de pesos, por instrucciones del C. Presidente de la República.

Además de las actividades anteriores, la PGR realiza otras acciones de promoción, como lo fue la conmemoración del Día Internacional contra la Violencia hacia las mujeres y las niñas, en los que se desarrollaron 4 Foros de Participación Social cuyo tema central fue: “Los jóvenes y la violencia”. Se llevaron a cabo también 3 reuniones de trabajo con la regidora y presidenta de la Comisión de Salud y con representantes de la organización llamada: “Ciudades Seguras” con el propósito de desarrollar una intensa Campaña de sensibilización y prevención del consumo y del abuso de alcohol entre adolescentes.

La PGR lleva a cabo reuniones con la sociedad civil, las instituciones de asistencia privada, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación social.

Por su parte, el Gobierno del Estado de Chihuahua ha ido reconociendo la importancia y la necesidad del diálogo y la retroalimentación con la sociedad civil. Aunque realiza un trabajo considerable de apoyo a la mayoría de las madres de las víctimas y a muchas de las organizaciones que le dan seguimiento al proceso, existe otro sector de ONGs que ha adoptado una posición más crítica del Gobierno local y que no está interesada en entrar en un diálogo con las autoridades. Aún así, el Gobierno del Estado y la Procuraduría de Justicia de Chihuahua han manifestado su deseo de acercarse a la sociedad civil, y mantienen una total apertura frente a los organismos civiles que muestran interés en el tema. Esta apertura y disposición puede apreciarse a través de la participación de la Procuraduría Estatal en las mesas de diálogo establecidas por instrucciones del Gobernador del Estado, Patricio Martínez García. Aún cuando el trabajo en las mesas no ha estado exento de contratiempos, se ha desarrollado de manera positiva.

El Gobierno de México reconoce y está consciente de que el cambio del patrón cultural de discriminación de género que aun existe en Ciudad Juárez, requiere de

constantes esfuerzos y de la aplicación de políticas públicas que paulatinamente vayan logrando un cambio de mentalidad en la sociedad. Reconoce también que el cambio que se busca tanto en la cultura, como en el avance de las investigaciones no sería posible sin la capacitación adecuada de su personal. Es por ello que ha realizado un esfuerzo sin precedentes para capacitar al personal involucrado en las investigaciones y procesos y de esta forma, asegurar su profesionalización.

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua con el apoyo brindado por la Procuraduría General de la República para obtener la participación del FBI y otros organismos policiales especializados de los Estados Unidos de América, ha instrumentado los siguientes programas de capacitación, mismos que han probado su utilidad:

(a) Manejo y recolección de pruebas  
impartido por fbi del 28 de abril al 02 de mayo de 2003

Permitió al personal un efectivo manejo de las pruebas recuperadas en el lugar de los hechos, en el cuerpo de la víctima o en objetos que se localizan dentro de la escena del crimen. Esta capacitación brinda resultados de manera inmediata, ya que en los casos presentados con posterioridad a la misma, se ha recuperado mayor evidencia física que vincula al probable responsable con el ilícito cometido. Además estas evidencias se han podido conservar de manera correcta para el momento en que se esclarezcan los homicidios.

(b) Entrevista e interrogatorio impartido por fbi del 18 al 19 De Junio De 2003

Capacitó al personal en técnicas efectivas de entrevista e interrogatorio de personas. Permitió facilitar el desarrollo de interrogatorios de manera que los investigadores obtengan mayor información relevante para la solución del caso, o incluso la confesión de un probable responsable, mediante la aplicación de técnicas que no violen las garantías individuales del entrevistado o interrogado. Esta capacitación ha permitido una mejor integración de las averiguaciones previas, ya que se obtienen diligencias ministeriales más completas y de mejor calidad en su contenido.

c) Investigación práctica de homicidios impartido por vernon geberth del 6 al 8 de octubre de 2003

Capacitó al personal en el uso de técnicas universales de investigación de homicidios, de gran eficacia para la realización de verdaderas investigaciones científicas. El curso abarcó desde la ubicación y conservación de la escena del crimen, hasta la conclusión de la indagatoria. Los conocimientos adquiridos ya se aplican en las Unidades de Investigación, dando como resultado Indagatorias que cuentan con los elementos mínimos para que exista continuidad, transparencia y en algunos casos resultados favorables.

(d) Seminario sobre secuestro de menores impartido por el departamento de policía de el paso, texas y el fbi del 09 al 10 de octubre de 2003

Aún y cuando este curso se enfocó a menores de edad, resultó de gran utilidad para conocer el manejo de las desapariciones, ya que establece una sistematización para el manejo del extravío de personas, incluyendo temas como búsquedas, pesquisas y establecimiento de puntos de revisión. Esta capacitación sirve como base al desarrollo de la ALERTA DESAR, programa de la Procuraduría General de Justicia del Estado en el que, con la participación de diversos sectores de la sociedad y medios de comunicación, se difunden los casos de mujeres desaparecidas a fin de intensificar los esfuerzos de búsqueda.

Además, para lograr el cambio en la cultura de la discriminación, y en relación con la recomendación contenida en los párrafos 267 y 269 del Informe de las Expertas, la Procuraduría Estatal, en coordinación con la Procuraduría General de la República, proporcionó a su personal el curso denominado SEMINARIO SOBRE EQUIDAD DE GENERO, los días 21 y 22 de octubre de 2003.

Dicho seminario aportó elementos para que el personal obtuviera conocimientos sobre las diferencias de trato que se le deben de otorgar a las víctimas de los delitos.

En el párrafo 280 del Informe se exige un trato respetuoso para las madres y familiares de las víctimas. El trato digno ha sido también una preocupación del Gobierno de México y se han adoptado medidas concretas para asegurarlo. Personal de la Procuraduría de Justicia del Estado, y principalmente de la Fiscalía Mixta para la Atención de Homicidios de Mujeres, tanto del área de homicidios como de desapariciones y de la Unidad de Atención a Víctimas del delito, participó en el SEMINARIO DE DERECHOS HUMANOS Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA impartido del 25 al 27 de Septiembre de 2003 por la Procuraduría General de la República. Este seminario sensibilizó a los funcionarios públicos sobre la importancia de dar un trato digno a los familiares de víctimas de homicidio, y los actualizó en métodos y técnicas orientados a facilitar la comunicación entre el funcionario y los ofendidos.

Entre junio y diciembre de 2003, la Procuraduría del Estado impartió 24 pláticas de prevención del delito sexual en empresas maquiladoras, capacitando a un total de 713 personas. Estas pláticas buscaron establecer un vínculo de confianza entre la ciudadanía y las autoridades investigadoras.

De igual forma, personal de la Procuraduría General de la República participó en seminarios sobre “Los Derechos de las Víctimas del Delito y su Atención en la PGR” y “Procuración de Justicia, Derechos Humanos y Atención a víctimas del Delito”. Este último se realizó el 11 de diciembre de 2003 en Ciudad Juárez Chihuahua, y contó con la participación del personal de la Fiscalía Mixta. Se impartieron también conferencias, como la titulada “Los Derechos Humanos de las Mujeres y la Procuración de Justicia”, realizada en noviembre del 2003 en el auditorio de la Procuraduría General de la República.

Los miembros de la Fiscalía Especial del Estado participaron en el Congreso Internacional de Ciencias Forenses llevado a cabo en la Habana, Cuba, los días 13 al 15 de Octubre del año 2003.



Todos estos esfuerzos han contribuido a que los órganos investigadores, federales y locales actúen con mayor profesionalismo y se reduzcan las posibilidades de error en sus actuaciones.

### 3.5 Casos particulares sobre solicitudes realizadas por las expertas de CEDAW Medidas cautelares de protección

Con el objeto de garantizar la integridad física de las personas involucradas en los casos, básicamente familiares de víctimas y defensores de derechos humanos, el Gobierno de México proporciona, a petición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, protección a personas concretas, aún más allá de los tiempos fijados por la propia Comisión Interamericana. Algunos de los beneficiados por dichas medidas han agradecido expresamente la seguridad que se les otorga. Los agentes encargados de brindar protección elaboran informes constantes que permiten apreciar que no se han registrado incidentes particularmente graves<sup>22</sup>.

Mención especial debe hacerse al caso de la Sra. Marisela Ortiz, que reportó haber sido objeto de amenazas y persecución. A este caso se le dio atención por intervención directa y a solicitud de la Comisionada Guadalupe Morfin.

Al respecto, cabe señalar que la señora Marisela Ortiz presentó su declaración ante la delegación de la Procuraduría General de la República en Chihuahua el 10 de noviembre de 2003, en la que mencionó haber sido seguida o vigilada por personas extrañas y amenazada con dañar a su familia en caso de que los denunciara ante las autoridades.

La Procuraduría General de la República, Delegación Chihuahua, a través de la Agencia Federal de Investigación, brinda a la Sra. Marisela Ortiz Rivera, representante de la organización no gubernamental, “Nuestras Hijas de Regreso a Casa”, protección 24 horas al día, a través de una escolta de Agentes Federales de Investigación. Esta protección inició el 26 de octubre del 2003, y continúa hasta la fecha, sin que se haya registrado ningún hecho relevante.

A pesar de que las autoridades han solicitado a Marisela Ortiz, en varias ocasiones, mayor cooperación para facilitar la investigación de los hechos, la Sra. Ortiz se ha negado a hacerlo.

## **COOPERACIÓN CON EL FBI**

Para reforzar la labor realizada tanto a nivel federal como estatal en este caso, existe un programa de colaboración con la Oficina Federal de Investigaciones de los Estados Unidos de América (FBI) desde finales de 1995. Dicha colaboración tiene como sustento el “Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua”, así como los “Criterios para Mejorar la Cooperación técnica entre la Procuraduría General de la República y el Federal Bureau of Investigation” (FBI).

---

22 Evangelina Arce, Esther Chávez Cano, Víctor Javier García Uribe, Miriam García Lara y Lic. Sergio Dante Almaráz, entre otros.



A petición del Procurador General de Justicia del Estado de Chihuahua, el Gobierno de México solicitó en 2002, a través de la Embajada de los Estados Unidos de América en México, la colaboración del FBI y en particular su asesoría y apoyo técnico especializado, para obtener elementos que ayudaran a esclarecer los crímenes.

El apoyo que el FBI se comprometió a proporcionar a las autoridades de Chihuahua, se engloba en los siguientes rubros:

(a) Capacitación para el personal encargado de las investigaciones, en los siguientes temas: Política en Materia de Comunicación y Manejo de Prensa, Técnicas de Entrevista e Interrogatorio, Conservación de la Prueba/Evidencia en el lugar de los hechos, Investigación Práctica de Homicidios, Investigación de Homicidios en Serie Sexual, Técnicas de Fotografía Investigadora, Reconstrucción Cráneo – Facial, La investigación de los casos muertos y la investigación de personas desaparecidas.

(b) Instalación del Programa VICAP: Programa de Aprehensión de Criminales Violentos, se solicitó al FBI acceso a la base de datos de dicho programa de cómputo para que sirviera de apoyo a las autoridades locales del Estado de Chihuahua en el esclarecimiento de estos complejos crímenes. El VICAP es un programa de captura, información y análisis de casos locales por el que las corporaciones de Policía del Gobierno de Estados Unidos alimentan una base de datos con características y situaciones de crímenes violentos para así establecer similitudes y patrones con otros delitos cometidos en distintos lugares.

Con la intervención de la PGR, el FBI inicio los días 8 al 12 de septiembre de 2003 la instalación del sistema VICAP en sus oficinas ubicadas en el Paso Texas, e impartió una plática introductoria sobre su operación al personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua.

Con la aplicación de esta importante herramienta tecnológica se pretende obtener patrones y coincidencias que permitan encontrar a los probables responsables.

De igual forma, el gobierno de México a través de la PGR se encuentra en estrecha comunicación con las autoridades norteamericanas para la obtención de información que sea relevante para las investigaciones que conforman las Averiguaciones Previas a cargo de la Agencia Mixta, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada y por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio, de Juárez, Chihuahua.

En este sentido, se ha solicitado al FBI apoyo técnico para las autoridades de nuestro país en la determinación de perfiles genéticos, antropometría y reconstrucción facial. Asimismo, se ha pedido su colaboración para que proporcionen información sobre la existencia de antecedentes penales o en su caso sobre la situación migratoria de varias personas relacionadas con las investigaciones que se realizan.

Esta comunicación es permanente, lo que permite que la información fluya constantemente, logrando así una correcta integración de las investigaciones, que permita la obtención de mejores resultados.

## **RECLAMACIONES CONCRETAS**

El Gobierno de México está comprometido a brindar ayuda a todos los familiares de las víctimas, con apego a la legislación aplicable. No siempre dichos familiares están dispuestos a reconocer el alcance de las leyes ni a aceptar vías alternativas para dar satisfacción a sus reclamaciones.

Así por ejemplo se hace referencia al caso de las abuelas que reclaman la tutela de sus nietos. Conforme al Código Civil vigente del Estado de Chihuahua, al faltar la madre la tutela pasa directamente al padre. Si falta el padre, la tutela se otorga a los abuelos maternos del menor, y en caso de falta de éstos o de que no la quisieran obtener, se otorga a los abuelos paternos. No obstante, el juez está facultado para otorgar la tutela a aquellos abuelos con los que el menor tenga una mejor relación, o bien que se encuentren en mejores circunstancias para educarlo.

La Procuraduría del Estado de Chihuahua proporciona asistencia jurídica a la Sra. María de Jesús Ramos Villanueva, familiar de Bárbara Araceli Ramos Monarrez, y la ha canalizado al Consejo Local de Tutelas. A la fecha, no ha sido posible que la Sra. Ramos inicie el trámite legal de tutela de su nieta, por no contar con un acta de defunción, ya que se niega a reconocer el cadáver de su hija, que permanece en el anfiteatro de la Procuraduría, y de quién la PGR tiene pruebas irrefutables sobre su identidad.

En el caso de Cecilia Covarrubias, la madre de la víctima solicitó la realización de dos pruebas de ADN, ya que los resultados de la primera prueba, dejaron ver que no existe parentesco entre la niña que ella creía su nieta y ella misma. La segunda prueba se realizó en presencia de ambas y se envió a la Ciudad de México para su examen. Sin embargo los resultados fueron nuevamente negativos. Lo anterior implica que la niña aún continúa como desaparecida.

En el caso de Norma Andrade, la solicitud de adopción que formuló ha resultado improcedente, ya que la Sra. Andrade tiene ya la patria potestad de los hijos de su hija Lilia Alejandra Andrade García, quien era madre soltera, y los niños no estaban registrados bajo el nombre del padre. Como se indicó anteriormente, en esos casos el Código Civil del Estado de Chihuahua otorga automáticamente dicha tutela a la abuela materna (En el anexo 12 se incluye copia de la certificación de tutela, de acuerdo con el artículo 84 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua). Legalmente no es posible conceder una adopción a la persona que ya tiene la patria potestad de los menores. La Sra. Andrade cuenta ya con todos los derechos y obligaciones que se derivan del ejercicio de la patria potestad sobre sus nietos.

En el caso de Benita Monarrez, Presidenta de la Organización “Integración de Madres por Juárez”, es de destacarse que por oficio 34196 del 20 de septiembre

del 2002, un perito médico de la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales de esta institución, concluyó que después de haberse elaborado el análisis de confrontación genética realizada a los tejidos óseos con las familias a las que pertenecen las muestras del tejido hemático, la familia Ramos Monarrez no presenta parentesco genético con la osamenta 190/01 ni con las osamentas 191/01, 192/01, 193/01, 194/01 y 195/01.

En el caso del la señorita Neyra Azucena Cervantes, en cumplimiento del mandamiento judicial del C. Juez Sexto de lo Penal en Chihuahua, Chihuahua, dentro de la causa 286/03, se solicitó que peritos de la PGR llevaran a cabo la confronta de los perfiles genéticos entre la osamenta en cuestión y los señores Patricia Cervantes y David Hinojos, padres de Neyra Azucena Cervantes. El 13 de noviembre del 2003, a través de oficio 45557, un perito de la PGR entregó los resultados del dictamen en el que se establece que “los restos óseos clasificados como “Neyra Azucena Cervantes”, sí presentan relación de parentesco biológico con los C. Patricia Cervantes y David Hinojos.

#### 4. Retos y desafíos

Aún cuando falta camino por recorrer, el Gobierno de México ha realizado esfuerzos considerables para hacer frente a los homicidios de Ciudad Juárez y seguirá fortaleciendo sus acciones. Se espera que la designación de la Comisionada para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra la Mujer en Ciudad Juárez y de la Fiscal Especial Federal para impulsar las investigaciones, permitan obtener mejores resultados en el futuro cercano, considerando que el trabajo de ambas promueve la realización de actividades integrales cuyo objetivo es atacar las causas estructurales que generaron el problema.

Un reto importante que ha salido a la luz como resultado de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, y la propia lucha establecida por el Gobierno de México para enfrentarlos, es el problema estructural que presenta el propio sistema judicial. Si bien este es un reto que afecta al país en su conjunto y no sólo a Ciudad Juárez, el Gobierno Federal está plenamente consciente de la necesidad de impulsar reformas sustantivas en esta esfera. El Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una serie de reformas legislativas encaminadas a fortalecer el sistema de justicia en México y superar algunos de los obstáculos identificados por los Expertos de la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito.

Un último gran reto consiste en recuperar la confianza de la ciudadanía en las autoridades. Se espera que en la medida en que los resultados de las acciones instrumentadas a la fecha sean más visibles y comiencen a permear en la vida diaria de las personas pueda avanzarse en esta esfera. Sin embargo, el peligro latente de la politización que se ha dado al tema puede eclipsar cualquier logro por más importante que sea.

5. Acciones a realizar en un futuro como respuesta a las recomendaciones de la CEDAW.

El Gobierno de México quiere agradecer a las expertas de CEDAW las recomendaciones realizadas. De hecho, hace notar, como se desprende del presente documento, que en su gran mayoría, han sido o están siendo instrumentadas por las autoridades, aún de manera anterior a la visita.

México está comprometido a cumplir todas las obligaciones adquiridas al ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer y ha impulsado múltiples acciones para lograrlo. En el caso de Ciudad Juárez, la falta de atención y la falta de capacidad para hacer frente al problema que mostraron las autoridades durante los primeros años del mismo, han sido atendidas y en general superadas.

Abatir los rezagos es una tarea prioritaria. La Fiscal Especial Federal impulsará que los servidores públicos que hayan incurrido en faltas en el desempeño de sus funciones sean investigados y de ser el caso, sancionados.

El Gobierno de México ha analizado las recomendaciones realizadas por las expertas del Comité de CEDAW, y reitera su compromiso de continuar realizando y perfeccionando las recomendaciones recibidas. No obstante, desea señalar que a fin de facilitar su labor de instrumentación, hubiera preferido un mayor rigor analítico por parte de las expertas y mayores elementos respecto de las razones que motivaron sus recomendaciones. Se reitera, sin embargo, el Gobierno de México seguirá trabajando en la instrumentación de las recomendaciones con apego al marco jurídico que lo rige y siempre con el ánimo de solucionar de raíz la problemática en Ciudad Juárez.

## **CONCLUSIONES.**

Tanto el Gobierno Federal como el Gobierno Estatal han concentrado sus esfuerzos para atender el problema que aqueja a Ciudad Juárez. Chihuahua. Muchos de los avances que se han ido logrando de manera paulatina, están relacionados con las recomendaciones emitidas por las expertas del CEDAW así como de otras instancias internacionales. Cabe destacar, que dichos avances no se consideran cumplidos en su totalidad, sino que por el contrario, aún tienen un amplio margen de perfeccionamiento.

El Gobierno de México quiere hacer hincapié en que, si bien es cierto que existen fallas en el sistema de justicia, no hay una intencionalidad definida que lleve a pensar que el Estado se encuentra detrás de estos delitos, como parte de una política particular de discriminación hacia las mujeres.

Por el contrario, desde que México firmó la CEDAW y posteriormente su Protocolo, se han llevado a cabo diversas medidas legislativas, institucionales, de políticas públicas, inversión de recursos, etc., para promover e impulsar el empoderamiento de las mujeres, su desarrollo pleno y el disfrute de sus derechos humanos, tanto en el nivel nacional como local en Ciudad Juárez. Sin embargo, debe reconocerse que en México existen construcciones sociales, estereotipos, actitudes, valores,

tradiciones y costumbres culturales ancestrales que se han conservado a lo largo de nuestra historia, que limitan las posibilidades de desarrollo de las mujeres y no pueden modificarse en el corto plazo.

En este contexto, se han impulsado diversas acciones, mismas que han generado cambios estructurales a lo largo de la historia y que se observan en la modificación de indicadores concretos en la salud, la educación, el acceso a los puestos de toma de decisiones, en el trabajo, la propiedad, etc.

En suma, los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez representan un atentando a los derechos humanos de las mujeres, cuyo origen se encuentra en arraigados patrones culturales de discriminación. El problema se vio agudizado por la falta de capacidad humana y financiera de las autoridades para atenderlo de manera oportuna y efectiva. Sin embargo, debe reconocerse que estas fallas han venido superándose y que desde hace algunos años se da mayor seguimiento a las investigaciones, se han invertido importantes recursos y se realizan actividades de política pública cuyo objeto es impulsar la construcción de una cultura de equidad. El Gobierno de México reitera su compromiso para continuar con estos esfuerzos.



### **ANEXO 3**

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

**CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS  
DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER**

*“...la máxima participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, en todos los campos, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz.”*



## CONTENIDO

### INTRODUCCIÓN:

Contenido y significado de la Convención  
PREÁMULO

### PARTE I

Discriminación (Artículo 1)  
Medidas de política (Artículo 2)  
Garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales (Artículo 3)  
Medidas especiales (Artículo 4)  
Funciones estereotipadas y prejuicios (Artículo 5)  
Prostitución (Artículo 6)

### PARTE II

Vida política y pública (Artículo 7)  
Representación (Artículo 8)  
Nacionalidad (Artículo 9)

### PARTE III

Educación (Artículo 10)  
Empleo (Artículo 11)  
Salud (Artículo 12)  
Prestaciones económicas y sociales (Artículo 13)  
La mujer rural (Artículo 14)

### PARTE IV

Igualdad ante la ley (Artículo 15)  
Matrimonio y familia (Artículo 16)

### PARTE V

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Artículo 17)  
Informes nacionales (Artículo 18)  
Reglamento (Artículo 19)  
Las reuniones del Comité (Artículo 20)  
Los informes del Comité (Artículo 21)  
El papel de los organismos especializados (Artículo 22)

### PARTE VI

Efecto sobre otros tratados (Artículo 23)  
Compromiso de los Estados Partes (Artículo 24)  
Administración de la Convención (Artículos 25-30)

## INTRODUCCIÓN

El 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981 tras su ratificación por 20 países. En 1989, décimo aniversario de la Convención, casi 100 naciones han declarado que se consideran obligadas por sus disposiciones.

La Convención fue la culminación de más de 30 años de trabajo de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, órgano creado en 1946 para seguir de cerca la situación de la mujer y promover sus derechos. La labor de la Comisión ha coadyuvado a poner de manifiesto todas las esferas en que a la mujer se le niega la igualdad con el hombre. Estos esfuerzos en pro del adelanto de la mujer han desembocado en varias declaraciones y convenciones, de las cuales la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer es el documento fundamental y más amplio.

Entre los tratados internacionales de derechos humanos la Convención ocupa un importante lugar por incorporar la mitad femenina de la humanidad a la esfera de los derechos humanos en sus distintas manifestaciones. El espíritu de la Convención tiene su génesis en los objetivos de las Naciones Unidas: reafirmar la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres. La Convención define el significado de la igualdad e indica cómo lograrla. En este sentido, la Convención establece no sólo una declaración internacional de derechos para la mujer, sino también un programa de acción para que los Estados Partes garanticen el goce de esos derechos.

En su preámbulo la Convención reconoce explícitamente que “las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones” y subraya que esa discriminación viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana”. Según el artículo 1, por discriminación se entiende “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo (... ) en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. La Convención afirma positivamente el principio de igualdad al pedir a los Estados Partes que tomen “todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre” (artículo 3).

En los 14 artículos subsiguientes se detalla el programa en pro de la igualdad. La Convención se concentra en tres aspectos de la situación de la mujer. Por una parte, el de los derechos civiles y la condición jurídica y social de la mujer, que se abordan pormenorizadamente. Pero además, y a diferencia de otros tratados

de derechos humanos, la Convención se ocupa de los que tienen que ver con la reproducción humana y con las consecuencias de los factores culturales en las relaciones entre los sexos.

La condición jurídica y social de la mujer recibe la más amplia atención. Desde la aprobación en 1952 de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer no ha cejado el interés por los derechos fundamentales de la mujer en cuanto a su participación en la vida política. De ahí que disposiciones sobre este particular se hayan vuelto a incluir en el artículo 7 de la presente convención, que garantiza a la mujer el derecho al voto, a ocupar cargos públicos y a ejercer funciones públicas. También se estipula la igualdad de derechos de la mujer para garantizarle la oportunidad de representar a su país en el plano internacional (artículo 8). La Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, aprobada en 1957, se tiene en cuenta en el artículo 9, que establece el derecho de la mujer a mantener su nacionalidad, independientemente de su estado civil. De esta manera la Convención destaca el hecho de que la condición jurídica de la mujer, en lugar de ser fijada en función del reconocimiento de la mujer como persona por derecho propio, con frecuencia se ha vinculado al matrimonio, lo que hace que su nacionalidad dependa de la de su esposo. En los artículos 10, 11 y 13 se establece el derecho de la mujer al acceso sin discriminación a, respectivamente, la educación, el empleo y las actividades económicas y sociales. Este derecho recibe especial atención en el caso de la mujer de las zonas rurales, cuya particular lucha y vital contribución económica merecen, como se indica en el artículo 14, más atención en la etapa de planificación de políticas. En el artículo 15 se reconoce la plena igualdad de la mujer en materias civiles y comerciales, y se dispone que todo instrumento que tienda a limitar su capacidad jurídica al respecto “se considerará nulo”. Por último, en el artículo 16, la Convención aborda nuevamente la cuestión del matrimonio y las relaciones familiares y establece la igualdad de derechos y obligaciones de la mujer y el hombre en lo tocante a la selección del cónyuge, la paternidad, los derechos personales y la posesión de bienes.

Aparte de las cuestiones de derechos civiles, la Convención también dedica suma atención a una preocupación de importancia vital para la mujer, a saber, el derecho de procreación. En el preámbulo se dicta la pauta al afirmarse que “el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación”. El vínculo entre la discriminación y la función procreadora de la mujer es una cuestión que se refleja constantemente en la Convención. Por ejemplo, el artículo 5 aboga por “una comprensión adecuada de la maternidad como función social”, lo que requiere que ambos sexos compartan plenamente la responsabilidad de criar los hijos. En consecuencia, las disposiciones relativas a la protección de la maternidad y el cuidado de los hijos se proclaman como derechos esenciales y se incorporan en todas las esferas que abarca la Convención, ya traten éstas del empleo, el derecho de familiar la atención de la salud o la educación. La obligación de la sociedad se extiende a la prestación de servicios sociales, en especial servicios de guardería,

que permitan a los padres combinar sus responsabilidades familiares con el trabajo y participar en la vida pública. Se recomiendan medidas especiales para la protección de la maternidad que “no se considerará discriminación” (artículo 4). Cabe destacar que la Convención, que también establece el derecho de la mujer a decidir en cuanto a la reproducción, es el único tratado de derechos humanos que menciona la planificación de la familia. Los Estados Partes tienen la obligación de incluir en el proceso educativo asesoramiento sobre planificación de la familia (artículo 10 h) y de crear códigos sobre la familia que garanticen el derecho de las mujeres “a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos” (artículo 16 e)).

El tercer cometido general de la Convención es el de ampliar la interpretación del concepto de los derechos humanos mediante el reconocimiento formal del papel desempeñado por la cultura y la tradición en la limitación del ejercicio por la mujer de sus derechos fundamentales. La cultura y la tradición se manifiestan en estereotipos, hábitos y normas que originan las múltiples limitaciones jurídicas, políticas y económicas al adelanto de la mujer. Reconociendo esa relación, en el preámbulo de la Convención se destaca “que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia”. En consecuencia, los Estados Partes están obligados a coadyuvar a la modificación de los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres para eliminar “los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres” (artículo 5). El artículo 10 c) estipula la modificación de los libros, programas escolares y métodos de enseñanza para eliminar los conceptos estereotipados en la esfera de la educación. Por último, todas las disposiciones de la Convención que afirman la igualdad de responsabilidades de ambos sexos en la vida familiar e iguales derechos con respecto a la educación y al empleo atacan enérgicamente los patrones culturales que definen el ámbito público como un mundo masculino y la esfera doméstica como el dominio de la mujer. En suma, la Convención proporciona un marco global para hacer frente a las diversas fuerzas que han creado y mantenido la discriminación basada en el sexo.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se encarga de velar por la aplicación de la Convención. El mandato del Comité y la aplicación del tratado se definen en los artículos 17 a 30 de la Convención. El Comité está compuesto de 23 expertos “de gran prestigio moral y competencia en la esfera abarcada por la Convención”, nombrados por sus gobiernos y elegidos por los Estados Partes a título personal.

Se prevé que los Estados Partes presenten al Comité, por lo menos cada cuatro años, un informe sobre las medidas que hayan adoptado para hacer efectivas

las disposiciones de la Convención. Durante su período anual de sesiones los miembros del Comité examinan esos informes con los representantes de los gobiernos y consideran de consuno las esferas que requieren nuevas medidas nacionales. El Comité también hace recomendaciones de carácter general a los Estados Partes sobre aspectos relativos a la eliminación de la discriminación contra la mujer.

A continuación se reproduce el texto íntegro de la Convención.

## **CONVENCION SOBRE LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER**

Los Estados Partes en la presente Convención,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas reafirma la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos del hombre y la mujer,

Considerando que la Declaración Universal de Derechos Humanos reafirma el principio de la no discriminación y proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona puede invocar todos los derechos y libertades proclamados en esa Declaración, sin distinción alguna y, por ende, sin distinción de sexo,

Considerando que los Estados Partes en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos tienen la obligación de garantizar al hombre y la mujer la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos,

Teniendo en cuenta las convenciones internacionales concertadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas y de los organismos especializados para favorecer la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer,

Teniendo en cuenta asimismo las resoluciones, declaraciones y recomendaciones aprobadas por las Naciones Unidas y los organismos especializados para favorecer la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer,

Preocupados, sin embargo, al comprobar que a pesar de estos diversos instrumentos las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones,

Recordando que la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad,

Preocupados por el hecho de que en situaciones de pobreza la mujer tiene un acceso mínimo a la alimentación, la salud, la enseñanza, la capacitación y las oportunidades de empleo, así como a la satisfacción de otras necesidades,

Convencidos de que el establecimiento del nuevo orden económico internacional basado en la equidad y la justicia contribuirá significativamente a la promoción de la igualdad entre el hombre y la mujer,

Subrayando que la eliminación del apartheid, de todas las formas de racismo, de discriminación racial, colonialismo, neocolonialismo, agresión, ocupación y dominación extranjeras y de la injerencia en los asuntos internos de los Estados es indispensable para el disfrute cabal de los derechos del hombre y de la mujer,

Afirmando que el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales, el alivio de la tensión internacional, la cooperación mutua entre todos los Estados con independencia de sus sistemas económicos y sociales, el desarme general y completo y, en particular, el desarme nuclear bajo un control internacional estricto y efectivo, la afirmación de los principios de la justicia, la igualdad y el provecho mutuo en las relaciones entre países y la realización del derecho de los pueblos sometidos a dominación colonial y extranjera o a ocupación extranjera a la libre determinación y la independencia, así como el respeto de la soberanía nacional y de la integridad territorial, promoverán el progreso y el desarrollo sociales y, en consecuencia, contribuirán al logro de la plena igualdad entre el hombre y la mujer,

Convencidos de que la máxima participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, en todos los campos, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz,

Teniendo presente el gran aporte de la mujer al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad, hasta ahora no plenamente reconocido, la importancia social de la maternidad y la función de los padres en la familia y en la educación de los hijos, y conscientes de que el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación sino que la educación de los niños exige la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres y la sociedad en su conjunto,

Reconociendo que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia,

Resueltos a aplicar los principios enunciados en la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer y, para ello, a adoptar las medidas necesarias a fin de suprimir esta discriminación en todas sus formas y manifestaciones,

Han convenido en lo siguiente:



## PARTE I

### Artículo 1

A los efectos de la presente Convención, 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 en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

### Artículo 2

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

- a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
- d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
- e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;
- f) Adaptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;

g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

### **Artículo 3**

Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

### **Artículo 4**

1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.

### **Artículo 5**

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;

b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.

### **Artículo 6**

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.

## PARTE II

### Artículo 7

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

### Artículo 8

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

### Artículo 9

1. Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.

2. Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.

## PARTE III

### Artículo 10

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el

hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

a) Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica y profesional, incluida la educación técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional;

b) Acceso a los mismos programas de estudios y los mismos exámenes, personal docente del mismo nivel profesional y locales y equipos escolares de la misma calidad;

c) La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos en enseñanza.

d) Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios;

e) Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación complementaria, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible la diferencia de conocimientos existentes entre el hombre y la mujer;

f) La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente;

g) Las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física;

h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia.

## **Artículo 11**

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

a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;

b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección de cuestiones de empleo;

c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho al acceso a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional y el adiestramiento periódico;

d) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad de trabajo;

e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;

f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.

2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base de estado civil;

b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales;

c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;

d) Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.

3. La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda.

## **Artículo 12**

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

## **Artículo 13**

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

- a) El derecho a prestaciones familiares;
- b) El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero;
- c) El derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural.

## **Artículo 14**

1. Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer de las zonas rurales.

2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

- a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;

- b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;
- c) Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;
- d) Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica;
- e) Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;
- f) Participar en todas las actividades comunitarias;
- g) Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento;
- h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

## **Parte IV**

### **Artículo 15**

1. Los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley.
2. Los Estado Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales.
3. Los Estados Partes convienen en que todo contrato o cualquier otro instrumento privado con efecto jurídico que tienda a limitar la capacidad jurídica de la mujer se considerará nulo.
4. Los Estados Partes reconocerán al hombre y a la mujer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio.



## **Artículo 16**

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

a) El mismo derecho para contraer matrimonio;

b) El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento;

c) Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución;

d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;

e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;

f) Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;

g) Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación;

h) Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.

2. No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial.

## **Artículo 17**

1. Con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la presente Convención, se establecerá un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (denominado en adelante el Comité) compuesto, en el momento

de la entrada en vigor de la Convención, de dieciocho y, después de su ratificación o adhesión por el trigésimo quinto Estado Parte, de veintitrés expertos de gran prestigio moral y competencia en la esfera abarcada por la Convención. Los expertos serán elegidos por los Estados Partes entre sus nacionales, y ejercerán sus funciones a título personal; se tendrán en cuenta una distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización, así como los principales sistemas jurídicos.

2. Los miembros de Comité serán elegidos en votación secreta de una lista de personas designadas por los Estados Partes. Cada uno de los Estados Partes podrá designar una persona entre sus propios nacionales.

3. La elección inicial se celebrará seis meses después de la fecha de entrada en vigor de la presente Convención. Al menos tres meses antes de la fecha de cada elección, el Secretario General de las Naciones Unidas dirigirá una carta a los Estados Partes invitándolos a presentar sus candidaturas en un plazo de dos meses. El Secretario General preparará una lista por orden alfabético de todas las personas designadas de este modo, indicando los Estados Partes que las han designado, y la comunicará a los Estados Partes.

4. Los miembros de Comité serán elegidos en una reunión de los Estados Partes que será convocada por el Secretario General y se celebrará en la Sede de las Naciones Unidas. En esta reunión, para la cual formarán quórum dos tercios de los Estados Partes, se considerarán elegidos para el Comité los candidatos que obtengan el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.

5. Los miembros de Comité serán elegidos por cuatro años. No obstante, el mandato de nueve de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de la primera elección el Presidente del Comité designará por sorteo los nombres de esos nueve miembros.

6. La elección de los cinco miembros adicionales del Comité se celebrará de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 2, 3 y 4 del presente artículo, después de que el trigésimo quinto Estado Parte haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella. El mandato de dos de los miembros adicionales elegidos en esta ocasión, cuyos nombres designará por sorteo el Presidente de Comité, expirará al cabo de dos años.

7. Para cubrir las vacantes imprevistas, el Estado Parte cuyo experto haya cesado en sus funciones como miembro del Comité designará entre sus nacionales a otro experto a reserva de la aprobación del Comité.

8. Los miembros del Comité, previa aprobación de la Asamblea General, percibirán emolumentos de los fondos de las Naciones Unidas en la forma y condiciones

que la Asamblea determine, teniendo en cuenta la importancia de las funciones del Comité.

9. El Secretario General de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del Comité en virtud de la presente Convención.

### **Artículo 18**

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

a) En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado de que trate.

b) En lo sucesivo por lo menos cada cuatro años y, además, cuando el Comité lo solicite.

2. Se podrán indicar en los informes los factores y las dificultades que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas por la presente Convención.

### **Artículo 19**

El comité aprobará su propio reglamento.

El comité elegirá su Mesa por un período dos años.

### **Artículo 20**

1. El comité se reunirá normalmente todos los años por un período que no exceda de dos semanas para examinar los informes que se le presenten de conformidad con el artículo 18 de la presente Convención.

2. Las reuniones del Comité se celebrarán normalmente en la Sede de las Naciones Unidas o en cualquier otro sitio conveniente que determine el Comité.

### **Artículo 21**

1. El comité, por conducto del Consejo Económico y Social, informará anualmente a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre sus actividades y podrá hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basados en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados Partes. Estas sugerencias y recomendaciones de carácter general se incluirán en el informe del Comité junto con las observaciones, si las hubiere, de los Estados Partes.

2. El Secretario General transmitirá los informes del Comité a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer para su información.

### **Artículo 22**

Los organismos especializados tendrán derecho a estar representados en el examen de la aplicación de las disposiciones de la presente Convención que correspondan a la esfera de sus actividades. El Comité podrá invitar a los organismos especializados a que presenten informes sobre la aplicación de la Convención en las áreas que correspondan a la esfera de sus actividades.

## **PARTE VI**

### **Artículo 23**

Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a disposición alguna que sea más conducente al logro de la igualdad entre hombres y mujeres y que pueda formar de:

- a) La legislación de un Estado Parte; o
- b) Cualquier otra convención, tratado o acuerdo internacional vigente en ese Estado.

### **Artículo 24**

Los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias en el ámbito nacional para conseguir la plena realización de los derechos reconocidos en la presente Convención.

### **Artículo 25**

1. La presente Convención estará abierta a la firma de todos los Estados.
2. Se designa al Secretario General de las Naciones Unidas depositario de la presente Convención.
3. La presente Convención está sujeta a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
4. La presente Convención estará abierta a la adhesión de todos los Estados. La adhesión se efectuará depositando un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

## **Artículo 26**

1. En cualquier momento, cualquiera de los Estados Partes podrá formular una solicitud de revisión de la presente Convención mediante comunicación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.
2. La Asamblea General de las Naciones Unidas decidirá las medidas que, en su caso, hayan de adoptarse en lo que respecta a esa solicitud.

## **Artículo 27**

1. La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que haya sido depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión.
2. Para cada Estado que ratifique la Convención o se adhiera a ella después de haber sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o adhesión.

## **Artículo 28**

1. El Secretario General de las Naciones Unidas recibirá y comunicará a todos los Estados el texto de las reservas formuladas por los Estados en el momento de la ratificación o de la adhesión.
2. No se aceptará ninguna reserva incompatible con el objeto y el propósito de la presente Convención.
3. Toda reserva podrá ser retirada en cualquier momento por medio de una notificación a estos efectos dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, quien informará de ello a todos los Estados. Esta notificación surtirá efecto en la fecha de su recepción.

## **Artículo 29**

1. Toda controversia que surja entre dos o más Estados Partes con respecto a la interpretación o aplicación de la presente Convención que no se solucione mediante negociaciones se someterá al arbitraje a petición de uno de ellos. Si en el plazo de seis meses contados a partir de la fecha de presentación de solicitud de arbitraje las partes no consiguen ponerse de acuerdo sobre la forma del mismo, cualquiera de las partes podrá someter la controversia a la Corte Internacional de Justicia, mediante una solicitud presentada de conformidad con el Estatuto de la Corte.

2. Todo Estado Parte, en el momento de la firma o ratificación de la presente Convención o de su adhesión a la misma, podrá declarar que no se considera obligado por el párrafo 1 del presente artículo. Los demás Estados Partes no estarán obligados por ese párrafo ante ningún Estado Parta que haya formulado esa reserva.

3. Todo Estado Parte que haya formulado la reserva prevista en el párrafo 2 del presente artículo podrá retirarla en cualquier momento notificándolo al Secretario General de las Naciones Unidas.

### **Artículo 30**

La presente Convención, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.



## **ANEXO 4**

Protocolo Facultativo de la CEDAW.



**PROTOCOLO FACULTATIVO  
DE LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN  
DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER  
Resolución A/54/4 de la ONU del 6/10/99**

Los Estados Partes en el presente Protocolo,

Observando que en la Carta de las Naciones Unidas se reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres,

Señalando que en la Declaración Universal de Derechos Humanos Resolución 217 A (III). se proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona tiene todos los derechos y libertades en ella proclamados sin distinción alguna, inclusive las basadas en el sexo,

Recordando que los Pactos internacionales de derechos humanos Resolución 2200 A (XXI), anexo. y otros instrumentos internacionales de derechos humanos prohíben la discriminación por motivos de sexo,

Recordando asimismo la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer<sup>4</sup> (“la Convención”), en la que los Estados Partes en ella 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,

Reafirmando su decisión de asegurar a la mujer el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales y de adoptar medidas eficaces para evitar las violaciones de esos derechos y esas libertades, Acuerdan lo siguiente:

## **Artículo 1**

Todo Estado Parte en el presente Protocolo (“Estado Parte”) reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (“el Comité”) para recibir y considerar las comunicaciones presentadas de conformidad con el artículo 2.

## **Artículo 2**

Las comunicaciones podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas. Cuando se presente una comunicación en nombre de personas o grupos de personas, se requerirá su consentimiento, a menos que el autor pueda justificar el actuar en su nombre sin tal consentimiento.

## **Artículo 3**

Las comunicaciones se presentarán por escrito y no podrán ser anónimas. El Comité no recibirá comunicación alguna que concierna a un Estado Parte en la Convención que no sea parte en el presente Protocolo.

## **Artículo 4**

1. El Comité no examinará una comunicación a menos que se haya cerciorado de que se han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna, salvo que la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente o no sea probable que brinde por resultado un remedio efectivo.

2. El Comité declarará inadmisibles toda comunicación que:

a) Se refiera a una cuestión que ya ha sido examinada por el Comité o ya ha sido o esté siendo examinada con arreglo a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales;

b) Sea incompatible con las disposiciones de la Convención;

c) Sea manifiestamente infundada o esté insuficientemente sustanciada;

d) Constituya un abuso del derecho a presentar una comunicación;

e) Los hechos objeto de la comunicación hayan sucedido antes de la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo para el Estado Parte interesado, salvo que esos hechos continúen produciéndose después de esa fecha.

## **Artículo 5**

1. Tras haber recibido una comunicación y antes de llegar a una conclusión sobre sus fundamentos, en cualquier momento el Comité podrá dirigir al Estado Parte interesado, a los fines de su examen urgente, una solicitud para que adopte las medidas provisionales necesarias para evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación.
2. Cuando el Comité ejerce sus facultades discrecionales en virtud del párrafo 1 del presente artículo, ello no implica juicio alguno sobre la admisibilidad o sobre el fondo de la comunicación.

## **Artículo 6**

1. A menos que el Comité considere que una comunicación es inadmisibles sin remisión al Estado Parte interesado, y siempre que la persona o personas interesadas consientan en que se revele su identidad a dicho Estado Parte, el Comité pondrá en conocimiento del Estado Parte, de forma confidencial, toda comunicación que reciba con arreglo al presente Protocolo.
2. En un plazo de seis meses, ese Estado Parte presentará al Comité por escrito explicaciones o declaraciones en las que se aclare la cuestión y se indiquen las medidas correctivas que hubiere adoptado el Estado Parte, de haberlas.

## **Artículo 7**

1. El Comité examinará las comunicaciones que reciba en virtud del presente Protocolo a la luz de toda la información puesta a su disposición por personas o grupos de personas, o en su nombre, y por el Estado Parte interesado, siempre que esa información sea transmitida a las partes interesadas.
2. El Comité examinará en sesiones privadas las comunicaciones que reciba en virtud del presente Protocolo.
3. Tras examinar una comunicación, el Comité hará llegar sus opiniones sobre la comunicación, conjuntamente con sus recomendaciones, si las hubiere, a las partes interesadas.
4. El Estado Parte dará la debida consideración a las opiniones del Comité, así como a sus recomendaciones, si las hubiere, y enviará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito, especialmente información sobre toda medida que se hubiera adoptado en función de las opiniones y recomendaciones del Comité.
5. El Comité podrá invitar al Estado Parte a presentar más información sobre cualesquiera medidas que el Estado Parte hubiera adoptado en respuesta a las opiniones o recomendaciones del Comité, si las hubiere, incluso, si el Comité lo

considera apropiado, en los informes que presente más adelante el Estado Parte de conformidad con el artículo 18 de la Convención.

### **Artículo 8**

1. Si el Comité recibe información fidedigna que revele violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos enunciados en la Convención, el Comité invitará a ese Estado Parte a colaborar en el examen de la información y, a esos efectos, a presentar observaciones sobre dicha información.

2. Tomando en consideración las observaciones que haya presentado el Estado Parte interesado, así como toda información fidedigna que esté a disposición suya, el Comité podrá encargar a uno o más de sus miembros que realice una investigación y presente con carácter urgente un informe al Comité. Cuando se justifique y con el consentimiento del Estado Parte, la investigación podrá incluir una visita a su territorio.

3. Tras examinar las conclusiones de la investigación, el Comité las transmitirá al Estado Parte interesado junto con las observaciones y recomendaciones que estime oportunas.

4. En un plazo de seis meses después de recibir los resultados de la investigación y las observaciones y recomendaciones que le transmita el Comité, el Estado Parte interesado presentará sus propias observaciones al Comité.

5. La investigación será de carácter confidencial y en todas sus etapas se solicitará la colaboración del Estado Parte.

### **Artículo 9**

1. El Comité podrá invitar al Estado Parte interesado a que incluya en el informe que ha de presentar con arreglo al artículo 18 de la Convención pormenores sobre cualesquiera medidas que hubiere adoptado en respuesta a una investigación efectuada con arreglo al artículo 8 del presente Protocolo.

2. Transcurrido el período de seis meses indicado en el párrafo 4 del artículo 8, el Comité podrá, si es necesario, invitar al Estado Parte interesado a que le informe sobre cualquier medida adoptada como resultado de la investigación.

### **Artículo 10**

1. Todo Estado Parte podrá, al momento de la firma o ratificación del presente Protocolo, o de la adhesión a él, declarar que no reconoce la competencia del Comité establecida en los artículos 8 y 9.

2. Todo Estado Parte que haya hecho una declaración con arreglo al párrafo 1 del presente artículo podrá retirar esa declaración en cualquier momento, previa notificación al Secretario General.

### **Artículo 11**

Cada Estado Parte adoptará todas las medidas necesarias para garantizar que las personas que se hallen bajo su jurisdicción no sean objeto de malos tratos ni intimidación como consecuencia de cualquier comunicación con el Comité de conformidad con el presente Protocolo.

### **Artículo 12**

El Comité incluirá en el informe anual que ha de presentar con arreglo al artículo 21 de la Convención, un resumen de sus actividades en virtud del presente Protocolo.

### **Artículo 13**

Cada Estado Parte se compromete a dar a conocer ampliamente la Convención y el presente Protocolo y a darles publicidad, así como a facilitar el acceso a información acerca de las opiniones y recomendaciones del Comité, en particular respecto de las cuestiones que guarden relación con ese Estado Parte.

### **Artículo 14**

El Comité elaborará su propio reglamento, que aplicará en ejercicio de las funciones que le confiere el presente Protocolo.

### **Artículo 15**

1. El presente Protocolo estará abierto a la firma de cualquier Estado que haya firmado la Convención, la haya ratificado o se haya adherido a ella.
2. El presente Protocolo estará sujeto a ratificación por cualquier Estado que haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
3. El presente Protocolo quedará abierto a la adhesión de cualquier Estado que haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella.
4. La adhesión se efectuará mediante el depósito del instrumento correspondiente en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

### **Artículo 16**

1. El presente Protocolo entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que haya sido depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el décimo instrumento de ratificación o de adhesión.

2. Para cada Estado que ratifique el presente Protocolo o se adhiera a él después de su entrada en vigor, este Protocolo entrará en vigor una vez transcurridos tres meses a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su propio instrumento de ratificación o de adhesión.

### **Artículo 17**

No se permitirá reserva alguna al presente Protocolo.

### **Artículo 18**

1. Todo Estado Parte podrá proponer enmiendas al presente Protocolo y presentarlas al Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará a los Estados Partes las enmiendas propuestas y les pedirá que notifiquen si desean que se convoque una conferencia de los Estados Partes para examinar las propuestas y sometarlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados Partes se declara en favor de tal conferencia, el Secretario General la convocará bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda aprobada por la mayoría de los Estados Partes presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Protocolo, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.

3. Cuando tales enmiendas entren en vigor, serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Protocolo y por toda enmienda anterior que hubiesen aceptado.

### **Artículo 19**

1. Cualquier Estado Parte podrá denunciar el presente Protocolo en cualquier momento mediante notificación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto seis meses después de la fecha en que el Secretario General haya recibido la notificación.

2. La denuncia se hará sin perjuicio de que las disposiciones del presente Protocolo sigan aplicándose a cualquier comunicación presentada, con arreglo al artículo 2, o cualquier investigación iniciada, con arreglo al artículo 8, antes de la fecha de efectividad de la denuncia.

## **Artículo 20**

El Secretario General de las Naciones Unidas comunicará a todos los Estados:

- a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones relativas al presente Protocolo;
- b) La fecha en que entre en vigor el presente Protocolo y cualquier enmienda en virtud del artículo 18;
- c) Cualquier denuncia recibida en virtud del artículo 19.

## **Artículo 21**

1. El presente Protocolo, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Protocolo a todos los Estados mencionados en el artículo 25 de la Convención.



*El documento ha sido coordinado por María José Gómez González, Jefa del Área de Género, Violencia y Derechos Humanos del Fondo de Población de las Naciones Unidas en México, y Alán García Campos, Coordinador de la Unidad Jurídica y de Análisis de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.*

*Equipo de trabajo*

*Alán García Campos  
Jose Antonio Ruiz Hernández  
María José Gómez González  
Omar Gómez Trejo  
Gabriela Gorjón Salcedo  
Sandra Martínez Platas*

# MÉXICO

*ante la*

# CEDAW

La erradicación de todas las formas de discriminación en contra de las mujeres constituye una aspiración cardinal de la comunidad internacional. En 1979 la Asamblea General de la ONU aprobó la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer Convención de la CEDAW, por sus siglas en inglés+. Esta Convención precisa los principios aceptados internacionalmente sobre los derechos de las mujeres en todos los ámbitos.

El Estado mexicano ratificó la Convención el 23 de marzo de 1981, desde entonces se han presentado seis informes al Comité de Expertas sobre su aplicación en México.

El objetivo de esta publicación es promover el conocimiento sistemático, conjunto y complementario de los ejercicios de revisión y, sobre todo, de las recomendaciones adoptadas por el Comité para favorecer su implementación y de esta forma promover la aplicación de la Convención.

