

APARTADO VII

RESOLUCIONES DE CASOS DE LOS COMITÉS DEL SISTEMA UNIVERSAL

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

33° período de sesiones

CCPR/C/33/D/201/1985

12 de agosto de 1988

WIM HENDRIKS v. PAÍSES BAJOS
Comunicación N° 201/1985

*Decisión del Comité de Derechos Humanos con arreglo al párrafo 4 del artículo 5 del
 Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*

Presentada por: Wim Hendriks, padrePresunta víctima: El autorEstado Parte: Países BajosFecha de la comunicación: 30 de diciembre de 1985 (fecha de la carta inicial)Fecha de la decisión sobre admisibilidad: 25 de marzo de 1987

El Comité de Derechos Humanos, establecido en cumplimiento del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

Reunido el 27 de julio de 1988,

Habiendo concluido su examen de la Comunicación No 201/1985, presentada al Comité por Wim Hendriks, padre, con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Habiendo tenido en cuenta toda la información puesta a disposición del Comité por el autor de la comunicación y por el Estado Parte de que se trata,

Aprueba las siguientes:

1. El autor de la comunicación (carta inicial de 30 de diciembre de 1985 y cartas posteriores de 23 de febrero, 3 de septiembre, 15 de noviembre de 1986 y 23 de enero de 1988) es Wim Hendriks, ciudadano neerlandés, nacido en 1936, que reside actualmente en la República Federal de Alemania donde trabaja como ingeniero. Presenta la comunicación en su propio nombre y en nombre de su hijo menor, Wim Hendriks, hijo, nacido en 1971 en la República Federal de Alemania y que reside actualmente en los Países Bajos con su madre. El autor invoca el párrafo 4 del artículo 23 del Pacto donde se estipula que:

“Los Estados Partes en el presente Pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y esponsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio... y en caso de disolución. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos.”

Aduce que los tribunales de los Países Bajos han infringido ese artículo al conceder la custodia de Win Handriks, hijo, exclusivamente a la madre, sin asegurar el derecho del padre de acceso al niño. El autor aduce que los derechos de su hijo han sido violados y lo siguen siendo al ser sometido a una custodia unilateral, además, el autor mantiene que sus derechos de padre han sido violados y lo siguen siendo y que se ve impedido de cumplir sus obligaciones con su hijo, sin ninguna otra razón que la oposición unilateral de la madre.

2.1. El autor contrajo matrimonio en 1959 y se trasladó con su esposa a la República Federal de Alemania en 1962, donde nació su hijo Wim en 1971. La relación conyugal se fue deteriorando gradualmente y en septiembre de 1973 la esposa desapareció con el hijo y regresó a los Países Bajos. Allí entabló Proceso de divorcio y el 26 de septiembre de 1974 el matrimonio fue disuelto por decisión del Tribunal del Distrito de Amsterdam, que dejó sin resolver las cuestiones de la custodia del hijo y de los derechos de visitas. Puesto que el hijo estaba ya con la madre, el padre pidió al Tribunal, en diciembre de 1974 y de nuevo en marzo de 1975, que estableciese un arreglo provisional para las visitas. En mayo de 1975 el Tribunal concedió la custodia a la madre, sin tomar decisión alguna en cuanto al derecho de visita del padre; al padre de la ex esposa se le asignó la custodia conjunta, dado que el Sr. Hendriks estaba viviendo en el extranjero. A principios de 1978, no obstante, el autor pidió a la Junta de Protección y Atención de Menores que intercediera para establecer contactos entre su hijo y él. Debido a la negativa de la madre a cooperar, las gestiones de la Junta no tuvieron éxito y éste recomendó al autor que recurriese al Juez de menores del Tribunal del Distrito de Amsterdam. El 16 de junio de 1978 el autor pidió al Juez de menores que estableciese un primer contacto entre su hijo y él y, posteriormente, que estableciese un arreglo para las visitas. El 20 de diciembre de 1978 el Juez de menores, sin encontrar culpa alguna por parte del padre, desestimó la petición, basándose en que la madre seguía oponiéndose a esos contactos. A este respecto, el Juez de menores observó:

“Que en general el tribunal es de la opinión que los contactos entre el cónyuge que no tiene la custodia de un hijo o hijos y ese hijo o hijos deben ser posibles; que, si bien el tribunal considera que la petición del padre es razonable, la madre puede en conciencia no aceptar una orden de visita o

tan siquiera una sola reunión entre el hijo y su padre en terreno neutral, pese al hecho de que la anta de Protección y Atención de Menores acepte intervenir y haya ofrecido garantías; que, debido en parte, a la actitud de la madre, es de esperar que los intereses del niño resulten perjudicados si el tribunal impone una orden.”

2.2. El 9 de mayo de 1979, el autor recurrió al Tribunal de Apelación de Amsterdam, aduciendo que la negativa de la madre a cooperar no era un fundamento válido para rechazar su petición. El 7 de junio de 1979 el Tribunal de Apelación confirmó el fallo del tribunal inferior: “Considerando... como premisa fundamental que en principio el hijo debe tener contactos regularmente con ambos padres, si se quiere que reciba una educación equilibrada y que pueda identificarse también con el progenitor que no tiene la custodia. Que, no obstante lo anterior, puede haber casos en que no es posible atenerse a este principio. Que esto puede ocurrir particularmente, como sucede en el presente caso, cuando hayan transcurrido varios años desde que los padres se divorciaron, ambos hayan contraído nuevamente matrimonio, pero subsista un grave conflicto entre ellos. Que en un caso de esta naturaleza es probable que una orden de visita suscite tensiones en la familia del progenitor que tiene la custodia del hijo y que a gste pueda plantearse fácilmente un conflicto de lealtades. Que una situación como la descrita anteriormente no beneficiaría al niño, por ser irrelevante cuál de los progenitores haya causado la tensión, dado que deben prevalecer los intereses del niño, o sea el derecho a crecer sin estar sometido a tensiones innecesarias. Que además el padre no ha visto al hijo desde 1974, que éste ahora lleva una armoniosa vida familiar y ha venido a considerar como su padre al actual marido de su madre.”

2.3. El 19 de julio de 1979, el autor apeló por fundamentos jurídicos al Tribunal Supremo, aduciendo que la denegación sólo podía basarse en circunstancias excepcionales de la persona del progenitor que “constituyan un peligro cierto para la salud y el bienestar moral del hijo o que puedan dar lugar a una perturbación grave de su equilibrio mental, en tanto que en el caso de autos no se ha afirmado ni demostrado que existan o hayan existido esas circunstancias excepcionales”. El 15 de febrero de 1980, el Tribunal Supremo confirmó la decisión del Tribunal de Apelación, señalando que “nunca debe perderse de vista el derecho de acceso al hijo del progenitor que no tiene la custodia o al que no se concederá la custodia pero, como acertadamente declaró el tribunal en este caso, los intereses del hijo en definitiva deben tener importancia primordial”.

2.4. El autor afirma que el tribunal neerlandés no aplicó correctamente el párrafo 5 del artículo 161 del Código Penal Neerlandés que dispone lo siguiente: “a petición de ambos cónyuges o de uno de ellos, el tribunal dispondrá un acuerdo para el contacto entre el hijo y el cónyuge al que no se haya concedido la custodia del hijo. Si ese acuerdo no se ha establecido en el juicio de divorcio... podrá ser fijado en una fecha ulterior por el juez de menores”. Dado que el derecho del hijo a tener contactos con ambos progenitores es “inalienable”, el autor afirma que los tribunales de los Países Bajos deben conceder el derecho de visita al progenitor que no tiene la custodia, a menos que existan circunstancias excepcionales. Dado que los tribunales no dispusieron un acuerdo para el acceso mutuo en su caso y dado que no existían circunstancias excepcionales, el autor arguye que la legislación y la práctica neerlandesas no garantizan de modo efectivo la igualdad de derechos y responsabilidades de los cónyuges a la disolución del matrimonio ni la protección de los hijos, como lo exigen los párrafos 1 y 4 del artículo 23 del Pacto. En particular, el autor señala que la ley no da a los tribunales ninguna orientación sobre las circunstancias excepcionales que pueden servir de justificación para denegar este derecho fundamental de visitas mutuas. Para su equilibrio psicológico y desarrollo armonioso, el hijo debe mantener el contacto con el progenitor que no tiene la custodia, a menos que ese progenitor constituya un peligro para él. En el caso de su hijo y de él mismo, el autor afirma que, si bien los tribunales neerlandeses manifiestamente tuvieron presente lo que más interesaba al hijo, a éste se le ha denegado la oportunidad de ver a su padre durante 12 años basándose en el motivo insuficiente de que su madre se oponía tales contactos y que las visitas impuestas por el tribunal podrían causar una tensión psicológica perjudicial para el niño; el autor arguye que todo divorcio comporta tensión psicológica para todas las partes afectadas y que los tribunales erraron al decidir los intereses del hijo de una manera estática atendiendo solamente a protegerle de las tensiones, las cuales además no se deberían a la mala conducta del padre sino a la oposición categórica de la madre. El autor concluye que los tribunales deberían haber interpretado los intereses fundamentales del hijo de una forma dinámica, dando mayor importancia a la necesidad del hijo de mantener el contacto con su padre, incluso si el restablecimiento de la relación paternofilial pudiera haber originado inicialmente ciertas dificultades.

2.5. Teniendo presente el inciso a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, el autor declara que el 14 de septiembre de 1978 presentó una solicitud a la Comisión Europea de Derechos Humanos y que el examen del caso en ese órgano concluyó con la aprobación del informe de la Comisión del 8 de marzo de 1982. El

3 de mayo de 1984, el autor presentó una solicitud separada a la Comisión Europea en nombre de su hijo. El 7 de octubre de 1985, la Comisión declaró el caso inadmisibile, *ratione personae*.

2.6. Por lo tanto, el autor pidió al Comité de Derechos Humanos que examinara su petición ya que había agotado los recursos internos y que el mismo asunto no estaba pendiente de otro procedimiento de examen o arreglo internacionales.

Por decisión tomada el 26 de marzo de 1986 el Comité transmitió, con arreglo al artículo 91 de su reglamento provisional, la comunicación al Estado Parte y le solicitó informaciones y observaciones relacionadas con la cuestión de la admisibilidad de la comunicación.

4.1. En la exposición de fecha 9 de julio de 1986 que presentó conforme al artículo 91, el Estado Parte objeta el derecho del autor a presentar una solicitud en nombre de su hijo y agrega que:

“El parentesco entre Hendriks padre y Hendriks hijo no es de por sí motivo suficiente... para suponer que el hijo desee que se presente tal solicitud. Aunque el Sr. Hendriks tuviera derecho a presentar una solicitud en nombre de su hijo, es dudoso que se pueda presentar a Hendriks hijo como una “víctima” en el sentido del inciso b) del párrafo 1 del artículo 90 [del Reglamento Provisional del Comité] el Gobierno de los Países Bajos desea hacer constar que las autoridades neerlandesas nunca han impedido que Wim Hendriks hijo, se pusiera en contacto con su padre por propia iniciativa si ese era su deseo. A ese respecto, el Gobierno de los Países Bajos desea señalar que el Sr. Hendriks padre, se reunió con su hijo en 1985 y le recibió en su casa de la República Federal de Alemania.”

4.2. Con respecto a la compatibilidad de la comunicación con el Pacto, el Estado Parte afirma que el párrafo 4 del artículo 23 del Pacto:

“no parece que... comprenda una norma en el sentido de que una persona divorciada deba tener acceso a los hijos nacidos de su matrimonio si éstos no residen normalmente con ella. Si en el artículo no se establece ese derecho,... es innecesario dilucidar si ha sido realmente violado.”

4.3. Con respecto al agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, el Estado Parte señala que nada impide al autor pedir una vez más a los tribunales neerlandeses que dicten una orden de acceso a su hijo, basando su petición en un “cambio de

circunstancia”, ya que Wim Hendriks hijo, tiene actualmente más de 12 años de edad, lo que significa que, de conformidad con el párrafo b) del nuevo artículo 902 del Código de Procedimiento Civil, que entró en vigor el 5 de julio de 1982, Wim Hendriks hijo, habría de ser oído en persona por el Tribunal antes de que éste pudiera dictar su fallo.

5.1. En sus observaciones de fecha 3 de septiembre de 1986, el autor afirma que el fallo del Tribunal Supremo de los Países Bajos de 24 de febrero de 1980 le impide efectivamente acogerse de nuevo a los recursos de la jurisdicción interna.

5.2. Con respecto a la cuestión del derecho que le asiste a representar a su hijo ante el Comité, el autor presenta una carta de fecha 15 de noviembre de 1986, refrendada por su hijo, con la que adjunta copia de la primera carta de 30 de diciembre de 1985 y de las observaciones de fecha 3 de septiembre de 1986, refrendadas también por su hijo.

6.1. Antes de examinar cualquiera de las reclamaciones contenidas en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos debe decidir, de conformidad con el artículo 87 de su reglamento provisional, si esa comunicación es o no admisible con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto, en su 29º período de sesiones, el Comité tomó la decisión siguiente acerca de la admisibilidad de la comunicación.

6.2. El inciso a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo no permite que el Comité examine ninguna comunicación si el mismo asunto ha sido sometido ya a otro procedimiento de examen o a arreglos internacionales. El Comité comprobó que el asunto no era objeto de examen en otra instancia internacional. Observó asimismo, que el hecho de que el mismo asunto hubiese sido examinado en virtud de otro procedimiento no excluía la competencia del Comité ya que el Estado Parte no había formulado reserva alguna a tal efecto.

6.3. El inciso b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo no permite que el Comité considere una comunicación mientras no se hayan agotado los recursos internos. En relación con esto, el Comité observó que en su exposición de 9 de julio de 1986 el Estado Parte había informado al Comité de que nada impediría ahora al Sr. Hendriks pedir una vez más a los tribunales neerlandeses que dictasen una orden de acceso a su hijo. Sin embargo, el Comité observó que la reivindicación de este derecho por el Sr. Hendriks, iniciada hace 12 años ante los tribunales neerlandeses,

fue fallada por el Tribunal Supremo en 1980. Teniendo en cuenta la mencionada disposición del artículo 5 del Protocolo Facultativo *in fine* con respecto a los recursos que se prolongan injustificadamente, no cabía esperar que el autor volviese a dirigirse a los mismos tribunales para pedirles que dictasen una orden de acceso amparándose en que se había producido un “cambio de circunstancias”, a pesar de la modificación introducida en el procedimiento previsto por la legislación interna (promulgada en 1982) y conforme a la cual Hendriks hijo tendría ahora que haber sido oído en persona. El Comité señaló que, aunque en los litigios del derecho de familia, por ejemplo en asuntos de guarda de los hijos como en el presente, un cambio de circunstancias podría justificar en muchos casos la iniciación de un nuevo procedimiento, estimaba que en el asunto presente se había cumplido el requisito del agotamiento de los recursos internos.

6.4. En cuanto a la referencia por el Estado Parte al párrafo 4 del artículo 23 del Pacto (véase más arriba el párr. 4.2), esto es, si la disposición en cuestión establece o no el derecho de los padres divorciados a tener acceso a sus hijos, el Comité decidió examinar esta cuestión con el fondo del asunto.

7. En consecuencia, el 25 de marzo de 1987 el Comité decidió que la comunicación era admisible. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, se pidió al Estado Parte que presentara al Comité, en un plazo de seis meses desde la fecha en que se transmitiera la decisión sobre admisibilidad, explicaciones o declaraciones por escrito en las que aclarara el asunto y las medidas que hubiera adoptado al respecto.

8.1. En la exposición presentada de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, de fecha 19 de octubre de 1987, el Estado Parte aduce que el párrafo 4 del artículo 23 del Pacto no garantiza el derecho de visita al hijo al cónyuge divorciado cuyos hijos no residan normalmente con él. Ni los trabajos preparatorios ni el texto de dicho artículo parecerían permitir esta interpretación. El Estado Parte afirma además que ha satisfecho los requisitos del párrafo 4 del artículo 23 ya que el ordenamiento jurídico de los Países Bajos garantiza la igualdad de derechos y responsabilidades de los cónyuges cuyo matrimonio se ha disuelto por divorcio y asegura también la protección necesaria a los hijos. A raíz del divorcio, puede concederse la custodia de los hijos a la madre o al padre. El Estado Parte afirma que:

“En general, cabe suponer que un divorcio provoca tales tensiones que es fundamental para los intereses del niño que se conceda la custodia a uno

solo de los cónyuges. En los casos de esta clase, el párrafo 1 del artículo 161 del libro primero del Código Civil establece que tras la disolución de un matrimonio por el divorcio, se asignará la custodia a uno de los cónyuges. Ese cónyuge tendrá la custodia exclusiva del hijo. Los tribunales deciden qué cónyuge debe tener la custodia tras el divorcio. Se procede así teniendo en cuenta el interés del hijo. Por consiguiente, cabe concluir que, mediante esas disposiciones, la ley de los Países Bajos garantiza efectivamente la igualdad de derechos y responsabilidades de los padres, tras la disolución del matrimonio, teniendo en cuenta la necesidad de proteger adecuadamente al hijo.”

El Estado Parte añade que, al concederse el divorcio, los padres suelen ponerse de acuerdo sobre un sistema de visitas entre el hijo y el cónyuge al que no se ha concedido la custodia. De conformidad con el párrafo 5 del artículo 161 del Código Civil, este último también puede pedir al Tribunal que disponga un acuerdo sobre visitas.

8.2. El Estado Parte explica además que si el Comité interpreta el párrafo 4 del artículo 23 como una garantía del derecho de visita al hijo por parte del cónyuge al que no se ha concedido la custodia, desea observar que dicho derecho se ha desarrollado en la práctica en el ordenamiento jurídico de los Países Bajos;

“Aunque no está recogido explícitamente en la legislación de los Países Bajos, se presume que el cónyuge al que no se ha concedido la custodia tiene derecho de visita. Este derecho se deriva del párrafo 1 del artículo 8 de la Convención Europea de Salvaguardia de los Derechos del Hombre y de las libertades fundamentales, que dispone que toda persona tiene derecho a respeto de su vida de familia. Los Países Bajos son parte en dicha Convención que, por lo tanto, forma parte del ordenamiento jurídico de los Países Bajos. Que, el artículo 8 de la Convención es directamente aplicable en los Países Bajos, lo que permite a los particulares incoar procesos por separado ante los tribunales de los Países Bajos si son privados de dicho derecho.”

8.3. Por lo que respecta a la posible limitación del acceso al hijo en los casos en que ello se considera esencial en interés del hijo, el Estado Parte se remite a una sentencia del Tribunal Supremo de los Países Bajos de 2 de mayo de 1988 cuyo pasaje pertinente dice así:

“El derecho al respeto de la vida de familia, incluido en el artículo 8 de la Convención Europea de Derechos, no implica que el cónyuge al que no se concede la custodia de su hijo menor tenga derecho al contacto con él

cuando ese contacto no redunde en el mejor interés del hijo por causar perturbaciones y tensiones considerables en la familia en la que esté viviendo. Reconocer ese derecho al cónyuge al que no se conceda la custodia irá en contra de los derechos del hijo según el artículo 8 de la Convención.”

Se trata, según se afirma, de un caso en que el principal interés en juego es “la protección necesaria a los hijos”, en el sentido del párrafo 4 del artículo 23 del Pacto. El Estado Parte añade que la Cámara Baja de los Estados Generales estudia en la actualidad un proyecto de ley relativo al acuerdo de acceso en el caso de divorcio. Este proyecto de ley propone que al cónyuge a quien tras el divorcio no le haya sido concedida la custodia tenga un derecho reglamentado de acceso y formula cuatro motivos de denegación del acceso en interés del hijo, cuando:

- a) El acceso tenga un efecto gravemente perjudicial para el bienestar mental o físico del hijo,
- b) Sea evidente que el cónyuge no reúne las condiciones o es incapaz de asumir el derecho de accesos
- c) El acceso entre en conflicto en algún modo con el mejor interés del hijo
- d) El hijo de 12 años o más de edad haya sido oído y haya indicado que tiene graves objeciones que oponer al contacto con ese cónyuge”.

8.4. Por lo que respecta al derecho de acceso al hijo por parte de los padres, el Estado Parte señala que este derecho no es absoluto y siempre puede ser limitado en aras del interés del hijo. La limitación puede adoptar la forma de denegación del derecho de acceso al cónyuge al que no se ha concedido la custodia, o de restricción de los acuerdos de acceso, por ejemplo, limitando la amplitud del contacto. Los intereses del cónyuge al que no se haya concedido la custodia sólo serán suprimidos y le será denegado el acceso si se considera que ello redundaría en el interés del niño. Sin embargo, en los casos en que el cónyuge al que se ha concedido la custodia reaccione a las disposiciones de acceso de modo tal que cause considerable perturbación y tensión en la familia en que esté viviendo el hijo, existirán motivos para denegar el derecho de acceso al cónyuge al que se no se ha concedido la custodia. En este caso, pueden rechazarse las solicitudes de acceso o revocarse los derechos de acceso teniendo en cuenta los supremos intereses del hijo.

8.5. El Estado Parte recuerda asimismo, que se tuvieron en cuenta todos esos elementos al decidir si el autor debía tener acceso a su hijo. Esto hizo que todas las instancias denegaran el derecho de acceso.

8.6. El Estado Parte llega a la conclusión de que no se ha violado el Párrafo 4 del artículo 23 del Pacto y afirma que la obligación de asegurar la igualdad de derechos y responsabilidades de los cónyuges en caso de disolución del matrimonio a que se hace referencia en dicha disposición no se extiende a garantizar el derecho de acceso en la forma de un acuerdo de acceso. Por el contrario, considera que si se ha de interpretar que el artículo mencionado otorga ese derecho, el ordenamiento jurídico de los Países Bajos ya lo garantiza. En el caso del autor, se presumió que existía ese derecho pero los tribunales impidieron su ejercicio en interés del hijo. El principio de conceder la protección necesaria al hijo en el momento de la disolución del matrimonio invalidó la demanda de ejercicio de este derecho de acceso.

9. En Sus observaciones de fecha 23 de enero de 1988, el autor afirma que el párrafo 5 del artículo 161 del Código Civil neerlandés debería haberse interpretado en el sentido de que el juez debe siempre, salvo en casos excepcionales, asegurar la continuación de los contactos entre el hijo y el progenitor que no tenga la custodia. El autor concluye que, como en el derecho neerlandés no existe una norma que disponga claramente la continuación de la relación paterno-filial y la responsabilidad paterna, los tribunales neerlandeses, ejerciendo una facultad discrecional ilimitada, violaron sus derechos y los derechos de su hijo reconocidos en el Pacto al denegar sus peticiones del derecho de visita.

10.1. El Comité de Derechos Humanos ha examinado la presente comunicación tomando en cuenta toda la información que le han facilitado las Partes, según lo previsto en el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo. Los hechos del caso no son controvertidos.

10.2. La principal cuestión sometida al Comité es la de saber si el autor de la comunicación ha sido víctima de una violación de los párrafos 1 y 4 del artículo 23 del Pacto por habersele denegado, como padre divorciado, el acceso a su hijo. El párrafo 1 del artículo 23 del Pacto prevé la protección de la familia por la sociedad y el Estado como sigue:

“La familia es el elemento natural y fundamental y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.”

En virtud del párrafo 4 del mismo artículo;

“Los Estados Partes en el presente Pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de

disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos.”

10.3. Examinando la comunicación, el Comité estima que importa subrayar que los párrafos 1 y 4 del artículo 23 del Pacto enuncian tres reglas de igual importancia, a saber: que la familia debe ser protegida, que deben adoptarse medidas para garantizar la igualdad de derechos de los cónyuges a la disolución del matrimonio, y que deben tomarse disposiciones para asegurar a los hijos la protección necesaria. Las palabras “la familia”, que figuran en el párrafo 1 del artículo 23, no designan solamente el hogar familiar tal como existe mientras dura el matrimonio. La noción de familia engloba necesariamente las relaciones entre padres e hijos. Si es cierto que el divorcio pone legalmente término al matrimonio, no es menos cierto que no disuelve el vínculo que une al padre o a la madre con el hijo. Este vínculo no depende de que se mantenga el matrimonio de los padres. Parece que la prioridad conferida al interés del hijo es compatible con esa regla.

10.4. Los tribunales son generalmente competentes en los Estados Partes para apreciar las circunstancias propias de cada caso. No obstante, el Comité estima necesario que la ley fije algunos criterios que permitan a los tribunales llegar a una aplicación completa de las disposiciones del artículo 23 del Pacto. Entre estos criterios, el mantenimiento de relaciones personales y de contactos directos regulares del hijo con ambos padres parece esencial, salvo circunstancias excepcionales. Según el Comité, la voluntad unilateral contraria de uno de los padres no puede considerarse una circunstancia excepcional.

10.5. En el presente caso, el Comité observa que los tribunales neerlandeses, como lo había hecho anteriormente el Tribunal Supremo, reconocen el derecho del hijo a tener contactos permanentes con cada uno de sus padres, así como el derecho de visita del progenitor que no tiene la custodia. Pero dichos tribunales han considerado que esos derechos no podían ejercerse en este caso particular teniendo en cuenta el interés del hijo. Esta fue la opinión del tribunal a la luz de todas las circunstancias, aunque no declaró que hubiera habido conducta inadecuada por parte del autor de la comunicación.

11. En consecuencia, el Comité no puede concluir que el Estado Parte haya violado el artículo 23, pero señala a su atención la necesidad de completar la legislación como se indica en el párrafo 10.4.

APÉNDICE I

Voto particular del Sr. Vajin Dimitrijevic, el Sr. Omar El Shafei, la Sra. Rosalyn Higgins y el Sr. Adam Zielinski, emitido con arreglo al párrafo 3 del artículo 94 del reglamento provisional del Comité, relativo al dictamen del Comité sobre la comunicación N° 201/1985, Hendriks v. Los Países Bajos

1. La gran dificultad que vemos en este caso es que el derecho y la obligación indudables que tiene el tribunal interno de decidir lo que considera “el interés superior del hijo”, si se aplica de determinada manera, puede privar al progenitor que no tiene la custodia de los derechos que le confiere el artículo 23.

2. Sucede a veces en el derecho interno que el hecho mismo de la desavenencia familiar lleve a que el progenitor que no tiene la custodia pierda el acceso al hijo, aunque no haya mostrado ninguna conducta que de por sí haga indeseable ese contacto. Pero el artículo 23 del Pacto habla no sólo de la protección del hijo, sino también del derecho a la vida de familia. Coincidimos con el Comité en que este derecho a la protección del hijo y a la vida de familia subsiste en la relación paternofilial después de la terminación del matrimonio.

3. En el presente caso, el Tribunal del Distrito de Amsterdam rechazó la petición de acceso formulada por el padre, aunque consideró que la petición era razonable y que en general debía accederse a ella. De un examen de toda la documentación de que disponemos parece desprenderse que la denegación judicial de la petición del Sr. Hendriks se basó en las tensiones que podrían surgir si la madre se negaba a tolerar ese contacto, “tan siquiera una sola reunión entre el hijo y su padre en terreno neutral, pese al hecho de que la Junta de Protección y Atención de Menores acepte intervenir y haya ofrecido garantías” (decisión de 20 de diciembre de 1978). Dado que el Tribunal consideró que ni la personalidad ni la conducta del Sr. Hendriks eran de tal naturaleza que hicieran indeseable el contacto con su hijo, nos parece que la única circunstancia “excepcional” era la reacción de la madre de Wim Hendriks hijo frente a la posibilidad de que el padre tuviera acceso a él, y que esto determinó la opinión judicial sobre cuál era el interés superior del hijo.

4. No nos corresponde señalar que los tribunales se equivocaron al evaluar lo que más le convenía al hijo, dando prioridad a las dificultades y tensiones existentes en vez de a la importancia que a la larga tiene para el hijo el contacto con ambos padres. Sin

embargo, no podemos dejar de indicar que esta solución no respalda los derechos de familia que el artículo 23 del Pacto confiere al Sr. Hendriks y a su hijo.

Vojin Dimitrijevic
 Rosalyn Higgins
 Omar El Shafei
 Adam Zielinski

APÉNDICE II

Voto particular del Sr. Amos Wako, emitido con arreglo al párrafo 3 del artículo 29 del reglamento provisional del Comité, relativo al dictamen del Comité sobre la comunicación N° 201/1985, Hendriks v. Los Países Bajos.

- 1.** La decisión del Comité de considerar que en el presente caso no hubo violación del artículo 23 del Pacto se debe a que no se siente inclinado a reexaminar la evaluación de los hechos efectuada por el tribunal local de un Estado Parte ni su ejercicio de las facultades discrecionales.
- 2.** Aunque valoro y comprendo perfectamente la opinión del Comité sobre este asunto, y de hecho he aceptado unirme al consenso, deseo hacer constar mi doble preocupación al respecto.
- 3.** Lo primero que me preocupa es que la práctica del Comité de no reexaminar las decisiones de los tribunales locales, si bien es prudente y apropiada, no la dicta el Protocolo Facultativo. En los casos en que los hechos están claros y las partes han facilitado los textos de todas las órdenes y decisiones pertinentes, el Comité debería estar dispuesto a examinar si son compatibles con las disposiciones concretas del Pacto invocadas por el autor. De esta forma, el Comité no actuaría como “cuarta instancia” para determinar si la decisión de un tribunal del Estado Parte es correcta según la legislación de ese Estado, sino que examinaría solamente si se han violado las disposiciones del Pacto invocadas por la supuesta víctima.
- 4.** En el caso que nos ocupa, el Comité declaró admisible la comunicación del Sr. Hendriks, indicando así que estaba dispuesto a examinar el fondo del caso. Sin embargo, lo que el Comité ha decidido fundamentalmente en su dictamen, es que no puede examinar si las decisiones de los tribunales neerlandeses de no conceder al

autor el derecho de visita a su hijo son compatibles con las disposiciones de protección de la familia y protección de los hijos establecidas en los artículos 23 y 24 del Pacto. El párrafo 10.3 de la decisión expone la forma en que el Comité entiende el alcance de los párrafos 1 y 4 del artículo 23 y el concepto de “familia”. En el párrafo 10.4, el Comité subraya la importancia de mantener un contacto personal permanente entre el hijo y ambos padres, salvo circunstancias excepcionales. Declara además que la oposición unilateral de uno de los padres, como al parecer sucedió en este caso, no puede considerarse una circunstancia excepcional. Por consiguiente, el Comité debería haber aplicado estos criterios a los hechos del caso Hendriks, a fin de determinar si hubo una violación de los artículos del Pacto. En cambio, el Comité declara que no hubo violación, basándose en que no debe cuestionarse el ejercicio de las facultades discrecionales por los tribunales locales.

5. Lo segundo que me preocupa es si la legislación neerlandesa, como se aplicó a la familia Hendriks, es compatible con el Pacto. El párrafo 5 del artículo 161 del Código Civil neerlandés no establece el derecho legal de acceso al hijo en favor del progenitor que no tiene la custodia, sino que deja la cuestión del derecho de visita totalmente a la discreción del juez. La legislación neerlandesa no contiene criterios concretos para denegar el acceso. Se plantea pues la cuestión de si dicha legislación general puede considerarse suficiente para garantizar la protección de los hijos, en particular el derecho de los hijos a tener acceso a ambos padres, y para asegurar la igualdad de derechos y obligaciones de los esposos en caso de disolución del matrimonio, según lo previsto en los artículos 23 y 24 del Pacto. A mi juicio, la continuación de los contactos entre el hijo y el progenitor que no tiene la custodia es demasiado importante para dejarla exclusivamente a la opinión del juez, sin ninguna orientación legislativa ni criterios claros; de ahí las normas internacionales que están surgiendo, en particular las convenciones internacionales contra el secuestro de hijos por los padres, los acuerdos bilaterales que prevén el derecho de visita y, sobre todo, el proyecto de convención sobre los derechos del niño (párrafo 3 del proyecto de artículo 6), que dispone:

“El niño que está separado de uno de los padres o de ambos tiene derecho a mantener relaciones personales y contactos directos con ambos padres en forma regular, salvo circunstancias excepcionales”.

El párrafo 2 del proyecto de artículo 6 bis dispone análogamente:

“El niño cuyos padres residan en Estados diferentes tendrá derecho a mantener periódicamente, salvo en circunstancias excepcionales, relaciones personales y contactos directos con el padre y con la madre...”.

6. Los hechos presentados al Comité en este caso no revelan la existencia de circunstancias excepcionales que puedan haber justificado la denegación de los contactos personales entre Wim Hendriks, hijo, y Wim Hendriks, padre. Los propios tribunales neerlandeses consideraron que la petición de acceso formulada por el padre era razonable, pero la denegaron basándose primordialmente en la oposición de la madre. Aunque los tribunales neerlandeses pueden haber aplicado correctamente la ley neerlandesa a los hechos del caso, me sigue preocupando que esa ley no recoja un derecho legal de acceso ni contenga criterios concretos con arreglo a los cuales pueda denegarse el derecho fundamental de contactos mutuos entre el progenitor que no tiene la custodia y su hijo. Me complace saber que el Gobierno neerlandés está estudiando actualmente la adopción de una nueva regulación que prevea el derecho legal de acceso y dé a los tribunales orientaciones sobre la denegación del acceso por circunstancias excepcionales. Esa legislación, si llegara a promulgarse, reflejaría mejor el espíritu del Pacto.

Amos Wako

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

34° período de sesiones

CCPR/C/34/D/202/1986

31 de octubre de 1988

GRACIELA ATO DEL AVELLANAL V. PERÚ
Comunicación N° 202/1986

*Observaciones del Comité de Derechos Humanos con arreglo al párrafo 4 del artículo 5
 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*

Presentada por: Graciela Ato del AvellanalPresunta víctima: La autoraEstado Parte interesado: PerúFecha de la comunicación: 13 de enero de 1986 (fecha de la carta inicial)Fecha de la decisión relativa a la admisibilidad: 9 de julio de 1987

El Comité de Derechos Humanos, establecido en cumplimiento del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Reunido el 28 de octubre de 1988,

Habiendo concluido el examen de la comunicación No 202/1986, presentada al Comité por Graciela Ato del Avellanal, con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Habiendo tomando en consideración toda la información por escrito puesta a disposición del Comité por la autora de la comunicación y por el Estado Parte interesado,

Aprueba las siguientes:

Observaciones con arreglo al párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo

1. La autora de la presente comunicación (carta inicial de fecha 13 de enero de 1986 y otra carta de fecha 11 de febrero de 1987) es Graciela Ato del Avellanal, ciudadana peruana nacida en 1934, empleada como profesora de música y casada con Guillermo Burneo, residente actualmente en el Perú. Está representada por un asesor. Se alega que el Gobierno del Perú ha violado los artículos 2 (1) y (3), 3, 16, 23 (4), y 26 del Pacto, dado que la autora ha sido supuestamente discriminada únicamente por ser mujer.

2.1. La autora es propietaria de dos edificios de apartamentos en Lima, que adquirió en 1974. Parece que cierto número de inquilinos se aprovecharon del cambio de propietario para dejar de pagar el alquiler de sus apartamentos. Después de tratar en vano de cobrar los alquileres debidos, la autora demandó a los inquilinos el 13 de septiembre de 1978. El Tribunal de Primera Instancia sentenció a su favor y ordenó a los inquilinos que le pagasen la renta debida desde 1974. La Corte Superior revocó la sentencia el 21 de noviembre de 1980 por la razón de procedimiento de que la autora no estaba facultada para demandar porque, de conformidad con el artículo 168 del Código Civil peruano, cuando una mujer está casada sólo el marido está facultado para representar la propiedad matrimonial ante los tribunales (“ El marido es el representante de la sociedad conyugal”). El 10 de diciembre de 1980 la autora apeló a la Corte Suprema de Justicia del Perú alegando, entre otras cosas, que según la Constitución peruana actualmente en vigor queda abolida la discriminación contra la mujer y que en el artículo 2 (2) de la Carta Magna peruana se establece que “la ley reconoce a la mujer derechos no menores que al varón”. Ello no obstante, el 15 de febrero de 1984, la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión de la Corte Superior.” En vista de eso, la autora interpuso recurso de amparo el 6 de mayo de 1984, alegando que en su caso el artículo 2 (2) de la Constitución había sido violado al habersele denegado el derecho a litigar ante los tribunales por ser mujer. La Corte Suprema rechazó el recurso de amparo el 10 de abril de 1985.

2.2. Habiendo, pues, agotado los recursos internos del Perú y de conformidad con el artículo 39 de la Ley peruana No 23506, en la que se explicita concretamente que los ciudadanos peruanos que consideren que sus derechos constitucionales han sido violados pueden apelar al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la autora pide asistencia a las Naciones Unidas para reivindicar su derecho a la igualdad ante los tribunales peruanos.

3. En su decisión de 19 de marzo de 1986, el Grupo de Trabajo del Comité de Derechos Humanos transmitió la comunicación al Estado Parte interesado, con arreglo al artículo 91 del reglamento provisional, y solicitó de ese Estado Parte informaciones y observaciones relacionadas con la cuestión de la admisibilidad de la comunicación en cuanto puede suscitar cuestiones en virtud de los artículos 14 (1), 16, y 26 junto con los artículos 2 y 3 del Pacto. El Grupo de Trabajo también pidió al Estado Parte que suministrara al Comité: a) el texto de la decisión de la Corte Suprema de fecha 10 de abril de 1985, b) los demás decretos o decisiones judiciales pertinentes que no haya proporcionado ya la autora y c) el texto de las disposiciones pertinentes de la legislación nacional, incluidos los del Código Civil y la Constitución del Perú.

- 4.1.** En su exposición de 20 de noviembre de 1986 el Estado Parte señaló que:
 “en la acción interpuesta por doña Graciela Ato del Avellanal y otro, la resolución expedida por este Supremo Tribunal con fecha 10 de abril de 1985 ha quedado consentida, al no haberse interpuesto contra ella el recurso de casación concedido por el artículo 42 de la Ley No. 23385”.
- 4.2.** La adjunta resolución de la Corte Suprema de fecha 10 de abril de 1985 declara:
 “no haber nulidad en la sentencia de vistá de fojas 12 en su fecha 24 de julio del año próximo pasado [1984], que declara IMPROCEDENTE la acción de amparo interpuesta a fojas 2 por doña Graciela Ato del Avellanal de Burneo y otro contra la Primera Sala Civil de la Corte Suprema, [y] Mandó que consentida o ejecutoriada que sea la presente resolución se publique en el Diario Oficial El Peruano por el término señalado “en el artículo cuarenta y dos de la ley número veintitrés mil quinientos seis”.
- 5.1.** Comentando la exposición del Estado Parte con arreglo al artículo 91, la autora, en sus observaciones de fecha 11 de febrero de 1987, aduce que:
 “1. Es falso que la resolución del 10.04.85 notificada el día 5 de agosto de 1985, haya quedado consentida. Tal como lo acredito con el cargo original adjunto, mis mandantes apelaron de dicha resolución mediante el escrito del 6 de agosto de 1985, con sello original de recepción de la Segunda Sala Civil de la Corte Suprema de 7 de agosto de 1985.
 2. La Corte Suprema nunca cumplió con notificar a mis mandantes la resolución que hubiera recaído sobre el escrito de apelación del 06.08.1985.”
- 5.2.** La autora adjunta igualmente copia de un nuevo recurso, con sello original de recepción de la Segunda Sala Civil de la Corte Suprema de 3 de octubre de 1985, en el cual se reitera el pedido para que se conceda la apelación interpuesta. Añade que:
 “tampoco la Corte Suprema notificó [a mis mandantes] la resolución que hubiera recaído sobre este escrito reiterativo de apelación”.
- 6.1.** Antes de considerar cualquier reclamación que figure en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos debe decidir, de conformidad con el artículo 87 de su reglamento provisional, si es o no admisible con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto.
- 6.2.** En lo que respecta al apartado a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, el comité observó que el caso objeto de la demanda de la autora no

estaba siendo examinado ni había sido examinado en virtud de otro procedimiento de investigación o arreglo internacional.

6.3. En relación con el apartado b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, el Comité tomó nota del argumento del Estado Parte de que la autora no había apelado la decisión de la Corte Suprema peruana, de 10 de abril de 1985. Sin embargo, a la luz de la exposición de la autora, de 11 de febrero de 1987, el Comité consideró que la comunicación satisfacía los requerimientos del apartado b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo. El Comité observó además que este asunto podía revisarse a la luz de cualesquiera nuevas observaciones o declaraciones que se recibieran del Estado Parte con arreglo al párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

7. Por lo tanto, el 9 de julio de 1987 el Comité de Derechos Humanos decidió que la comunicación era admisible, en cuanto suscitaba cuestiones en virtud de los artículos 14 (l), 16 y 26 junto con los artículos 2 y 3 del Pacto.

8. El plazo que tenía el Estado Parte para presentar sus observaciones con arreglo al párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo expiró el 6 de febrero de 1988. No se ha recibido ninguna respuesta del Estado Parte, a pesar de un recordatorio enviado el 17 de mayo de 1988.

9.1. El Comité de Derechos Humanos, habiendo considerado la presente comunicación a la luz de toda la información que se le facilitó, conforme a lo previsto en el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, observa que los hechos del caso, en la forma expuesta por la autora, no han sido refutados por el Estado Parte.

9.2. Al formular sus opiniones, el Comité tiene en cuenta que el Estado Parte no le ha facilitado ciertas informaciones y aclaraciones, especialmente en lo que respecta a las alegaciones sobre discriminación formuladas por la autora. A esos efectos no basta enviar el texto de las leyes y decisiones pertinentes, sin referirse específicamente a las cuestiones planteadas en la comunicación. En el párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo está implícito que el Estado Parte tiene el deber de investigar de buena fe todos los cargos de violación del Pacto que se formulen contra el Estado Parte y sus autoridades y de presentar al Comité la información pertinente. En estas circunstancias, se debe dar el valor debido a las alegaciones de la autora.

10.1. En lo que se refiere al principio enunciado en el párrafo 1 del artículo 14 del Pacto de que “todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia”, el Comité observa que el Tribunal de Primera Instancia dictó sentencia en favor de la autora, pero que la Corte Superior revocó esa decisión por la única razón de que conforme al artículo 168 del Código Civil peruano sólo el marido está facultado para actuar en representación de la propiedad matrimonial, lo que significa en otros términos que la mujer no tiene los mismos derechos que el hombre a los efectos de demandar en juicio.

10.2. En lo que respecta a la discriminación por motivo de sexo, el Comité observa además que en virtud del artículo 3 del Pacto los Estados Partes se comprometen a “garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto” y que el artículo 26 dispone que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección de la Ley. El Comité considera que de los hechos expuestos a su consideración se desprende que en el caso de la autora la aplicación del artículo 168 del Código Civil peruano ha entrañado denegarle su igualdad ante los tribunales y constituye discriminación por motivo de sexo.

11. El Comité de Derechos Humanos, actuando de conformidad con el párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, estima que los hechos del presente caso, en la medida en que han continuado u ocurrido con posterioridad al 3 de enero de 1981 (fecha en que el Protocolo Facultativo entró en vigor para el Perú) constituyen violación del artículo 3, el párrafo 1 del artículo 14 y el artículo 26 del Pacto.

12. Por consiguiente, el Comité considera que el Estado Parte tiene la obligación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Pacto, de adoptar medidas eficaces para reparar las violaciones de que haya sido víctima la interesada. A este respecto, el Comité acoge complacido el compromiso expresado por el Estado Parte, en los artículos 39 y 40 de la Ley No 23506, de cooperar con el Comité de Derechos Humanos y de dar ejecución a sus recomendaciones.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

75° período de sesiones

CCPR/C/75/D/902/1999

30 de julio de 2002

JULIET JOSLIN Y OTRAS V. NUEVA ZELANDIA
Comunicación N° 902/1999

*Dictamen del Comité de Derechos Humanos emitido a tenor del párrafo 4 del artículo 5
 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*

Presentada por: Juliet Joslin y otras (representadas por el abogado Nigel C. Christie)

Presunta víctima: Las autoras

Estado Parte: Nueva Zelanda

Fecha de la comunicación: 30 de noviembre de 1998 (comunicación inicial)

El Comité de Derechos Humanos, establecido en virtud del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Reunido el 17 de julio de 2002,

Habiendo concluido el examen de la comunicación N° 902/1999 presentada al Comité de Derechos Humanos por Juliet Joslin y otras con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado por escrito el autor de la comunicación y el Estado Parte,

Aprueba el siguiente:

Dictamen a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo

1. Las autoras de la comunicación son Juliet Joslin, Jennifer Rowan, Margaret Pearl y Lindsay Zelf, todas ellas de nacionalidad neozelandesa y nacidas, respectivamente,

* Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Sr. Abdelfattah Amor, Sr. Nisuke Ando, Sr. Prafullachandra Natwarlal Bhagwati, Sra. Christine Chanet, Sr. Louis Henkin, Sr. Ahmed Tawfik Khalil, Sr. Eckart Klein, Sr. David Kretzmer, Sr. Rajsoomer Lallah, Sr. Rafael Rivas Posada, Sr. Martin Scheinin, Sr. Ivan Shearer, Sr. Hipólito Solari Yrigoyen, Sr. Patrick Vella y Sr. Maxwell Yalden.

** Se adjunta al presente documento el texto de un voto particular firmado por los miembros del Comité, Sr. Rajsoomer Lallah y Sr. Martin Scheinin.

el 24 de octubre de 1950, el 27 de septiembre de 1949, el 16 de noviembre de 1950 y el 11 de septiembre de 1951. Declaran que son víctimas de una violación por Nueva Zelanda del artículo 16; del artículo 17, en sí mismo y en conjunto con el párrafo 1 del artículo 2; el párrafo 1 del artículo 23 en conjunto con el párrafo 1 del artículo 2; el párrafo 2 del artículo 23 en conjunto con el párrafo 1 del artículo 2; y el artículo 26. Las autoras están representadas por un abogado.

LOS HECHOS EXPUESTOS POR LAS AUTORAS

2.1. La Srta. Joslin y la Srta. Rowan empezaron una relación lesbiana en enero de 1988. Desde ese momento han asumido conjuntamente la responsabilidad de sus hijos de matrimonios anteriores. Viviendo juntas mantienen un fondo común de recursos y tienen la propiedad conjunta de su vivienda. Mantienen relaciones sexuales. El 4 de diciembre de 1995 solicitaron, en virtud de la Ley de matrimonio de 1955, una licencia matrimonial en el Registro Local de Nacimientos, Defunciones y Matrimonios, notificando su intención de contraer matrimonio en la oficina local del Registro Civil. El 14 de diciembre de 1995 el Director General Adjunto del Registro Civil rechazó la solicitud.

2.2. Igualmente, la Srta. Zelf y la Srta. Pearl iniciaron una relación lesbiana en abril de 1993. También comparten la responsabilidad por los hijos de un matrimonio anterior, tienen un fondo común de recursos y mantienen relaciones sexuales. El 22 de enero de 1996 la oficina local del Registro Civil se negó a aceptar una notificación de su intención de contraer matrimonio. El 2 de febrero de 1996 la Srta. Zelf y la Srta. Pearl notificaron su intención de contraer matrimonio en otra oficina del Registro Civil. El 12 de febrero de 1996 el Director General del Registro Civil les informó de que la notificación no podía ser tramitada. Les comunicó que él mismo procedía legalmente al entender que la Ley de matrimonio sólo era aplicable a la unión entre un hombre y una mujer.

2.3. Las cuatro autoras solicitaron entonces al Tribunal Superior una declaración de que como parejas lesbianas, tenían legítimo derecho a obtener una licencia matrimonial y a contraer matrimonio en virtud de la Ley de matrimonio de 1955. El 28 de mayo de 1996 el Tribunal Superior rechazó la solicitud. Observando, entre otras cosas, que el párrafo 2 del artículo 23 del Pacto no se refería a la unión de personas del mismo sexo, el Tribunal sostuvo que era claro que el texto estatutario de la Ley de matrimonio se refería exclusivamente a la unión de un hombre y una mujer.

2.4. El 17 de diciembre de 1997 el pleno del Tribunal de Apelación desestimó la apelación de los autores. El Tribunal sostuvo unánimemente que era patente que la Ley de matrimonio se aplicaba exclusivamente a la unión entre un hombre y una mujer. Una mayoría del Tribunal sostuvo además que no constituía discriminación el hecho de que el matrimonio en la Ley respectiva se circunscribiera a la unión entre un hombre y una mujer. El Juez Keith, exponiendo en detalle las opiniones de la mayoría, no halló en el plan y el texto del Pacto, la jurisprudencia anterior del Comité, los trabajos preparatorios ni los estudios de expertos¹ ningún apoyo para el argumento de que limitar el matrimonio a la unión de un hombre y una mujer constituía una violación del Pacto.

LA DENUNCIA

3.1. Las autoras sostienen que ha habido violación del artículo 26 porque el hecho de que la Ley de matrimonio no contemple la unión entre homosexuales discrimina contra ellos directamente por motivo de sexo e indirectamente por motivo de su orientación sexual. Declaran que el hecho de no poder contraer matrimonio les ocasiona un “perjuicio real” por diversos conceptos: se ven privadas de la posibilidad de contraer matrimonio, que es un derecho civil fundamental, excluidas como miembros de pleno derecho de la sociedad; su relación es estigmatizada, con la eventual erosión de la autoestima; y no tienen la posibilidad de elegir si contraer o no matrimonio, como hacen las parejas heterosexuales.

3.2. Los autores sostienen que la diferenciación que hace la Ley de matrimonio no puede justificarse por ninguno de los diversos motivos que podría invocar el Estado. Éstos son que el matrimonio se centra en la procreación y los homosexuales son incapaces de procrear; el reconocimiento de que el matrimonio homosexual validaría un “estilo de vida particular”; que el matrimonio es consecuente con la moral y las buenas costumbres; que el matrimonio es una institución de longevidad; que están disponibles otras modalidades contractuales/arreglos particulares; que una liberalización de la institución actual del matrimonio abriría las compuertas a todos los peligros; que el matrimonio es la estructura óptima para cuidar de los hijos, y que habría que respetar la decisión democrática del Parlamento.

¹ Harris, D., Joseph, S.: *The International Covenant on Civil and Political Rights and United Kingdom Law*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pág. 507 (“Parece claro que quienes redactaron el texto no previeron los matrimonios de homosexuales en las disposiciones del párrafo 2 del artículo 23.”).

3.3. A esas posibles justificaciones las autoras contraponen, en primer lugar, los argumentos de que la procreación no es el objeto central del matrimonio y no constituye un aspecto distintivo del matrimonio en el derecho neozelandés. En cualquier caso, las lesbianas podrían tener hijos utilizando tecnologías reproductivas y la autorización del matrimonio homosexual no afectaría la capacidad de procreación de los heterosexuales. En segundo lugar, no existe un “estilo de vida” homosexual. Por lo demás, la Ley de matrimonio no sanciona estilos de vida particulares y no hay prueba alguna de que un hipotético estilo de vida homosexual presente elementos que justifiquen una incapacidad para el matrimonio. En tercer lugar, de conformidad con los “Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”,² la moral pública no puede justificar una discriminación contraria al Pacto. En todo caso, según las autoras, la moral pública de Nueva Zelanda no es partidaria de que se excluya a los homosexuales del matrimonio.

3.4. En cuarto lugar, la longevidad o la tradición no pueden justificar la discriminación. En cualquier caso, la investigación histórica muestra que en diferentes épocas diversas sociedades en diferentes partes del mundo han reconocido las uniones homosexuales.³ En quinto lugar, si los homosexuales tuvieran que concertar arreglos contractuales o particulares de otro tipo para poder recibir los beneficios que se derivan del matrimonio, los heterosexuales deberían tener que pagar el mismo precio. Por otra parte, en Nueva Zelanda los arreglos contractuales no conferirían todos los beneficios del matrimonio. En sexto lugar, la autorización del matrimonio homosexual no tendría por qué dar lugar a la autorización de los matrimonios polígamos o incestuosos. Hay razones para no permitir tales matrimonios que no se dan en los matrimonios homosexuales. En séptimo lugar, las autoras sostienen que la investigación social norteamericana ha demostrado que el efecto de la paternidad homosexual en los niños no es sensiblemente distinto del de la heterosexual, incluso en lo que se refiere a la identidad sexual y el bienestar psíquico o emocional.⁴ En cualquier caso, ya hay parejas homosexuales, como la de las autoras, que cuidan de sus hijos. Por último, las autoras sostienen que en este caso no debe mostrarse

2 E/CN.4/1985/4, reimpreso en 36 ICJ Review 47 (junio de 1986).

3 Las autoras se refieren a Pantazis, A.: “An Argument for the Legal Recognition of Gay and Lesbian Marriage”, (1996) 113 South African Law Journal 556; y Eskridge, W.: “A History of Same-Sex Marriage”, (1993) 79 Virginia Law Review 1419.

4 Las autoras se refieren a Bozett, F.: *Gay and Lesbian Parents* (1987); Schwartz-Gotman, J.: “Children of Gay and Lesbian Parents” (1989) 14 *Marriage and Family Review* 177; y Patterson, C.: “Children of Lesbian and Gay Parents” (1992) 63 *Child Development* 1025.

ninguna deferencia hacia la voluntad democrática, expresada por las autoridades nacionales y en particular el poder legislativo, ya que está en juego una cuestión de derechos humanos.⁵

3.5. Las autoras también sostienen que ha habido violación del artículo 16. Según ellas, el artículo 16 tiene por objeto afirmar la dignidad esencial de las personas mediante su reconocimiento como sujetos de derecho, tanto en cuanto individuos como en cuanto miembros de una pareja. La Ley de matrimonio, al impedir que las autoras obtengan los atributos y beneficios legales derivados del matrimonio, incluidas las ventajas del derecho de adopción, sucesión, propiedad matrimonial, protección familiar y pruebas, priva a las autoras de acceso a una institución importante a través de la cual las personas adquieren y ejercen personalidad jurídica.

3.6. Las autoras sostienen además que ha habido violación del artículo 17, tanto en sí mismo como en conjunto con el párrafo 1 del artículo 2, porque el hecho de restringir el matrimonio a las parejas heterosexuales viola los derechos de las autoras a la familia y la vida privada. Las autoras afirman que sus relaciones tienen todos los atributos de la vida familiar,⁶ pero se ven privadas de reconocimiento civil a través del matrimonio. Ello equivale a incumplimiento por el Estado de su obligación positiva de proteger la vida familiar. Es más, el que no se respeten la elección privada fundamental de la propia identidad sexual y las relaciones derivadas de ésta constituye una injerencia en la vida privada amparada por el artículo 17.⁷ Este tipo de injerencia es también arbitrario porque es discriminatorio, se basa en el prejuicio y no tiene justificación por las razones ya expuestas.

3.7. Las autoras sostienen además que ha habido violación del párrafo 1 del artículo 23 en conjunto con el párrafo 1 del artículo 2. Declaran que sus relaciones reúnen todas las condiciones en que se basa el reconocimiento de una familia heterosexual, y que sólo falta el requisito del reconocimiento legal. Las autoras señalan que el párrafo 1 del artículo 2 exige que el reconocimiento de la familia no sea discriminatorio, requisito que no cumple la Ley de matrimonio.

5 Las autoras citan a Toonen c. Australia (comunicación 488/1992, dictamen aprobado el 31 de marzo de 1994, en 9.5) y Sutherland c. el Reino Unido ((1997) 24 EHRR-CD 22, en 62).

6 Las autoras se refieren a Aumeeruddy-Cziffra c. Mauricio (comunicación N° 35/1978) y Abdulaziz y otros c. el Reino Unido ((1985) 7 EHRR 471).

7 Las autoras se refieren a Coeriel y otros c. los Países Bajos (comunicación N° 453/1991, dictamen aprobado el 31 de octubre de 1994, en 10.2).

3.8. Por último, las autoras afirman que ha habido violación del párrafo 2 del artículo 23 en conjunto con el párrafo 1 del artículo 2. Declaran que el derecho de hombres y mujeres a contraer matrimonio debe ser interpretado a la luz del párrafo 1 del artículo 2, que prohíbe las distinciones de cualquier tipo. Como la Ley de matrimonio hace una distinción basada en el motivo prohibido del sexo, en cuyo ámbito está incluida la orientación sexual,⁸ se han violado los derechos de las autoras a este respecto. Si bien el Tribunal Europeo ha sostenido que el derecho respectivo en el Convenio Europeo de Derechos Humanos se circunscribe a la unión entre un hombre y una mujer,⁹ el Comité debería optar por una interpretación más amplia. Es más, si se examina el texto del párrafo, cuando se habla de “el hombre y la mujer” del párrafo 2 del artículo 23 no se quiere decir que sólo los hombres se casan con mujeres sino que los hombres como grupo y las mujeres como grupo pueden contraer matrimonio.

3.9. En cuanto al requisito del agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, las autoras sostienen que sería inútil apelar nuevamente la decisión del Tribunal de Apelación ante el Consejo Privado ya que los tribunales no pueden negarse a aplicar una legislación primaria como es la Ley de matrimonio.

EXPOSICIÓN DEL ESTADO PARTE SOBRE LA ADMISIBILIDAD Y EL FONDO

4.1. En cuanto al agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, el Estado Parte rechaza las afirmaciones de las autoras en el sentido de que es inútil apelar ante el Consejo Privado, señalando que el Consejo Privado podría interpretar el texto de la Ley de matrimonio en el sentido de que permite un matrimonio entre lesbianas. El Estado Parte observa que los tribunales inferiores consideraron que era patente el sentido estatutario de la ley y que no había ninguna incongruencia entre la Ley de la Carta de Derechos y el derecho de no discriminación enunciado en ella. Los tribunales locales tenían ante sí una cuestión de interpretación estatutaria, y el Consejo Privado bien podría llegar a una conclusión diferente en cuanto al significado de la ley. Sin embargo, el Estado Parte se niega expresamente a formular una conclusión con respecto a la admisibilidad de la comunicación por este u otros conceptos.

⁸ Toonen c. Australia, op. cit.

⁹ Sheffield y Horsham c. el Reino Unido (31-32/1997/815-816/1018-1019, dictamen de 30 de julio de 1998) que interpreta el artículo 12 (“Hombres y mujeres en edad de contraer matrimonio tienen derecho a contraer matrimonio y fundar una familia de conformidad con la legislación nacional que rige el ejercicio de este derecho”).

4.2. En cuanto al fondo de la comunicación, el Estado Parte rechaza el argumento de las autoras de que el Pacto exige a los Estados Partes que autoricen a las parejas homosexuales a contraer matrimonio, observando que dicho planteamiento impondría la redefinición de una institución legal amparada y definida por el propio Pacto y de una institución que refleja valores sociales y culturales del Estado Parte que son compatibles con el Pacto. El derecho y la política del Estado Parte protegen y reconocen a las parejas homosexuales de diversas maneras. Sin embargo, su reconocimiento a través de la institución del matrimonio es algo que “va mucho más allá del ámbito del Pacto”. El Estado Parte señala que, aunque varios Estados han instituido modalidades de registro de las parejas homosexuales, no hay ninguno que permita actualmente el matrimonio de homosexuales.¹⁰ El sentido fundamental del matrimonio en el Pacto y en otros instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y el derecho neozelandés es la unión entre un hombre y una mujer.

4.3. El argumento fundamental del Estado Parte es que el texto del párrafo 2 del artículo 23 del Pacto claramente prevé una definición del matrimonio como la unión de parejas de uno y otro sexo. En su sentido ordinario las palabras “contraer matrimonio” se refieren a parejas de uno y otro sexo.¹¹ Es significativo que en el párrafo 2 del artículo 23 figure el único derecho sustantivo protegido por el Pacto en que se alude específicamente al sexo, con la expresión “del hombre y de la mujer”, mientras que en todos los demás derechos se prescinde de consideraciones basadas en el sexo.¹² Esta lectura contextual se ve reforzada por el uso de las palabras “contrayentes” y “esposos”, que designan a las partes de sexo opuesto que contraen matrimonio, en los párrafos 3 y 4 del artículo 23. El consenso universal en la práctica de los Estados respalda este punto de vista: ningún Estado Parte prevé el matrimonio homosexual; y ninguno ha entendido que el Pacto sí lo prevea, por lo que nunca se han formulado reservas a ese respecto.

4.4. El Estado Parte observa que su interpretación del párrafo 2 del artículo 23 es coherente con los *travaux préparatoires* del Pacto. El artículo 23 se derivó directamente

10 El Estado Parte observa que actualmente el Parlamento neerlandés tiene ante sí un proyecto de ley que autorizaría el matrimonio de homosexuales.

11 Shorter Oxford English Dictionary, Clarendon (1993), en 1701-2 define “marry” como “join (two persons, one person to another) in marriage; constitute as husband and wife according to law or custom” y “marriage” como “legally recognised personal union entered into by a man and a woman”.

12 Con excepción de la prohibición de imponer la pena de muerte a las mujeres en estado de gravidez, que figura en el párrafo 5 del artículo 6.

del artículo 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el que se establece, en la única referencia específica al sexo que figura en la Declaración, el derecho de “los hombres y las mujeres... a casarse”. En los *travaux préparatoires* del artículo 23 figuran además repetidas referencias a “el marido y la mujer”.¹³ Tal interpretación está confirmada también por respetables comentarios de especialistas¹⁴ y por decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en las que se ha dictaminado repetidas veces que la disposición equivalente del Convenio Europeo no abarca a las parejas homosexuales.¹⁵

4.5. El Estado Parte destaca que los términos específicos del párrafo 2 del artículo 23, que aluden claramente a parejas de distinto sexo, deben tenerse en cuenta en la interpretación de los otros derechos consagrados en el Pacto que se han invocado. Si se aplica la máxima interpretativa *generalia specialibus non derogant*, según la cual las disposiciones generales no deben derogar las disposiciones específicas, el significado específico del párrafo 2 del artículo 23 no permite derivar una interpretación contraria de otras disposiciones más generales del Pacto.

4.6. En cuanto al artículo 16, el Estado Parte sostiene que esta disposición confiere un derecho individual. No es posible interpretar el artículo 16 en el sentido de que crea una obligación de reconocer formas particulares de relaciones de una manera dada, porque la personalidad jurídica que protege el artículo 16 es la de la persona, no la de parejas u otros grupos sociales. Tanto los *travaux préparatoires* como los comentarios de especialistas refuerzan la idea de que el artículo 16 tiene por objeto evitar que los Estados denieguen a las personas la posibilidad de disfrutar y hacer efectivos sus derechos legales, y no ocuparse de la capacidad de actuar de la persona.¹⁶ En consecuencia, el artículo 16 no puede entenderse en el sentido de que establece la

13 Comisión de Derechos Humanos, noveno período de sesiones (1953), A2929, cap. VI, párrs. 155 y 159; Tercera Comisión, noveno período de sesiones (1954), A/5000, párr. 1.

14 Ghandi, S.: “Family and Child Rights”, en Harris, D. Joseph, S. (eds.): *The International Covenant on Civil and Political Rights and United Kingdom Law* (Oxford, 1995) 491, párr. 507: “Parece estar claro que los redactores no previeron la inclusión de los matrimonios entre homosexuales o lesbianas en lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 23, en el que se habla del derecho “del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia””; y Nowak, M.: *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (Engel, Kehl, 1993) párr. 407: “La prohibición de los “matrimonios” entre parejas del mismo sexo se ve reforzada por el uso del término “casarse”, que tradicionalmente se refiere sólo a personas de sexo diferente. Además, en el párrafo 2 del artículo 23 se hace particular hincapié, al igual que en las disposiciones comparables de los convenios regionales, en el derecho “del hombre y de la mujer” a contraer matrimonio” [con cursivas en el original].

15 *Rees v. United Kingdom*, 17 de octubre de 1986, series A, N° 106, pág. 19, párr. 49; *Cossey v. United Kingdom*, 27 de septiembre de 1990, series A, N° 184, pág. 17, párr. 43; *Sheffield and Horsham v. United Kingdom*, 30 de julio de 1998, series A, N° 8, pág. 2030, párr. 66.

16 A/4625, párr. 25, y Nowak, *supra*, párrs. 283 y 284.

adquisición de derechos como consecuencia de una condición jurídica particular, o de que confiere el derecho de actuar de una determinada manera, por ejemplo, de contraer matrimonio, en virtud de la ley.

4.7. En lo que respecta al artículo 17, tanto por sí solo como conjuntamente con el párrafo 1 del artículo 2, el Estado Parte se remite a la Observación general N° 16, en la que se afirma que el artículo 17 protege contra “todas esas injerencias y ataques” respecto de la expresión de la identidad de las personas. Los requisitos de la Ley de matrimonio, sin embargo, no constituyen una injerencia o un ataque respecto de la familia o la vida privada de las autoras, que están protegidas por la legislación general que regula la vida privada, los derechos humanos y el derecho de la familia. A diferencia de la legislación penal invocada en el caso *Toonen c. Australia*,¹⁷ la Ley de matrimonio no autoriza injerencias en los asuntos personales ni se inmiscuye de otra manera en la vida privada o familiar de las autoras, ni trata en general a éstas como miembros de un grupo social. Las autoras no están sujetas a ninguna restricción en la expresión de su identidad ni en las relaciones personales que pueden entablar, sino que piden más bien que el Estado confiera un estatuto jurídico particular a su relación.

4.8. En cuanto al párrafo 1 del artículo 23, junto con el párrafo 1 del artículo 2, el Estado Parte declara que, contrariamente a lo que se dice en la comunicación, no considera a las autoras, con o sin sus hijos, como familias. El derecho protege a la familia de varios modos, por ejemplo, mediante las leyes relativas a la protección de los niños, la protección de los bienes familiares, la disolución del matrimonio, etc. Aunque algunas de estas esferas no abarcan a las parejas homosexuales, ciertos sectores están siendo examinados,¹⁸ y varias otras medidas sí se aplican a las parejas homosexuales,¹⁹ en consonancia con los cambios sociales y en el marco de un examen cuidadoso y de extensas consultas. Ese trato diferencial está admitido, ya que la jurisprudencia del Comité es clara en cuanto a que las concepciones y el trato jurídico de las familias varían ampliamente.²⁰ En su Observación general N° 19, el Comité reconoce asimismo, que la ley y la política relativas a las familias puedan variar de una forma de familia a otra.

17 Comunicación N° 488/1992.

18 El Gobierno del Estado Parte ha presentado al Parlamento una legislación que propone la adopción de normas uniformes para los derechos de propiedad de las parejas estables no casadas, ya sean homosexuales o heterosexuales, y de las parejas casadas en caso de disolución de la relación.

19 Entre ellas figuran la disposición sobre la indemnización por accidentes, de la Ley de seguro de accidentes de 1998, la Ley de violencia intrafamiliar de 1995 y las medidas relativas a la inmigración en Nueva Zelanda.

20 *Hopu v. France* (comunicación N° 549/1993) y *Aumeeruddy-Cziffra v. Mauritius* (comunicación N° 35/1978).

4.9. El Estado Parte afirma, por lo tanto, que el párrafo 1 del artículo 23 permite claramente el trato diferente de diferentes formas de familia. El trato diferencial de las familias que comprenden a una pareja casada o están encabezadas por ella refleja también la obligación de los Estados Partes, según el párrafo 2 del artículo 23, de considerar el matrimonio como una institución aparte. El Estado Parte observa que está realizando un examen programático del derecho y la política que afectan a las parejas homosexuales para cerciorarse de que en su legislación y su práctica relativas a la familia se respeten los valores sociales, políticos y culturales.

4.10. Respecto del párrafo 2 del artículo 23, conjuntamente con el párrafo 1 del artículo 2, el Estado Parte se remite a sus declaraciones anteriores de que el párrafo 2 del artículo 23 no puede interpretarse en el sentido de que abarca el derecho de una pareja homosexual a contraer matrimonio. En todo caso, la imposibilidad de que las parejas homosexuales contraigan matrimonio en el derecho neozelandés no se deriva de un trato diferencial de las parejas homosexuales, sino de la naturaleza misma de la institución del matrimonio reconocida en el párrafo 2 del artículo 23.

4.11. En cuanto al artículo 26, el Estado Parte insiste en que la imposibilidad de que las parejas homosexuales contraigan matrimonio dimana directamente del párrafo 2 del artículo 23 del Pacto y, por lo tanto, no puede constituir discriminación con arreglo al artículo 26. Pasando a los elementos de discriminación previstos en ese artículo, el Estado Parte argumenta en primer lugar que el hecho de que los homosexuales no puedan contraer matrimonio no se deriva de una distinción, exclusión o restricción, sino más bien de la naturaleza intrínseca del matrimonio mismo. Según la concepción universalmente aceptada en la actualidad, el matrimonio sólo es posible entre personas de sexo opuesto, y así se dispone en el derecho civil de todos los demás Estados Partes en el Pacto. Aunque en los últimos años algunos Estados Partes han instituido formas de reconocimiento oficial de las relaciones homosexuales, ninguna de esas formas ha sido descrita como matrimonio ni posee los mismos efectos jurídicos que éste. Como tal, el matrimonio se concibe claramente, y así lo reafirma el párrafo 2 del artículo 23, como un acto entre personas de distinto sexo.

4.12. El Estado Parte sostiene que con su intento de interpretar el principio de la no discriminación de manera que se redefina la institución del matrimonio, las autoras no buscan la no discriminación sino la identidad de trato, lo que rebasa con mucho el ámbito del artículo 26. En los *travaux préparatoires* del Pacto se reconoce

también que el derecho a la no discriminación no exige la identidad de trato.²¹ La institución del matrimonio es un caso claro en que el fondo de la ley necesariamente crea una diferencia entre las parejas de sexo opuesto y otros grupos o personas, y por lo tanto la naturaleza de la institución no puede constituir una discriminación contraria al artículo 26.

4.13. En segundo lugar, la imposibilidad de las parejas homosexuales de contraer matrimonio en virtud del derecho neozelandés no representa en todo caso una distinción o diferenciación por motivos de sexo u orientación sexual. El elemento determinante es la naturaleza de la pareja, no la de sus miembros. La Ley de matrimonio concede a todas las personas los mismos derechos respecto del matrimonio, independientemente de su sexo y de su orientación sexual, y no establece diferencias entre las personas sobre esa base. Lo que la ley hace es otorgar un estatuto civil definido a una forma definida de grupo social. A ese respecto, el Estado Parte alude a una decisión reciente del Tribunal de Justicia Europeo, en la que se dictaminó que la concesión de prestaciones particulares a las parejas de sexo opuesto y no a las parejas homosexuales no constituía discriminación por motivos de sexo, ya que la disposición se aplicaba por igual a hombres y mujeres.²²

4.14. En tercer lugar, el Estado Parte arguye que la diferenciación está objetiva y razonablemente justificada si responde a un propósito legítimo en virtud del Pacto. Al diferenciar entre parejas homosexuales y parejas de sexo diferente, la Ley de matrimonio se basa en criterios claros e históricamente objetivos y se propone cumplir el propósito de proteger la institución del matrimonio y los valores sociales y culturales que esa institución representa. La legitimidad de este propósito se reconoce explícitamente en el párrafo 2 del artículo 23 del Pacto.

COMENTARIOS DE LAS AUTORAS

5.1. Las autoras rechazan los argumentos del Estado Parte relativos a la admisibilidad y al fondo. En cuanto a la admisibilidad, sostienen que, aun cuando los tribunales estimaran que el verdadero sentido de la Ley de matrimonio es discriminatorio y viola la Carta de los Derechos, estarían obligados igualmente a aplicar la Ley de matrimonio, porque la legislación primaria no puede anularse por motivos de

21 Quinto período de sesiones (1949), sexto período de sesiones (1950), octavo período de sesiones (1952), A/2929, cap. VI, párr. 179.

22 Grant c. South-West Trains Ltd. (Caso C-249/96, dictamen de 17 de febrero de 1998).

incompatibilidad con la Carta de los Derechos. En cuanto al fondo, las autoras afirman que la decisión del Tribunal de Apelación de que la Ley de matrimonio no es discriminatoria fue una decisión equivocada. Sostienen que, puesto que i) los homosexuales son tratados en forma diferente de los heterosexuales con respecto al matrimonio, ii) este trato diferencial se basa en el sexo y en la orientación sexual y iii) las parejas homosexuales sufren por ello un daño y una estigmatización considerables, la Ley de matrimonio es discriminatoria. En apoyo de esta afirmación, las autoras citan una decisión reciente del Tribunal Supremo de la Columbia Británica en el sentido de que la denegación del acceso al matrimonio con arreglo al derecho canadiense es discriminatoria.²³

5.2. Las autoras sostienen que los tribunales nacionales se equivocaron en lo que respecta a la legislación de Nueva Zelanda, al decidir que, según la legislación local las parejas homosexuales no pueden casarse. Las autoras aducen que los tribunales no prestaron atención al requerimiento de su legislación nacional de que la Ley sobre el matrimonio debe interpretarse de conformidad con la disposición de no discriminación de la Ley de la Carta de Derechos de 1990. Los tribunales no lo hicieron así, a pesar de que el Gobierno no había justificado objetivamente la distinción de la Ley sobre el matrimonio. Las autoras continúan aduciendo que los tribunales se remitieron erróneamente a una idea “tradicional” fija del matrimonio, afirmando que la discriminación anterior no puede justificar la discriminación continua y que esa opinión no tiene en cuenta la evolución de las estructuras sociales. Según las autoras, como estructura social, el matrimonio puede “desestructurarse” y también “reestructurarse” socialmente. Los autores entienden que los tribunales locales compuestos de mayorías heterosexuales, creen firmemente en el “heterosexismo dominante”. Afirman que la sociedad y el Estado han programado sus memorias selectivas para construir el matrimonio en forma heterosexual inherente y naturalmente, excluyendo sin duda así del acceso al matrimonio a quienes consideran “pervertidos”. Los autores insisten en que el matrimonio en Nueva Zelanda es un acto secular realizado con arreglo a normas seculares, y que las concepciones religiosas de otros no deben limitar los derechos de los homosexuales.

5.3. Según los autores, su exclusión de la institución del matrimonio no reconoce la dignidad inherente de los homosexuales ni sus derechos iguales e inalienables como miembros de la familia humana, no aporta los fundamentos de libertad y justicia de

23 *Egale Canada Inc., Shortt et al v. Attorney-General of Canada et al* (inédito, 2001 BCSC 1365, 2 de octubre de 2001).

los homosexuales, no protege los derechos humanos de los homosexuales, no utiliza el imperio de la ley para proteger esos derechos, o para demostrar que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado su fe en la dignidad y el valor de las personas lesbianas y gays como seres humanos.

5.4. Las autoras consideran asimismo, que las parejas homosexuales tienen una expectativa legítima, derivada de la disposición de los Pactos sobre la igualdad, que el Estado Parte persigue activamente la adopción de medidas legislativas que fomenten el reconocimiento de las relaciones homosexuales mediante una legislación apropiada. Sin embargo, las autoras aducen además que las mejoras adicionales en la situación jurídica de las parejas homosexuales no son una manera aceptable de abordar la discriminación anterior, y en todo caso las mejoras que se han introducido no proporcionan una mayor igualdad. Las autoras afirman que la inclusión de parejas homosexuales en la Ley de propiedad (relación) de 1976 (que prevé la igualdad de derechos de propiedad en caso de separación),²⁴ la Ley sobre la electricidad de 1992, la Ley sobre la violencia en el hogar de 1995, la Ley de acoso de 1992, la Ley del seguro de accidentes de 1998 y la Ley modificatoria de la reestructuración de la vivienda (alquileres en relación con los ingresos) de 2000 no reconoce plenamente a las parejas homosexuales. Los autores declaran que el Gobierno va a presentar en el Parlamento un proyecto de ley de unión civil, en el que se ofrece una alternativa al matrimonio para el reconocimiento legal de la relación. Pero ese proyecto de ley sería insuficiente y perpetuaría la desigualdad, pues probablemente no ofrecería todos los incidentes jurídicos del matrimonio. Las autoras también afirman que las otras mejoras legislativas de las parejas homosexuales previstas para el futuro en el proyecto de ley de reforma de la Ley de derechos humanos de 2001 son demasiado escasas y en general insatisfactorias.

5.5. Por último, en cuanto a la práctica del Estado, los autores señalan que un Estado Parte, los Países Bajos, autorizaron el matrimonio civil de las parejas homosexuales el 1º de abril de 2001.

²⁴ Los autores se refieren también a este respecto a un caso no especificado en el Tribunal Superior en que una sala ordenó a la mujer de una pareja lesbiana que no tenía la custodia, a la que anteriormente se le había denegado una solicitud de adopción, que pagara la pensión alimenticia de un niño. Afirman que una relación reconocida después de su separación debe reconocerse también antes.

DECLARACIONES ADICIONALES DEL ESTADO PARTE

6.1. El Estado Parte hizo declaraciones adicionales sobre las siguientes cuestiones, rechazando los comentarios de los autores y remitiéndose a sus declaraciones originales sobre las cuestiones restantes. El Estado Parte señala, en primer lugar, que su Gobierno todavía no ha decidido si aprobará el proyecto de ley de unión civil propuesto actualmente por un miembro del Parlamento. En segundo lugar, el Estado Parte indica que ha continuado su examen programático de la legislación y la política y, mediante la promulgación de la Ley de enmienda de los derechos humanos, ha aportado varias mejoras a la situación jurídica de las parejas homosexuales.²⁵ La Ley de reforma introduce también un procedimiento de denuncia de violación de los derechos humanos (disponiéndose de asistencia letrada pública) para impugnar la política gubernamental. Los tribunales podrán conceder recursos sustantivos. En caso de impugnarse la legislación, esos órganos podrán hacer una declaración de incoherencia que requiere una respuesta del Gobierno en 120 días, pudiendo publicarse órdenes obligatorias con respecto a políticas y prácticas. En todo caso, el Estado Parte no acepta que un procedimiento programático e incremental viole el Pacto.

6.2. En cuanto a la interpretación de la jurisprudencia por los autores, el Estado Parte discrepa de su interpretación. El Estado Parte aduce que, en contra de lo que suponen las autoras, el Tribunal Supremo de Columbia Británica no entendió que hubiera discriminación en el caso *Shortt*.²⁶ El Tribunal consideró que la violación de los derechos a la igualdad de los peticionarios en ese caso estaba justificada y, en consecuencia, no había habido violación de la Carta de Derechos y Libertades Canadiense. En cuanto al caso no especificado a que hacen referencia las autoras²⁷ el Estado Parte señala que en el caso de *Re an Application of T*²⁸ el Alto Tribunal determinó que la solicitud de T de adoptar a uno de los tres niños de su compañera

25 Esto comprende disposiciones en la Ley de delitos de 1961 y la Ley de la judicatura de 1908 (miembros de jurados), la Ley electoral de 1993 y la Ley de referendos (votación por correo) de 2000 (registro electoral), la Ley de vacaciones de 1981 (derecho a permiso para prestar cuidados y en caso de duelo), Ley sobre el alcoholismo y la drogadicción de 1996 (solicitudes de parientes para tratamiento obligatorio), Ley sobre tejidos humanos de 1964 (consentimiento para donar órganos internos u otros tejidos después de la muerte), Ley sobre el seguro de vida de 1908 (reglamentación obligatoria de disposiciones sobre seguros de las parejas), Ley de protección de derechos personales y de propiedad de 1988 (protección de las personas que no pueden administrar sus propios asuntos), Ley de venta de licores de 1989 (administración de locales autorizados), Ley de actuaciones sumarias de 1957 (servicio de documentos de los tribunales) y Ley de pensiones de guerra de 1954 (derecho a pensión).

26 Op. cit.

27 *Supra*, nota 23.

28 [1998] NZFLR 769.

lesbiana no redundaría, en realidad, en el interés superior del niño. El niño no obtendría ningún beneficio adicional del que ya le proporcionaba la tutela. En *A v. R*²⁹ como consecuencia de la separación de la misma pareja, el tribunal dictaminó con respecto a la pensión alimenticia de los niños a favor de quien tenía la tutela, a fin de protegerlos debidamente. El Estado Parte rechaza la afirmación de que esos casos ilustran el reconocimiento anómalo de la relación sólo después de terminar, aduciendo más bien que en cada caso se evalúan debidamente las necesidades de los niños y los efectos que tiene para ellos la relación en cada aspecto.

6.3. Por último, en respuesta a la afirmación de las autoras de que el Pacto crea legalmente una “expectativa legítima” de que las parejas homosexuales están reconocidas, el Estado Parte declara que, de acuerdo con sus disposiciones constitucionales, está obligado a garantizar, como lo ha hecho, que su legislación se ajusta al Pacto.

DELIBERACIONES DEL COMITÉ

EXAMEN DE LA ADMISIBILIDAD

7.1. De conformidad con el artículo 87 de su reglamento, antes de examinar las reclamaciones contenidas en la comunicación, el Comité de Derechos Humanos debe decidir si ésta es o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto.

7.2. El Comité se ha cerciorado de que este mismo asunto no ha sido sometido a otro procedimiento de examen o arreglos internacionales a los fines del apartado a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

7.3. Con respecto al agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna el Comité toma nota del argumento del Estado Parte de que el Consejo Privado podría haber interpretado el acta de matrimonio, en contra del procedimiento seguido por el Tribunal de Apelación, en la forma pretendida por las autoras. Sin embargo, el Comité observa que el Estado Parte declaró expresamente que “no se manifestaba en cuanto a la admisibilidad de la comunicación según el apartado b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo”. En vista de esta declaración y a falta de cualesquiera otras objeciones a la admisibilidad de la comunicación, el Comité decide que la comunicación es admisible.

29 (1999) 17 FRNZ 647.

EXAMEN DE LA CUESTIÓN EN CUANTO AL FONDO

8.1. El Comité de Derechos Humanos ha examinado la presente comunicación a la luz de toda la información que le han facilitado las partes, como se establece en el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

8.2. La principal queja de las autoras es que el Pacto obliga a los Estados Partes a ofrecer a las parejas homosexuales la posibilidad de casarse y que al negar esa posibilidad el Estado Parte viola los artículos 16 y 17 y los párrafos 1 y 2 del artículo 23 y el artículo 26 del Pacto. El Comité observa que el párrafo 2 del artículo 23 del Pacto trata expresamente de la cuestión del derecho al matrimonio. Dado que existe una disposición específica en el Pacto sobre el derecho al matrimonio, toda alegación sobre la violación de ese derecho ha de considerarse teniendo en cuenta esa disposición. El párrafo 2 del artículo 23 del Pacto es la única disposición sustantiva en que se define un derecho, utilizando el término “hombre y mujer”, en lugar de “todo ser humano”, “todos”, o “todas las personas”. El uso del término “hombre y mujer” en lugar de los términos generales utilizados en otros lugares de la parte III del Pacto, se ha entendido consistente y uniformemente en el sentido de que la obligación emanada del Tratado para los Estados Partes, según el párrafo 2 del artículo 23 del Pacto, es reconocer como matrimonio únicamente la unión entre un hombre y una mujer que desean casarse.

8.3. En vista del alcance del derecho al matrimonio conforme al párrafo 2 del artículo 23 del Pacto, el Comité no puede considerar que por el mero hecho de negar el matrimonio entre parejas homosexuales el Estado Parte haya violado los derechos de las autoras en virtud de los artículos 16 y 17, de los párrafos 1 y 2 y del artículo 23 ni del artículo 26 del Pacto.

9. El Comité de Derechos Humanos, actuando en virtud del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, opina que los hechos expuestos no revelan violación de ninguna disposición del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

[Aprobado en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

APÉNDICE

Voto particular de los miembros del Comité Sr. Rajsoomer Lallah y Sr. Martin Scheinin (coincidente).

No tenemos dificultad para unirnos al consenso del Comité en la interpretación del derecho al matrimonio según el párrafo 2 del artículo 23. Esta disposición entraña la obligación de los Estados de reconocer como matrimonio la unión de un hombre adulto y una mujer adulta que deseen casarse. La disposición no limita en modo alguno la libertad de los Estados, de que deseen casarse. La disposición no limita en modo alguno la libertad de los Estados, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 5, de reconocer, en forma de matrimonio o en otra forma comparable, el compañerismo entre dos hombres o entre dos mujeres. Sin embargo, de esa disposición no puede extraerse nada en apoyo de prácticas que violen los derechos humanos o la dignidad de las personas, como matrimonios de menores o matrimonios forzados.

En cuanto a la opinión unánime del Comité de que no puede hallar violación tampoco del artículo 26, en el no reconocimiento como matrimonio de relaciones del mismo sexo entre las autoras, deseamos agregar algunas observaciones. Esta conclusión no debe leerse como declaración general en el sentido de que el trato diferencial entre parejas casadas y parejas del mismo sexo no autorizadas por la ley a casarse no equivaldría nunca a una violación del artículo 26. Por el contrario, la jurisprudencia del Comité apoya la posición de que esa diferenciación puede muy bien, según las circunstancias de un caso concreto, equivaler a discriminación prohibida.

En contra de lo que afirma el Estado Parte (párr. 4.12) la opinión oficial del Comité es que la prohibición contra la discriminación por motivos de “sexo” en el artículo 26 comprende también la discriminación basada en la orientación sexual.³⁰ Y cuando el Comité sostiene que determinadas diferencias en el trato de parejas casadas y parejas heterosexuales no casadas se basa en criterios razonables y objetivos y, por consiguiente, no discriminatorios, la razón de este enfoque es la imposibilidad de esas parejas a elegir si contraen o no matrimonio, con todas las consecuencias que ello entraña.³¹ Tal posibilidad de elección no existe para parejas del mismo sexo en países donde la ley no permite el matrimonio entre estas parejas u otro tipo de asociación reconocida entre personas del mismo sexo, con consecuencias similares o idénticas a las del matrimonio. Por lo tanto, la denegación a parejas del

30 Toonen c. Australia, comunicación N° 488/1992.

31 Danning c. los Países Bajos, comunicación N° 180/1984

mismo sexo de ciertos derechos o beneficios que pueden tener las parejas casadas puede equivaler a una discriminación prohibida según el artículo 26, a menos que criterios razonables y objetivos justifiquen lo contrario.

Sin embargo, en el presente caso entendemos que las autoras no han demostrado, tal vez intencionadamente, que han resultado personalmente afectadas en relación con determinados derechos no relacionados necesariamente con la institución del matrimonio, mediante esa distinción entre personas casadas y no casadas que equivaldría a discriminación en virtud del artículo 26. Sus referencias a diferencias de trato entre parejas casadas y uniones del mismo sexo eran reiteraciones de la denegación del Estado Parte a reconocer uniones del mismo sexo en la forma específica de “matrimonio” (párr. 3.1), cuestión decidida por el Comité en virtud del artículo 23, o bien seguían sin justificarse en cuanto a si las autoras resultaron así personalmente afectadas (párr. 3.5). Teniendo en cuenta la afirmación del Estado Parte de que no considera a las autoras, con o sin sus hijos, como familias (párr. 4.8), estamos convencidos, al unísono al consenso del Comité, de que no ha habido violación del artículo 26.

[Firmado]: Rajsoomer Lallah

[Firmado]: Martin Scheinin

[Aprobado en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

74° período de sesiones

CCPR/C/74/D/919/2000

28 de junio 2002

MICHAEL ANDREAS MÜLLER Y IMKE ENGELHARD V. NAMIBIA **Comunicado N° 919/2000**

Dictamen del Comité de Derechos Humanos emitido a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Presentada por: El Sr. Michael Andreas Müller y la Sra. Imke Engelhard (representados por el letrado Clinton Light)

Presuntas víctimas: Los autores

Estado Parte: Namibia

Fecha de la comunicación: 29 de octubre de 1999 (comunicación inicial)

El Comité de Derechos Humanos, creado en virtud del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Reunido el 26 de marzo de 2002,

Habiendo concluido el examen de la comunicación N° 919/2000, presentada al Comité de Derechos Humanos por el Sr. Michael Andreas Müller y la Sra. Imke Engelhard, con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que han presentado por escrito los autores de la comunicación y el Estado Parte,

Aprueba el siguiente:

Dictamen a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo

1. Los autores de la comunicación, fechada el 8 de noviembre de 1999, son Michael Andreas Müller (en adelante Sr. Müller), ciudadano alemán, nacido el 7 de julio de 1962, e Imke Engelhard (en adelante Sra. Engelhard), ciudadana de Namibia, nacida el 16 de marzo de 1965, quienes afirman ser víctimas de la violación por Namibia del artículo 26, del párrafo 4 del artículo 23 y del párrafo 1 del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (el Pacto). Están representados por letrado.

LOS HECHOS EXPUESTOS POR EL AUTOR

2.1. El Sr. Müller, orfebre joyero, llegó a Namibia en julio de 1995 como visitante, pero le agradó tanto el país que decidió asentarse en la ciudad de Swakopmund. Empezó a trabajar para Engelhard Design, taller de joyería desde 1993, propiedad de la Sra. Engelhard. Los autores se casaron el 25 de octubre de 1996. Antes de hacerlo, pidieron asesoramiento jurídico sobre la posibilidad de adoptar el apellido de la Sra. Engelhard. Un profesional jurídico les indicó que ello era posible. Una vez casados, volvieron al mismo profesional para cumplir los trámites del cambio de apellido. Entonces se les informó de que, aunque la mujer podía tomar el apellido del marido sin ningún trámite, el marido tendría que solicitar un cambio de apellido.

2.2. Conforme al párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería N° 1 de 1937 (en adelante denominada Ley de extranjería), enmendada por la Proclamación A.G. N° 15 de 1989, constituye delito adoptar otro apellido distinto del que el interesado hubiera adoptado, con el que se hubiera descrito o por el que fuere conocido antes de 1937 sin previa autorización del Administrador General o de un funcionario del Estado y sin que dicha autorización hubiera aparecido en el Boletín Oficial, a menos que sea de aplicación una de las excepciones de la lista. La excepción enumerada en el apartado a) del párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería es la de la mujer que adopta el apellido del marido al casarse. El Sr. Müller dice que dicha sección vulnera sus derechos consagrados en la Constitución de Namibia de igualdad ante la ley y de no discriminación por razón de sexo (art. 10), su derecho y el de su familia a la intimidad (párrafo 1 del artículo 13), su derecho a la igualdad al contraer matrimonio y dentro de éste (párrafo 1 del artículo 14) y su derecho a la protección adecuada de su vida familiar por el Estado Parte (párrafo 3 del artículo 14).

2.3. El Sr. Müller dice también que hay numerosos motivos que justifican el deseo de su esposa y el suyo de adoptar el apellido de la Sra. Engelhard. Dice que el suyo propio, Müller, es muy corriente en Alemania, lo que ilustra diciendo que en la guía telefónica de Munich, de donde procede, hay varias páginas llenas del apellido Müller y que sólo en esa guía telefónica hay 11 Michael Müller. Afirma también que Engelhard es un apellido menos corriente y que ese nombre tiene importancia para su esposa y para él debido a que el negocio que tienen goza de gran reputación con el nombre de Engelhard Design. No sería prudente cambiar ese nombre por el de Müller Design porque ese apellido no es distintivo. Asimismo, es importante que los fabricantes de joyas sean conocidos como tales por un apellido, ya que éste denota el

amor por la propia labor, y los clientes entienden que ello les asegura un trabajo de calidad superior. El Sr. Müller dice que si él siguiera usando su apellido y su esposa el suyo, los clientes y proveedores pensarían que él era un empleado. Asimismo, el Sr. Müller y su esposa tienen una hija inscrita en el registro civil con el apellido Engelhard, y el Sr. Müller desea tener el mismo apellido que su hija para evitarle verse expuesta a observaciones poco gratas sobre su paternidad.

2.4. El Sr. Müller presentó demanda ante el Tribunal Superior de Namibia el 10 de julio de 1997 aduciendo que el párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería no tenía vigencia, ya que contradecía la Constitución en lo que hacía a la igualdad ante la ley, a verse libre de discriminación, al derecho a la intimidad, al derecho a la igualdad en el matrimonio y dentro de él y al derecho a la vida familiar.

2.5. La Sra. Engelhard presentó un atestado, que acompañaba a la demanda de su marido, en el que decía que apoyaba a éste en su demanda y que ella también quería que el apellido familiar fuera Engelhard y no Müller por los motivos expuestos por su marido. El 15 de mayo de 1998 la causa se desestimó y se les condenó en costas.

2.6. El Sr. Müller apeló al Tribunal Supremo de Namibia y no se admitió a trámite la demanda, siendo además condenado en costas el 21 de mayo de 1999. Al ser el Tribunal Supremo la instancia más alta de apelación en Namibia, los autores afirman haber agotado los recursos de la jurisdicción interna.

LA DENUNCIA

3.1. El Sr. Müller afirma ser víctima de la violación del artículo 26 del Pacto, ya que por el apartado a) de párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería se impide al Sr. Müller adoptar el apellido de su esposa sin seguir la tramitación requerida por las autoridades, mientras que las mujeres que desean adoptar el apellido del marido pueden hacerlo sin seguir esa tramitación. De igual manera, la Sra. Engelhard afirma que no puede servirse de su apellido como apellido familiar sin atenerse a esa misma tramitación, en violación del artículo 26. Ambos afirman que ese artículo de la ley establece claramente una discriminación entre el hombre y la mujer, ya que mientras ésta puede adoptar automáticamente el apellido del marido al contraer matrimonio, el hombre tiene que seguir un procedimiento específico para hacerlo. El procedimiento que ha de seguir el hombre que desee adoptar el apellido de la mujer es el siguiente:

- i) Debe publicar en dos números consecutivos del Boletín Oficial y en dos diarios, según un modelo determinado, un anuncio acerca de su propósito de cambiar de apellido y los motivos para hacerlo, y debe pagar por esos anuncios;
- ii) Debe presentar una declaración al Administrador General o a un funcionario autorizado por él;
- iii) El Comisionado de Policía y el magistrado de distrito han de facilitar informes sobre el autor;
- iv) Debe incorporarse al informe del magistrado cualesquiera objeciones a que el interesado adopte otro apellido;
- v) El Administrador General o un funcionario del Estado autorizado por él debe quedar convencido, fundándose en esa declaración y esos informes, de que el autor observa buena conducta y que está justificado el que adopte otro apellido;
- vi) El solicitante debe satisfacer las tasas fijadas y cumplir los demás requisitos que exija la reglamentación vigente.

3.2. Los autores se remiten a un caso análogo de discriminación ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Burghartz c. Suiza*. En ese caso, el Tribunal Europeo sostuvo que el objeto de tener un apellido conjunto, que refleja la unidad familiar, podía alcanzarse con la misma efectividad adoptando el apellido de la mujer como apellido familiar y permitiendo al marido añadir el suyo que a la inversa. El Tribunal, antes de concluir que se habían violado los artículos 14 y 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, también señaló que en ese caso no intervenía ninguna tradición genuina pero que en cualquier caso había que entender el Convenio a la luz de las condiciones actuales, en particular por lo que a la importancia del principio de no discriminación se refiere. Los autores aluden también a la Observación general N° 18 del Comité, en la que éste dice de manera explícita que cualquier distinción por motivo de sexo es discriminación en el sentido que le da el artículo 26 del Pacto y que al prohibirse la discriminación se prohíbe cualquier discriminación en virtud de la ley. Los autores dicen también que, siguiendo la interpretación que da el Comité al artículo 26 del Pacto, tal y como se afirma en la Observación general N° 18, con el apartado a) del párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería se discrimina contra el hombre y la mujer.

3.3. Los autores afirman ser víctimas de la violación del párrafo 4 del artículo 23 del Pacto, ya que el párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería vulnera su derecho a la igualdad en el matrimonio y dentro de éste al permitir que el apellido de la esposa sirva de apellido común sólo tras una serie de trámites, mientras que el apellido del

marido puede adoptarse sin seguir ninguno de ellos. El autor se remite a la Observación general N° 19 del Comité, en la que éste señala, con respecto al párrafo 4 del artículo 23 del Pacto, que debe salvaguardarse el derecho de cada esposa a mantener su apellido o a participar en pie de igualdad en la elección del apellido familiar.

3.4. Los autores se remiten a la jurisprudencia del Comité en la causa *Coeriel et al c. los Países Bajos*, y afirman que se ha violado el párrafo 1 del artículo 17, por cuanto el apellido de la persona constituye un componente importante de la propia identidad, y que la protección contra la injerencia arbitraria o ilegal en la vida privada incluye la protección del derecho a elegir y cambiar el propio apellido.

3.5. Por lo que se refiere a la reparación, los autores pretenden lo siguiente:

- a) Una declaración de que se han violado los derechos de los autores conforme al Pacto;
- b) Que el apartado a) del párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería constituye una violación, en particular del artículo 26, del párrafo 4 del artículo 23 y del párrafo 1 del artículo 17 del Pacto;
- c) Que Namibia debe permitir de inmediato al Sr. Müller adoptar el apellido de la Sra. Engelhard sin seguir los trámites impuestos en la Ley de extranjería;
- d) Que se resuelva que las instancias competentes del Tribunal Superior de Namibia y del Tribunal Supremo de Namibia no cobren las costas que dichos tribunales pronunciaron en su favor;
- e) Que Namibia enmiende el párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería para ponerlo en consonancia con las obligaciones que ha contraído en virtud del Pacto.

OBSERVACIONES DEL ESTADO PARTE EN CUANTO A LA ADMISIBILIDAD Y EL FONDO DE LA COMUNICACIÓN

4.1. En su comunicación de 5 de junio de 2000, el Estado Parte formuló sus observaciones sobre la admisibilidad de la comunicación, y en su comunicación de 17 de octubre de 2000, sus observaciones en cuanto a la admisibilidad y al fondo.

EN CUANTO LA ADMISIBILIDAD

4.2. Con respecto al Sr. Müller, el Estado Parte confirma que ha agotado los recursos de la jurisdicción interna por cuanto su caso se llevó al Tribunal Superior de Namibia y se apeló ante el Tribunal Supremo. Sin embargo, el Estado Parte

señala que el autor llevó la causa directamente a los tribunales sin atenerse a las condiciones de la Ley de extranjería. El Estado Parte afirma además que el Comité no tiene competencia o autoridad para examinar la pretensión del autor de que se dicte una solución específica, como se pide en el apartado d) del párrafo 3.5 anterior, puesto que el autor no pretendió en la jurisdicción nacional que el Tribunal Supremo fuera incompetente para pronunciarse en cuanto a las costas ni afirmó que las leyes de Namibia sobre la atribución de costas por los tribunales nacionales constituyeran violación de la Constitución de Namibia o de las obligaciones contraídas por ella en virtud del Pacto.

4.3. Con respecto a la Sra. Engelhard, el Estado Parte afirma que no ha agotado los recursos de la jurisdicción interna ni ha dado explicación alguna del porqué no lo ha hecho. Se alega pues que la comunicación de la Sra. Engelhard no es admisible conforme al apartado b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, y que la contestación del Estado Parte en cuanto al fondo no se refiere a la denuncia de la Sra. Engelhard.

EN CUANTO AL FONDO

4.4. Por lo que respecta a la afirmación del autor de que se ha violado el artículo 26 del Pacto, el Estado Parte afirma que no se disputa el hecho de que en el párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería se establece una distinción entre el hombre y la mujer. Sí se afirma que esa distinción está razonablemente justificada habida cuenta de que cumple importantes funciones sociales, económicas y jurídicas. El apellido sirve para determinar la identidad de la persona a efectos de seguridad social, seguros, licencias, matrimonio, herencia, votación, presentación de candidaturas, pasaporte, impuestos y expedientes públicos, y constituye por tanto un componente importante de la propia identidad (véase Coeriel et al c. los Países Bajos). En el artículo 9 de la Ley de extranjería se hace efectiva una larga tradición de la comunidad de Namibia de que normalmente la mujer adopta el apellido del marido, y ningún otro marido ha expresado nunca el deseo de adoptar el apellido de la mujer desde que entró en vigor la Ley de extranjería en 1937. El objeto de la distinción que se establece en la Ley de extranjería es lograr la seguridad jurídica y la certeza de la identidad y, por consiguiente, se funda en criterios justificados y objetivos.

4.5. Se afirma además que el párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería no impide al Sr. Müller adoptar el apellido de su mujer, sino que simplemente establece

un procedimiento sencillo y sin complicaciones, que permite al autor lograr sus deseos. El presente caso se distingue de la causa *Burghartz c. Suiza* en que el autor en ese litigio no podía usar su apellido unido por un guión al de su mujer.

4.6. El Estado Parte sostiene que el artículo 26 del Pacto se caracteriza por un elemento de trato injusto, parcial e injustificado, que no es aplicable en el caso del autor. Tampoco se ha afirmado que el propósito del párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería fuese el de perjudicar individual o colectivamente a los varones en Namibia.

4.7. En respuesta a la denuncia formulada por el autor en relación con el párrafo 4 del artículo 23 del Pacto, el Estado Parte sostiene que, en virtud de ese artículo y de la interpretación que hace el Comité en su Observación general N° 19, la legislación de Namibia autoriza al autor a elegir en pie de igualdad con su esposa un nuevo apellido, aunque le obliga a actuar de conformidad con los procedimientos establecidos.

4.8. En cuanto a la denuncia presentada por el Sr. Müller en relación con el párrafo 1 del artículo 17 del Pacto, el Estado Parte sostiene que ese derecho sólo protege al autor contra las injerencias arbitrarias, es decir, las injustificadas e intencionalmente irracionales o ilegales en su vida privada. Dado que el propósito del párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería descrito supra, y dado que el autor puede cambiar su apellido si así lo desea, la ley no es ilógica ni viola las obligaciones contraídas por el Estado Parte en virtud del párrafo 1 del artículo 17.

4.9. El Estado Parte impugna las pretensiones del autor.

OBSERVACIONES DE LOS AUTORES

5.1. En su comunicación de fecha 5 de marzo de 2001 los autores respondieron a las observaciones del Estado Parte.

5.2. El Sr. Müller no niega que hubiese podido solicitar el cambio de su apellido con arreglo a lo dispuesto por la Ley de extranjería. Sin embargo, sostiene que es discriminatorio el procedimiento que se aplica preceptivamente a los varones que desean cambiar su apellido. Por ello, hubiese sido incongruente atenerse al procedimiento preceptivo.

5.3. En relación con la alegación del Estado Parte de que la Sra. Engelhard no había agotado todos los recursos internos, los autores afirman que hubiese sido inútil que ella hubiese interpuesto una denuncia judicial al margen de la causa de su marido, puesto que su denuncia no habría sido diferente de la primera, que fue rechazada por el Tribunal Supremo de Namibia. Los autores se remiten a la jurisprudencia del Comité, en la causa *Barzhig c. Francia*, en la que el Comité señaló que no era necesario haber agotado los recursos de la jurisdicción interna si objetivamente dichos recursos no tenían visos de prosperar o si la jurisprudencia de los tribunales superiores del país excluía un resultado positivo. Se afirma asimismo, que en todas las actuaciones judiciales interpuestas ante los tribunales nacionales, la Sra. Engelhard ha apoyado invariablemente la solicitud de su marido y que, por consiguiente, éstos conocían su situación jurídica y de hecho.

5.4. En relación con el artículo 26, se afirma que, una vez establecida una diferenciación basada únicamente en el sexo, es preciso que haya un motivo válido y de peso que lo justifique. Cabría considerar si los objetivos enunciados por el Estado Parte son de tal importancia que justifiquen una diferenciación por motivos de sexo. No se discute el hecho de que el apellido de una persona sea un componente importante de su identidad, pero se expone que, por esa misma razón, merece la máxima protección la igualdad de derechos de ambas esposas a elegir el apellido de soltero de uno o de otro como apellido familiar.

5.5. Además, la interpretación del Estado Parte de una inveterada tradición no basta para justificar el establecimiento de una diferenciación, toda vez que únicamente se registró un caso idéntico a mediados del siglo XIX y que, a tenor del fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la causa *Burghartz c. Suiza*, la interpretación debe realizarse a la luz de las condiciones imperantes en la actualidad, especialmente la importancia del principio de la no discriminación. A fin de ilustrar que la tradición no debe ser fundamento de leyes y prácticas discriminatorias, los autores hacen referencia al régimen de *apartheid* y señalan que éste era el planteamiento tradicional que antes solía adoptar Sudáfrica para promulgar leyes que permitiesen perpetuar una situación de discriminación por motivos de raza.

5.6. Se afirma que las alegaciones del Estado Parte en favor del mantenimiento de la diferenciación en el párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería en aras de la administración pública y de la ciudadanía en general no es un objetivo racional, puesto que este interés no se vería menoscabado si las personas que contraen matrimonio tienen la posibilidad de elegir uno de sus apellidos como apellido familiar.

5.7. Los autores sostienen que el procedimiento establecido para la adopción por un varón que así lo desee del apellido de su esposa no es tan simple como afirma el Estado Parte y, a tal fin, se remiten al procedimiento descrito anteriormente (párr. 3.1).

5.8. Los autores se remiten asimismo, al fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la causa *Stjerna c. Finlandia*, en el que el Tribunal afirma que, a los efectos del artículo 14 [del Convenio Europeo de Derechos Humanos], una diferencia de trato es discriminatoria cuando no tiene objetivo ni una justificación razonable, esto es, cuando no persigue un objetivo legítimo, y afirman que no existe una justificación razonable que motive la diferenciación impugnada. Sostienen que el párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería perpetúa la inveterada tradición de relegar a la mujer a una condición de sumisión en el matrimonio.

5.9. En relación con las alegaciones del Estado Parte acerca de la Observación general N° 19 sobre el artículo 23 del Pacto, se señala que cabe interpretar que este artículo incluye no solamente la elección de un apellido familiar, sino también el método en que se materializa esa elección. En este sentido, los autores señalan que el Ministro del Interior puede o no aceptar la solicitud del marido de cambiar su apellido, por ejemplo, cuando los costos derivados de su anuncio o las tasas preceptivas relacionadas con su tramitación estén fuera del alcance del solicitante.

CUESTIONES MATERIALES Y PROCESALES DE PREVIO PRONUNCIAMIENTO

6.1. Antes de examinar una denuncia contenida en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 87 de su reglamento, debe decidir si es admisible con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto.

6.2. En relación con todas las presuntas violaciones del Pacto a que hace referencia el Sr. Müller, el Comité observa que las cuestiones han sido plenamente planteadas con arreglo a los procedimientos internos, y el Estado Parte ha confirmado que el Sr. Müller ha agotado todos los recursos de la legislación interna. Por ello, no hay nada que impida declarar admisible la comunicación presentada por el Sr. Müller con arreglo al párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

6.3. En relación con la denuncia de la Sra. Engelhard, el Estado Parte pone en duda que se hayan agotado todos los recursos internos. Aunque el Comité considera que la Sra. Engelhard podía haber tramitado su denuncia a través de los tribunales

de Namibia, junto con su marido o por separado, en este último caso, al haber sido muy similar a la del Sr. Müller, habría sido rechazada, visto que la denuncia del Sr. Müller ya había sido desestimada por la instancia judicial superior de Namibia. El Comité sentó jurisprudencia (véase la causa Barzhig c. Francia) al establecer que el autor no está obligado a interponer recursos que manifiestamente resulten ineficaces y llega, por consiguiente, a la conclusión de que las pretensiones de la Sra. Engelhard no son inadmisibles con arreglo al párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo. Aunque el Estado Parte se haya abstenido de comentar el fondo de las pretensiones de la Sra. Engelhard, el Comité opina que no hay nada que le impida examinar el fondo de la causa también en lo que se refiere a sus pretensiones, puesto que se trata de cuestiones jurídicas completamente idénticas que afectan a ambos autores.

6.4. El Comité también se ha cerciorado de que el mismo asunto no ha sido sometido ya a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales.

6.5. Por ello, el Comité decide que la comunicación es admisible en la medida en que plantea cuestiones relacionadas con el artículo 26, el párrafo 4 del artículo 23 y el párrafo 1 del artículo 17 del Pacto.

6.6. El Comité ha examinado el fondo de las pretensiones de los autores a la vista de toda la información que las partes le han hecho llegar, con arreglo a lo dispuesto por el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

6.7. En lo que se refiere a la denuncia del autor en relación con el artículo 26 del Pacto, el Comité toma nota del hecho, que no discuten las partes en la causa, de que el párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería establece una diferencia entre personas por motivos de sexo en relación con el derecho del hombre o la mujer de adoptar el apellido del cónyuge al contraer matrimonio. El Comité se atiene fielmente a su jurisprudencia por la que el derecho a la igualdad ante la ley y a la igualdad de protección de la ley sin discriminación alguna no hace discriminatorias todas las diferencias de trato. Una diferenciación basada en criterios razonables y objetivos no equivale a una discriminación prohibida en el sentido del artículo 26. Sin embargo, todo trato distinto que se base en los motivos enumerados en la segunda frase del artículo 26 del Pacto impone al Estado Parte la carga onerosa de explicar el motivo de la diferenciación. El Comité, por consiguiente, tiene que considerar si los motivos que fundamentan la diferenciación por motivos de género, enunciada en el párrafo 1 del artículo 9, disipan toda duda de que esa disposición sea discriminatoria.

6.8. El Comité observa que el Estado Parte afirma que el propósito del párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería es cumplir objetivos sociales y jurídicos legítimos, en particular crear condiciones de seguridad jurídica. Además, el Comité toma nota de la afirmación del Estado Parte de que la distinción que se establece en el artículo 9 de dicha ley se basa en la inveterada tradición de que las mujeres de Namibia adopten el apellido de su marido, mientras que hasta la fecha nunca un marido ha manifestado el deseo de adoptar el apellido de su esposa; por consiguiente, la ley, tratándose de una situación normal, simplemente refleja una situación generalmente aceptada por la sociedad de Namibia. El deseo poco corriente de un matrimonio que quiere asumir como apellido familiar el de la esposa podría ser atendido fácilmente si se solicita un cambio de apellido de conformidad con los procedimientos establecidos en la Ley de extranjería. Sin embargo, el Comité no acierta a comprender por qué el criterio del sexo adoptado en el párrafo 1 del artículo 9 de dicha ley está destinado a proporcionar seguridad jurídica, toda vez que la elección del apellido de la mujer puede tramitarse tan fácilmente como en el caso del apellido del marido. Dada la importancia del principio de igualdad entre el hombre y la mujer, por lo general tampoco se puede invocar el argumento de una inveterada tradición para justificar un trato diferente entre hombre y mujer que es contrario al Pacto. No puede considerarse razonable supeditar la posibilidad de elegir el apellido de la mujer como apellido familiar a un procedimiento más riguroso y menos ágil que su alternativa (la elección del apellido del marido); sea como fuere, el motivo de la distinción no es lo suficientemente importante como para primar sobre el criterio del género que, por lo general, está excluido. En consecuencia, el Comité considera que los autores han sido víctimas de discriminación y de la violación del artículo 26 del Pacto.

6.9. A la luz de la conclusión del Comité de que ha habido una violación del artículo 26 del Pacto, el Comité considera innecesario pronunciarse sobre una posible violación de los artículos 17 y 23 del Pacto.

7. El Comité de Derechos Humanos, actuando en virtud del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, considera que los hechos que tiene ante sí revelan una violación del artículo 26 del Pacto.

8. De conformidad con lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, el Estado Parte está obligado a facilitar a los autores un recurso efectivo, evitando establecer cualquier tipo de discriminación en la elección de su apellido común. Además, el Estado Parte deberá abstenerse de ejecutar la resolución sobre

las costas judiciales dictadas por el Tribunal Supremo o, de haberlo hecho ya, a devolver el correspondiente importe.

9. Teniendo presente que, al adherirse al Protocolo Facultativo, el Estado Parte ha reconocido la competencia del Comité para determinar si ha habido o no una violación del Pacto y que, de conformidad con su artículo 2, el Estado Parte se ha comprometido a garantizar a todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a suministrar un recurso objetivo y ejecutorio en el caso de que se haya cometido una violación, el Comité desea recibir del Estado Parte, dentro de un plazo de 90 días, información sobre las medidas que se hayan adoptado para dar cumplimiento al dictamen del Comité. Se pide asimismo, al Estado Parte que dé amplia difusión al dictamen del Comité.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

80° período de sesiones

CCPR/C/80/D/976/2001

15 de junio 2004

CECILIA DERKSEN V. PAÍSES BAJOS **Comunicado N° 976/2001**

Dictamen del Comité de Derechos Humanos emitido a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Presentada por: Cecilia Derksen, en su nombre y en nombre de su hija Kaya Marcelle Bakker (representada por el abogado AW. M. Willems)

Presunta víctima: La autora

Estado Parte: Países Bajos

Fecha de la comunicación: 11 de agosto de 2000 (presentación inicial)

El Comité de Derechos Humanos, establecido en virtud del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Reunido el 1° de abril de 2004,

Habiendo concluido el examen de la comunicación N° 976/2001, presentada en nombre de Cecilia Derksen y su hija Kaya Marcelle Bakker con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado por escrito la autora de la comunicación y el Estado Parte,

Aprueba el siguiente:

Dictamen a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo

1. La autora de la comunicación es Cecilia Derksen, ciudadana neerlandesa. Presenta la comunicación en su nombre y en nombre de su hija Kaya Marcelle Bakker, nacida el 21 de abril de 1995, por lo que tenía 5 años en el momento de la presentación inicial. Afirma que ambas son víctimas de la violación por los Países Bajos del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La autora está representada por un abogado.

LOS HECHOS EXPUESTOS POR LA AUTORA

2.1. La autora vivió con su pareja, Marcel Bakker, desde agosto de 1991 hasta el 22 de febrero de 1995. Se afirma que el Sr. Bakker los mantenía mientras que ella hacía los quehaceres domésticos y trabajaba a tiempo parcial. Habían firmado un contrato para vivir juntos y cuando la Sra. Derksen quedó embarazada él reconoció a la niña. La autora afirma que querían contraer matrimonio. El 22 de febrero de 1995, el Sr. Bakker murió en un accidente.

2.2. El 6 de julio de 1995, la autora solicitó prestaciones con arreglo a la Ley general de viudos y huérfanos (AWW, *Algemene Weduwen en Wezen Wet*). El 1° de agosto de 1995, se rechazó su solicitud porque, como no se casó con el Sr. Bakker, no podía ser su viuda en virtud de la AWW. Según esta ley, las prestaciones para los huérfanos de uno de los padres estaban incluidas en las de viudez.

2.3. El 1° de julio de 1996, la Ley de familiares a cargo supérstites (ANW, *Algemene Nabestaanden Wet*) sustituyó a la AWW. En virtud de la ANW, las parejas no casadas también tienen derecho a prestaciones. El 26 de noviembre de 1996, la Sra. Derksen solicitó una prestación con arreglo a la ANW. El 9 de diciembre de 1996, la Caja de Seguro Social (*Sociale Verzekeringsbank*) rechazó su solicitud alegando que “(...) sólo quienes tenían derecho a una prestación en virtud de la AWW al 30 de junio de 1996 y quien hubiese enviudado a partir del 1° de julio de 1996 tienen derecho a prestaciones con arreglo a la ANW”.

2.4. El 6 de febrero de 1997, el Consejo de Administración de la Caja de Seguro Social rechazó la solicitud de la Sra. Derksen de que se revisara la decisión. El 28 de noviembre de 1997, el Tribunal del Distrito de Zutphen (*Arrondissementsrechtbank Zutphen*) desestimó su nuevo recurso. El 10 de marzo de 1999, la Junta Central de Apelaciones (*Centrale Raad van Beroep*) declaró que el recurso carecía de fundamento. Con esto, se considera que quedaron agotados todos los recursos de la jurisdicción interna.

LA DENUNCIA

3.1. Según la autora, la distinción entre los huérfanos de un solo progenitor cuyos padres estaban casados y aquellos cuyos padres no lo estaban viola el artículo 26 del Pacto. Se afirma que la distinción entre hijos de padres casados e hijos de padres

que no lo estaban no puede justificarse objetiva y razonablemente. Con respecto a la decisión del Comité de Derechos Humanos en *Danning c. los Países Bajos*, se alega que sus consideraciones no se aplican al presente caso, ya que la decisión de no contraer matrimonio no influye en los DERECHOS Y DEBERES PROPIOS DE LA RELACIÓN PADRE-HIJO.

3.2. La autora también señala que según la ANW los huérfanos de un solo padre que falleciera a partir del 1° de julio de 1996 tienen derecho a prestaciones, tanto si sus padres estaban casados como si no lo estaban, y así se elimina la desigualdad de trato denunciada. Según la autora, resulta inaceptable mantener el trato desigual para los huérfanos de un solo padre fallecido antes del 1° de julio de 1996.

3.3. Además, la autora alega que también ella es víctima de discriminación. Acepta, en base a la decisión del Comité en *Danning c. los Países Bajos*, que no se le concediera una prestación con arreglo a la AWW, ya que las prestaciones previstas en esa ley se limitaban a las parejas casadas. Ahora que la ley ha cambiado y dispone prestaciones para las parejas no casadas, sin embargo, no puede aceptar que todavía se le deniegue, únicamente porque su pareja falleció antes del 1° de julio de 1996. La autora alega que una vez que se ha decidido tratar por igual a las parejas casadas y no casadas, esto debería aplicarse a todos sin tener en cuenta la fecha de fallecimiento de la pareja y que no hacerlo viola el artículo 26 del Pacto.

OBSERVACIONES DEL ESTADO PARTE

4.1. En su exposición del 23 de noviembre de 2001, el Estado Parte acepta los hechos descritos por la autora. Añade que la Junta Central de Apelaciones, al rechazar el recurso de ésta, consideró que el propósito de las disposiciones que prohíben la discriminación, como el artículo 26 del Pacto, no es proteger de la desventajosa situación debida a las limitaciones de tiempo que conlleva modificar la legislación. En opinión de la Junta, cuando se establecen nuevos derechos, no existe ninguna obligación de darles cumplimiento en casos anteriores a la enmienda.

4.2. El Estado Parte explica que cuando la ANW sustituyó a la AWW, el régimen transitorio estaba basado en el respeto de los derechos preexistentes, en el sentido de que se respetaban los derechos establecidos en virtud de la AWW y no se podía reclamar ningún nuevo derecho en razón a defunciones anteriores a la entrada en vigor de la ANW.

4.3. En cuanto a la admisibilidad de la comunicación, el Estado Parte señala que la autora no ha recurrido de la decisión de 1º de agosto de 1995 en que se rechazó su solicitud basada en la AWW. El Estado Parte argumenta que en la medida en que la comunicación se refiere a las distinciones hechas en la AWW, debería declararse inadmisibile.

4.4. En cuanto al fondo de la cuestión, el Estado Parte se remite a la jurisprudencia anterior del Comité en casos relativos a la seguridad social y trata de inferir de esas decisiones que corresponde al Estado determinar lo que desea regular por ley y en qué condiciones se otorga un derecho, siempre que la legislación aprobada no tenga naturaleza discriminatoria. A partir de decisiones anteriores en que el Comité ha revisado la legislación neerlandesa de seguridad social, el Estado Parte concluye que la distinción entre parejas casadas o no se basa en motivos razonables y objetivos. El Estado Parte recuerda que el Comité ha basado su dictamen en que las personas son libres de elegir si contraen o no matrimonio y de aceptar las responsabilidades y derechos que ello conlleva.

4.5. El Estado Parte rechaza la opinión de la autora de que la nueva legislación debería aplicarse también a casos antiguos. Señala que la ANW se dictó para reflejar los cambios de una sociedad en la que se ha tornado habitual que las parejas vivan juntas sin estar casadas. En opinión del Estado Parte, corresponde a los órganos legislativos nacionales determinar la necesidad de un régimen transitorio. El Estado Parte pone de relieve que quienes ahora tienen derecho a prestaciones en virtud de la ANW son personas con derechos establecidos. Esto los distingue de las personas que como la autora no los tienen. Antes del 1º de julio de 1996, el matrimonio era un factor pertinente para obtener prestaciones con arreglo a la legislación sobre familiares a cargo supérstites, y las personas eran libres de contraer matrimonio y así salvaguardar su derecho a las prestaciones, o no hacerlo y de ese modo no tener ese derecho. El hecho de que posteriormente la ANW haya abolido la diferencia de trato entre personas casadas y no casadas que viven juntas no altera esa circunstancia previa. El Estado Parte concluye que el régimen transitorio no discrimina en nada a la autora.

4.6. En la medida en que la comunicación se refiere a la hija de la Sra. Derksen, el Estado Parte afirma que sus observaciones anteriores también se aplican *mutatis mutandis* a la denuncia de trato desigual para los huérfanos de padre o madre. El Estado Parte explica a este respecto que, como también ocurría con la antigua ley, no es la propia huérfana la que tiene derecho a la prestación, sino su progenitor supérstite. Como

ni la antigua ni la nueva legislación otorga derechos a los huérfanos de un padre, el Estado Parte opina que no existe ninguna discriminación en el sentido del artículo 26 del Pacto.

4.7. En cuanto a la denuncia de que la AWW hacía una distinción prohibida entre los hijos nacidos fuera o dentro del matrimonio, el Estado Parte argumenta en primer lugar que la autora no ha agotado los recursos internos a este respecto. También alega que la denuncia no tiene fundamento porque la condición del hijo no era pertinente para determinar, con arreglo a la AWW, si un cónyuge superviviente tenía derecho a una prestación, como sí lo era la condición del cónyuge para determinar si se concedían prestaciones al huérfano de uno de los padres.

COMENTARIOS DE LA AUTORA

5.1. En una carta del 25 de enero de 2002, la autora señala que lo principal es si casos iguales pueden tratarse de modo distinto debido al factor tiempo, es decir, si la igualdad de trato de las personas que hayan cohabitado casadas o no casadas puede limitarse a los casos en que uno falleció después del 1º de julio de 1996. La autora observa que el sistema de seguros instituido por la ANW es un sistema colectivo nacional para todos los contribuyentes. Hace referencia al historial de otros sistemas (como las pensiones de vejez, las prestaciones por hijo) y afirma que se aplicaban a todos los residentes con derecho a ello y no sólo a los que pasaron a tener derecho tras la fecha de promulgación. Asimismo, la autora argumenta que los sistemas de seguridad social no pueden compararse con los planes de seguros comerciales y que las consideraciones de lucro restarían carácter especial a los sistemas de seguridad social.

5.2. En lo que respecta a las disposiciones transitorias de la ANW, ella señala que en un principio la ley se promulgó para disponer la igualdad entre el hombre y la mujer, y que la igualdad entre parejas casadas y no casadas se añadió después, tras discutirlo en el Parlamento. La razón del sistema transitorio era que la nueva ley disponía requisitos más estrictos que la anterior, pero por motivos de seguridad jurídica todos los que tenían derecho en virtud de la antigua ley también lo tendrían con arreglo a la nueva mientras que los requisitos más estrictos comenzarían a aplicarse en adelante. Según la autora, nunca se planteó si los familiares a cargo supervivientes de personas no casadas que hubieran fallecido antes del 1º de julio de 1996 podían obtener prestaciones y por tanto no se adoptó ninguna decisión deliberada a ese respecto. También argumenta que estaba previsto que la ANW redujera costos al

modificar el cálculo de las prestaciones y por su terminación más temprana, como lo confirman las estadísticas de los años 1999, 2000 y 2001 que muestran que hay menos personas con derecho a prestaciones en virtud de la ANW que la antigua AWW. A su juicio, así se podría financiar con facilidad la inclusión de los casos “antiguos” de personas a cargo no casadas. Es más, recuerda que como todos los contribuyentes residentes ella y su pareja pagaban primas con arreglo a la AWW.

5.3. La autora mantiene que las disposiciones transitorias son discriminatorias y señala que si su pareja hubiese fallecido 17 meses después, ella y su hija habrían tenido derecho a una prestación. Ambas están en la misma situación que las personas a cargo cuya pareja o progenitor falleció después del 1º de julio de 1996. El trato desigual de personas que se encuentran en una misma situación es una clara violación del artículo 26 del Pacto.

5.4. En cuanto a su hija, señala que se le está tratando de modo distinto que a los niños cuyos padres estaban casados o aquellos cuyo padre murió después del 1º de julio de 1996. A su juicio, esto constituye una discriminación prohibida ya que el niño no influye en la decisión de sus padres de casarse o no. Remitiéndose a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, argumenta que no se permite la diferencia de trato entre los hijos nacidos dentro o fuera del matrimonio.

5.5. La autora recuerda que la diferencia de trato que no se basa en motivos objetivos y razonables ni tiene un fin legítimo constituye discriminación. También recuerda que en marzo de 1991 el Gobierno ya había propuesto una legislación que abolía la distinción entre las personas a cargo casadas o no, pero que esa propuesta fue retirada. Alega que ni ella ni su hija deben pagar la lentitud con que se han promulgado estas modificaciones. Sostiene que la cohabitación sin matrimonio ha sido aceptada en los Países Bajos muchos años antes de la enmienda de la ley. La autora llega a la conclusión de que tanto ella como su hija han sido tratadas de modo diferente sin motivos objetivos y razonables ni fin legítimo.

OBSERVACIONES COMPLEMENTARIAS DEL ESTADO PARTE

6.1. En una carta del 7 de mayo de 2002, el Estado Parte afirma que no comparte la opinión de la autora de que el artículo 26 del Pacto estipula que las nuevas disposiciones legislativas se apliquen a los casos preexistentes. Se remite a sus observaciones anteriores y concluye que el régimen transitorio no constituye discriminación alguna.

6.2. El Estado Parte se remite a la decisión del Comité en el caso *Hoofdman c. los Países Bajos* en que, a juicio del Comité, la distinción entre parejas casadas o no con arreglo a la AWW no constituía discriminación. Sostiene que en el momento en que la autora decidió cohabitar sin casarse se aplicaban distintos regímenes jurídicos a las parejas casadas y a las no casadas y que la decisión de no contraer matrimonio tenía consecuencias jurídicas que ella conocía.

6.3. El Estado Parte también argumenta que el régimen transitorio no puede considerarse discriminatorio en sí mismo, pues hace una distinción entre dos grupos diferentes: los familiares a cargo supérstites que tenían derecho a una prestación en virtud de la AWW y los que no lo tenían. La distinción se debía a razones de seguridad jurídica a fin de garantizar los derechos adquiridos en virtud de la legislación anterior.

6.4. Además, el Estado Parte alega que la ANW, al tratarse de un sistema nacional de seguros al que contribuyen todos los residentes, obliga al Gobierno a mantener los costos colectivos más bajos que sea posible. En lo que respecta a la referencia de la autora a la introducción de otros sistemas de seguridad social, el Estado Parte señala que debe distinguirse entre la introducción de un sistema de este tipo y la modificación de un sistema en vigor.

6.5. En cuanto a la condición de los huérfanos de un padre nacidos fuera del matrimonio, el Estado Parte reitera que no es pertinente para tener derecho a prestaciones, con arreglo ni al antiguo sistema ni al nuevo. El progenitor supérstite que cuida del niño es el que tiene derecho a prestaciones. Por lo tanto, la condición de los padres era y sigue siendo el factor determinante. Siempre que la distinción entre padres que cohabitan casados o no esté justificada como lo estaba según el dictamen del Comité en *Hoofdman c. los Países Bajos*, no puede decirse que la ANW perpetúa el trato discriminatorio.

DELIBERACIONES DEL COMITÉ

7.1. Antes de examinar las denuncias que figuran en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos debe decidir, de conformidad con el artículo 87 de su reglamento, si la comunicación es admisible en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto.

7.2. El Comité ha tomado conocimiento de las objeciones del Estado Parte a la admisibilidad de la comunicación basadas en que la autora no ha agotado los recursos

internos disponibles con respecto a la denegación de una prestación con arreglo a la AWW. El Comité considera que en la medida en que la comunicación se refiere a supuestas violaciones resultantes de la decisión de no concederle una prestación en virtud de la AWW, es inadmisibles según lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

7.3. El Comité ha comprobado que el mismo asunto no ha sido sometido ya a otro procedimiento de examen o arreglo internacional a los efectos del apartado a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

8. Por consiguiente, decide que la comunicación es admisible en lo relativo a la denegación de una prestación con arreglo a la ANW y debe examinarse en cuanto al fondo.

EXAMEN DE LA CUESTIÓN EN CUANTO AL FONDO

9.1. El Comité de Derechos Humanos ha examinado la presente comunicación a la luz de toda la información que le han facilitado las partes, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

9.2. Lo primero que se plantea al Comité es si la autora de la comunicación es víctima de una violación del artículo 26 del Pacto debido a que la nueva legislación, que contempla las mismas prestaciones para las personas a cargo casadas o no cuya pareja ha fallecido, no se aplica a los casos en que el miembro de una pareja no casada falleció antes de la entrada en vigor de la nueva ley. El Comité recuerda su jurisprudencia sobre anteriores denuncias de discriminación contra los Países Bajos en virtud de la legislación en materia de seguridad social. Reitera que no todas las distinciones constituyen una discriminación prohibida por el Pacto, siempre y cuando se basen en criterios razonables y objetivos. El Comité recuerda que ya ha dictaminado que la diferenciación entre parejas casadas o no no constituye violación del artículo 26 del Pacto, ya que ambas están sujetas a regímenes jurídicos distintos y la decisión de asumir determinada condición jurídica casándose incumbe por entero a las personas que están cohabitando. Al promulgar la nueva legislación, el Estado Parte ha establecido la igualdad de trato entre personas que cohabitan casadas o no en lo que respecta a las prestaciones de los familiares a cargo supérstites. Habida cuenta que la práctica anterior de hacer una distinción entre parejas casadas o no no constituía una discriminación prohibida, el Comité opina que el Estado Parte no tenía la obligación de hacer que la modificación tuviese carácter retroactivo. El

Comité considera que la aplicación de la legislación únicamente a los casos nuevos no constituye violación del artículo 26 del Pacto.

9.3. La otra cosa que se le plantea es si la denegación de prestaciones a la hija de la autora constituye una discriminación prohibida por el artículo 26 del Pacto. El Estado Parte ha explicado que no es la condición del hijo la que determina la concesión de prestaciones, sino la del progenitor superviviente, y que las prestaciones no se conceden a aquél, sino a éste. No obstante, la autora ha argumentado que, incluso si la distinción entre parejas casadas o no no constituye discriminación debido a que se aplican distintos regímenes de ley que la decisión de casarse compete por entero a la pareja, la decisión de no contraer matrimonio no puede afectar a las obligaciones de los padres para con el hijo y que éste no influye en la decisión de los padres. El Comité recuerda que en el artículo 26 se prohíbe la discriminación directa e indirecta, y que la indirecta se refiere a una regla o medida que aparentemente puede ser neutra sin intención discriminatoria, pero que, con todo, da lugar a discriminación por su efecto adverso exclusivo o desmedido para una categoría de personas. Ahora, una distinción sólo constituye una discriminación prohibida en el artículo 26 del Pacto si no se debe a criterios objetivos y razonables. En las circunstancias del presente caso, el Comité observa que en virtud de la AWW las prestaciones de los hijos dependían de la condición de los padres, de manera tal que si los padres no estaban casados los hijos no tenían derecho a prestaciones. No obstante, con arreglo a la ANW se deniegan a los hijos de personas que no estaban casadas antes del 1º de julio de 1996 mientras que se conceden a aquéllos en la misma situación nacidos después de esta fecha. El Comité estima que no es razonable hacer una distinción entre hijos nacidos, por un lado, de un matrimonio o después del 1º de julio de 1996 fuera del matrimonio y, por otro, fuera del matrimonio antes del 1º de julio de 1996. Al llegar a esta conclusión, el Comité hace hincapié en que las autoridades conocían muy bien el efecto discriminatorio de la AWW cuando decidieron aprobar la nueva ley para corregir la situación y que fácilmente hubieran podido atajar la discriminación de los hijos nacidos fuera del matrimonio antes del 1º de julio de 1996 al permitir aplicarla a ellos también. Se hubiera podido atajar, con o sin efecto retroactivo, la discriminación que se hacía de los hijos que no influyeron en absoluto en la decisión de sus padres de casarse o no. Ahora bien, como la comunicación fue declarada admisible únicamente a partir del 1º de julio de 1996, el Comité no se refiere más que al hecho de que el Estado Parte no ha puesto término a la discriminación a partir de entonces que, a juicio del Comité, constituye violación del artículo 26 en el caso de Kaya Marcelle Bakker, a quien se negaron prestaciones por conducto de su madre en calidad de huérfana de padre, en virtud de la ANW.

10. El Comité de Derechos Humanos, actuando en virtud del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, considera que los hechos expuestos relativos a Kaya Marcelle Bakker ponen de manifiesto una violación del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

11. De conformidad con lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, el Estado Parte tiene la obligación de proporcionar a Kaya Marcelle Bakker las prestaciones de huérfanos de uno de los padres o una reparación equivalente. El Estado Parte también tiene la obligación de impedir violaciones análogas.

12. Teniendo en cuenta que, al pasar a ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado Parte ha reconocido la competencia del Comité para determinar si se ha producido una violación del Pacto y que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Pacto, el Estado Parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a garantizar un recurso efectivo y ejecutorio cuando se compruebe una violación, el Comité desea recibir del Estado Parte, en un plazo de 90 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el presente dictamen. También se pide al Estado Parte que publique el dictamen del Comité.

[Aprobado en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: el Sr. Nisuke Ando, el Sr. Prafullachandra Natwarlal Bhagwati, la Sra. Christine Chanet, el Sr. Franco Depasquale, el Sr. Maurice Glèlè Ahanhanzo, el Sr. Walter Kälin, el Sr. Ahmed Tawfik Khalil, el Sr. Rafael Rivas Posada, Sir Nigel Rodley, el Sr. Martin Scheinin, el Sr. Ivan Shearer, el Sr. Hipólito Solari Yrigoyen, la Sra. Ruth Wedgwood, el Sr. Roman Wieruszewski y el Sr. Maxwell Yalden.

Se adjunta al presente documento el texto de dos votos particulares del Sr. Nisuke Ando y de Sir Nigel Rodley.

APÉNDICE

Voto particular del Sr. Nisuke Ando, miembro del Comité.

Desafortunadamente, me es imposible aceptar la conclusión del Comité de que la ANW viola el artículo 26 del Pacto al denegar a las parejas no casadas antes del 1° de julio de 1996 prestaciones para huérfanos de uno de ellos solamente mientras que las concede a los hijos de parejas no casadas con posterioridad a esa fecha.

Los hechos en el presente caso, a mi manera de ver, son los siguientes: el 1° de julio de 1996, la Ley de familiares a cargo supérstites (ANW) substituyó a la Ley general de viudos y huérfanos (AWW). En virtud de la nueva ley, las parejas no casadas tienen derecho a una prestación a la que sólo tenían derecho los matrimonios con arreglo a la ley precedente. La autora solicitó la prestación con arreglo a la ANW, pero le fue denegada puesto que su pareja murió el 22 de febrero de 1995, 17 meses antes de la promulgación de la nueva ley, y en vista de que la ley no tiene carácter retroactivo, ella no tiene derecho a reclamar la prestación. La autora afirma que, una vez que se ha decidido tratar por igual a los matrimonios y a las parejas no casadas, se debería hacer lo mismo con todos, independientemente de la fecha de defunción de su pareja y que el no hacerlo viola el artículo 26 en el caso no sólo de ella, sino también de su hija (3.3, 5.3 y 5.4).

Es de lamentar que la nueva ley la afecte a ella y a su hija desfavorablemente en este caso. Con todo, al interpretar y aplicar el artículo 26, el Comité de Derechos Humanos ha de tener presente los tres factores siguientes: Primeramente, la historia de la codificación de la Declaración Universal de Derechos Humanos deja sentado que sólo son exigibles los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo Facultativo se adjunta al Pacto, mientras que los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no son exigibles. Segundamente, si bien es cierto que el principio de no discriminación consagrado en el artículo 26 del primero tal vez se aplique a toda materia reglamentada y amparada por las autoridades públicas, el otro Pacto obliga a los Estados Partes en él a poner en efecto los derechos que contiene sólo progresivamente. En tercer lugar, el derecho a la seguridad social, aquel de que trata el presente caso, está previsto no en el primer Pacto sino en el segundo y éste no tiene una disposición sobre el ejercicio de los derechos que dispone sin discriminaciones.

Por consiguiente, el Comité de Derechos Humanos ha de ser especialmente cuidadoso al dar cumplimiento al artículo 26 del Pacto en casos de derechos económicos y sociales que los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales han de llevar a efecto sin discriminaciones, pero poco a poco con los medios a su disposición. A mi parecer, el Estado Parte en el presente caso quiere tratar a las parejas casadas o no por igual, pero progresivamente, no dando así carácter retroactivo a la aplicación de la ANW. Decirle al Estado Parte que está violando el artículo 26 a menos que trate a todos los matrimonios y a las parejas no casadas en pie de estricta igualdad de inmediato parece como si se le dijera que no comenzara a echar agua en una taza vacía si no puede llenarla toda ¡de una vez!

[Firmado]: Nisuke Ando

[Aprobado en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

Voto particular (disidente) de Sir Nigel Rodley, miembro del Comité.

No estimo que el dictamen del Comité de que se ha cometido violación en el caso de Kaya Marcelle Bakker, hija de la autora (párr. 9.3), resista un análisis. Para ajustarse a la interpretación del Pacto hecha por el Comité, el Estado Parte habría tenido que hacer retroactiva la ANW. Efectivamente, es la falta misma de retroactividad lo que, según el Comité, constituye violación. Como la finalidad de la mayor parte de las leyes es modificar los derechos de las personas respecto de cómo se ejercían antes de aprobarlas, la lógica del Comité daría a entender que todas las leyes que disponen nuevas prestaciones deben tener carácter retroactivo a fin de evitar que discriminen a aquellos cuyos derechos se determinen con arreglo a la legislación previa.

Además, creo que el Comité está estirando demasiado la noción de víctima en el presente caso. En virtud ya de la AWW ya de la ANW, nadie que haya nacido fuera de un matrimonio tenía ni tiene ningún derecho independiente a prestaciones.

La madre, en este caso la autora, estaba y está en libertad de utilizar la prestación sin que obligatoriamente contribuya al bienestar de la hija. Se está forzando de modo intolerable a la ya floja doctrina de la discriminación indirecta que el Comité aplica aquí, al exigir que sustente la argumentación del Comité. Después de todo, la declarada discriminación indirecta entre hijos de madres que los tuvieron antes o después de la ANW no comienza siquiera a tener punto de comparación con la discriminación directa entre niños nacidos dentro o fuera del matrimonio. Aun

así, el Comité no dictamina que dicha discriminación es incompatible con el Pacto, simplemente decidiendo que la comunicación es admisible únicamente con respecto a la aplicabilidad de la ANW (párr. 7.2). (En este sentido, también señalo que, como la decisión del Comité sobre el fondo de la cuestión se refiere a una distinción entre la ANW y la AWW, entonces la lógica pide que la decisión de inadmisibilidad se aplique a los dos textos legislativos; después de todo, una reparación satisfactoria en el caso de la AWW habría resuelto la aparente discordancia al dar cumplimiento a la ANW.)

En consecuencia, aunque lamento que el Estado Parte no haya podido arreglárselas para mostrarse más generoso al aprobar la ANW a fin de beneficiar a todas las familias en la situación de la Sra. Bakker y su hija, no puedo dictaminar ninguna violación del Pacto.

[Firmado]: Sir Nigel Rodley

[Aprobado en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

85° período de sesiones

CCPR/C/85/D/1153/2003

17 de noviembre 2005

KAREN NOELIA LLANTOY HUAMÁN v. PERÚ **Comunicado N° 1153/2003**

Presentada por: Karen Noelia Llantoy Huamán (representada por las organizaciones DEMUS, CLADEM y “Center for Reproductive Law and Policy”)

Presunta víctima: La autora

Estado Parte: Perú

Fecha de la comunicación: 13 de noviembre de 2002 (comunicación inicial)

Referencias: Decisión del Relator Especial con arreglo al artículo 91 del reglamento, transmitida al Estado Parte el 8 de enero de 2003 (no se publicó como documento)

Fecha de aprobación del dictamen: 24 de octubre de 2005

Reunido el 24 de octubre de 2005,

Habiendo concluido el examen de la comunicación N° 1153/2003, presentada en nombre de Karen Noelia Llantoy Huamán con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado por escrito la autora de la comunicación y el Estado Parte,

Aprueba el siguiente:

Dictamen emitido a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

1. La autora de la comunicación es Karen Noelia Llantoy Huamán, nacida en 1984, quien alega ser víctima de una violación por parte de Perú, de los artículos 2, 3, 6, 7, 17, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Está representada por las organizaciones DEMUS, CLADEM y “Center for Reproductive Law and Policy”. El Protocolo Facultativo entró en vigor para Perú el 3 de octubre de 1980.

ANTECEDENTES DE HECHO

2.1 La autora quedó embarazada en marzo de 2001, cuando tenía 17 años de edad. El 27 de junio de 2001 se le realizó una ecografía en el Hospital Nacional Arzobispo Loayza de Lima, dependiente del Ministerio de Salud. Del examen se estableció que se trataba de un feto anencefálico.

2.2 El 3 de julio de 2001, el Doctor Ygor Pérez Solf, médico gineco-obstetra del Hospital Nacional Arzobispo Loayza de Lima, informó a la autora sobre la anomalía que sufría el feto y los riesgos contra su vida en caso de continuar con el embarazo. El doctor Pérez le señaló que tenía dos opciones: continuar o interrumpir la gestación; recomendándole la interrupción mediante un legrado uterino. La autora decidió interrumpir el embarazo, por lo cual se le practicaron los estudios clínicos necesarios, los cuales confirmaron el padecimiento del feto.

2.3 El 19 de julio de 2001, cuando la autora se presentó en el hospital en compañía de su madre para ser internada para la intervención, el Doctor Pérez le informó que debía solicitarse la autorización por escrito al Director del hospital. Siendo la autora menor de edad, su madre, la Señora Elena Huamán Lara, presentó dicha solicitud. El 24 de julio de 2001, el Doctor Maximiliano Cárdenas Díaz, Director del Hospital, respondió por escrito, que no era posible realizar la interrupción de la gestación, por cuanto hacerlo sería contravenir a las normas legales, ya que de conformidad con lo establecido en el artículo 120 del Código Penal, el aborto era reprimido con “pena privativa de libertad no mayor de tres meses (2) cuando es probable que el ser en formación conlleve al nacimiento graves taras físicas o psíquicas » y que, conforme al artículo 119 del mismo Código, “solo el aborto terapéutico está permitido cuando la suspensión del embarazo es el único medio para salvar la vida de la gestante o para evitar en su salud un mal grave permanente”.

2.4 El 16 de agosto de 2001, la Señora Amanda Gayoso, Asistente Social adscrita al Colegio de Asistentes Sociales del Perú, realizó una evaluación del caso y concluyó que se recomendaba la intervención médica para interrumpir el embarazo “ya que de continuar solo se prolongaría la angustia e inestabilidad emocional de Karen y su familia”. Sin embargo, la intervención no se realizó debido a la negativa de los funcionarios médicos adscritos al Ministerio de Salud.

2.5 El 20 de agosto de 2001, la Doctora Marta B. Rendón, médico psiquiatra adscrita al Colegio Médico Peruano rindió un informe médico psiquiátrico de la autora, concluyendo que:

“el presunto principio de la beneficencia para el feto ha dado lugar a maleficencia grave para la madre, pues se le ha sometido innecesariamente a llevar a término un embarazo cuyo desenlace fatal se conocía de antemano y se ha contribuido significativamente a desencadenar un cuadro de depresión con las severas repercusiones que esta enfermedad tiene para el desarrollo de una adolescente y para la futura salud mental de la paciente”.

2.6 El 13 de enero de 2002, con una demora de tres semanas respecto a la fecha normalmente prevista para el parto, la autora dio a luz una niña anencefálica, que vivió cuatro días; período durante el cual debió amamantarla. Después de la muerte de su hija, la autora se sumió en un estado de profunda depresión. Así lo diagnosticó la psiquiatra Marta B. Rondón. Asimismo, la autora afirma que padeció de una inflamación vulvar que requirió tratamiento médico.

2.7 La autora presenta al Comité la declaración médica de los Doctores Annibal Faúdes y Luis Távora, especialistas de la asociación “Center for Reproductive Rights”, quienes el 17 de enero de 2003 estudiaron el expediente clínico de la autora y señalaron que la anencefalia es una enfermedad fatal para el feto en todos los casos. La mayoría mueren inmediatamente después del nacimiento. Además pone en peligro la vida de la madre. En su opinión, al haber rechazado interrumpir el embarazo, el personal médico tomó una decisión perjudicial para la autora.

2.8 En cuanto al agotamiento de recursos internos, la autora alega que, se exceptúa este requisito cuando los recursos judiciales disponibles a nivel nacional son ineficaces para el caso que se plantea, y recuerda que el Comité ha establecido en múltiples ocasiones que el autor no está obligado a agotar un recurso que sería ineficaz. Agrega que en el Perú no existe ningún recurso administrativo que permita interrumpir un embarazo por motivos terapéuticos, y no existe tampoco ningún recurso judicial que opere con la celeridad y eficacia necesarias para que una mujer pueda exigir a las autoridades la garantía de su derecho a un aborto legal dentro del período limitado, en virtud de las circunstancias especiales que se requieren en estos casos. Asimismo, señala que sus limitaciones económicas y las de su familia le impidieron obtener asesoría legal.

2.9 La autora afirma que la denuncia no se encuentra pendiente ante otro procedimiento de arreglo internacional.

LA DENUNCIA

3.1 La autora alega una violación del artículo 2 del Pacto, ya que el Estado parte incumplió su obligación de garantizar el ejercicio de un derecho. El Estado debió haber tomado medidas frente a la resistencia sistemática de la comunidad médica a cumplir con la disposición legal que autoriza el aborto terapéutico y a la interpretación restrictiva que hace de éste. Dicha interpretación restrictiva fue patente en el caso de la autora, al considerar que un embarazo de feto anencefálico no ponía en peligro su vida y su salud. El Estado debió haber tomado medidas que hicieran posible la aplicación de la excepción a la penalización del aborto, con el fin de que, en los casos donde la integridad física y mental de la madre corre peligro, ésta pueda acceder a un aborto seguro.

3.2 La autora alega haber sido objeto de discriminación, en violación del artículo 3 del Pacto por los siguientes motivos:

- a) En el acceso a los servicios de salud, ya que no se reconocieron sus diferentes necesidades particulares por razón de su sexo. La autora afirma que la ausencia de medidas estatales para evitar que se vulnerar su derecho a un aborto legal por motivos terapéuticos, solo requerido por las mujeres, sumado a la arbitrariedad del personal de salud, trajo como resultado una práctica discriminatoria que violó sus derechos y que esta vulneración es aún más grave si se tiene en cuenta que se trataba de una menor.
- (b) Discriminación en el ejercicio de sus derechos, ya que a pesar de que la autora tenía derecho a un aborto terapéutico, las actitudes y prejuicios sociales no permitieron que esto se llevara a cabo; impidiéndole el disfrute de sus derechos a la vida, salud intimidad y a estar libre de tratos crueles, inhumanos y degradantes en igualdad de condiciones con los hombres.
- (c) Discriminación en el acceso a los tribunales; teniendo en cuenta los prejuicios de los funcionarios del sistema de salud y de la rama judicial en relación con las mujeres y la ausencia de una acción legal apropiada para exigir el respeto del derecho a obtener un aborto legal cuando se cumplen las condiciones establecidas por la ley, en el tiempo y las condiciones adecuadas.

3.3 La autora alega una violación al artículo 6 del Pacto. Señala que la experiencia por la que tuvo que pasar le dejó graves secuelas en su salud mental de las que todavía no se ha recuperado. Recuerda que el Comité ha señalado que el derecho a la vida no puede entenderse de manera restrictiva, sino que de hecho requiere que los Estados adopten medidas positivas para su protección, incluyendo las medidas necesarias para evitar que las mujeres recurran a abortos clandestinos que pongan en peligro su salud y su vida especialmente cuando se trata de mujeres pobres. Agrega que el Comité ha considerado la falta de acceso de las mujeres a servicios de salud reproductiva, incluido el aborto, como una violación del derecho de la mujer a la vida, y que esto ha sido reiterado por otros comités como el Comité por la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La autora alega que en el presente caso, la vulneración del derecho a la vida se configuró en el hecho de que el Estado peruano no adoptó las medidas para que la autora obtuviera una interrupción segura de un embarazo por inviabilidad fetal. Afirma que la negativa a prestar el servicio de aborto legal la dejó entre dos opciones igualmente peligrosas para su vida e integridad: optar por buscar servicios de aborto clandestino —y por lo tanto altamente riesgosos—, o continuar con un embarazo peligroso y traumático, que puso en peligro su vida.

3.4 La autora alega una violación al artículo 7 del Pacto. Señala que la obligación que se le impuso de continuar de manera forzada con el embarazo constituye un trato cruel e inhumano, ya que tuvo que soportar el dolor de ver a su hija con deformidades evidentes y saber que sus horas de vida estaban contadas. Afirma que esta fue una terrible experiencia que sumó más dolor y angustia a la ya acumulada durante el período en que estuvo obligada a continuar con el embarazo, ya que se le sometió al “funeral prolongado” de su hija, y que después de su muerte, se sumió en un estado de profunda depresión.

3.5 La autora recuerda que el Comité ha señalado que el derecho protegido en el artículo 7 del Pacto no solo hace referencia al dolor físico, sino también al sufrimiento moral, y que esta protección es particularmente importante cuando se trata de menores. Recuerda que el mismo Comité, al examinar el reporte del Perú en 1996 opinó que las normas restrictivas sobre el aborto sometían a las mujeres a un trato inhumano, contrariando el artículo 7 del Pacto; y que en 2000, el Comité reiteró al Estado parte que la penalización del aborto era incompatible con los artículos 3, 6 y 7 del Pacto .

3.6 La autora alega una violación del artículo 17, argumentando que este derecho protege a las mujeres de la intrusión en las decisiones que recaen sobre sus cuerpos y sus vidas, y les da la posibilidad de ejercer su derecho a decidir de manera autónoma sobre su vida reproductiva. La autora afirma que el Estado parte interfirió de manera arbitraria en su vida privada, tomando por ella una decisión sobre su vida y salud reproductiva que la sometió a llevar a término un embarazo forzado, violando con ello su derecho a la intimidad. Agrega que la prestación del servicio estaba disponible y si no hubiera sido por la injerencia que los agentes del Estado tuvieron en su decisión, que estaba amparada en la ley, ella habría podido interrumpir el embarazo. Recuerda al Comité, que las niñas y adolescentes tienen una protección especial por su condición de menores, como esta reconocido en el artículo 24 del Pacto y en la Convención de los Derechos del Niño.

3.7 La autora alega una violación del artículo 24, ya que no recibió la atención especial que requería, en su condición de niña adolescente, por parte de las instancias de salud. Ni su bienestar ni su estado de salud fueron un objetivo de las autoridades que se negaron a practicarle el aborto. La autora recuerda que el Comité ha establecido en su Observación General No. 17, sobre el artículo 24, que el Estado debe también tomar medidas de orden económico, social y cultural para garantizar este derecho. Por ejemplo, deberían adoptarse todas las medidas posibles de orden económico y social para disminuir la mortalidad infantil y evitar que se les someta a actos de violencia o a tratos crueles o inhumanos, entre otras posibles violaciones.

3.8 La autora alega una violación del artículo 26, argumentando que el hecho de que las autoridades peruanas hayan considerado que su caso no encuadraba dentro del aborto terapéutico contemplado en el código penal como no penalizado, la dejó en un estado de desprotección incompatible con la garantía de protección ante la ley garantizada por el artículo 26. La garantía de una igual protección frente a la ley requiere otorgar especial protección a ciertas categorías de situaciones que requieren un tratamiento específico. En el presente caso, en razón de una interpretación sumamente restrictiva de la ley penal, las autoridades de salud desprotegeron a la autora ignorando la protección especial que su situación requería.

3.9 La autora alega que la dirección del centro de salud la dejó en estado de indefensión como consecuencia de una interpretación restrictiva del artículo 119 del Código Penal. Agrega que no existe nada en la letra de la ley que indique que la excepción legal del aborto terapéutico debe aplicarse solo en casos de peligro para

la salud física. Las autoridades hospitalarias sí distinguieron y dividieron el concepto de salud, transgrediendo así el principio jurídico que señala donde la ley no distingue, no debemos distinguir. Señala que, la salud es “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solo la ausencia de dolencias o enfermedades”, que por lo tanto, cuando el Código penal peruano habla de salud, lo hace en sentido amplio e integral protegiendo, tanto la salud física como la mental de la madre.

OMISIÓN DEL ESTADO PARTE DE COOPERAR CONFORME AL ARTÍCULO 4 DEL PROTOCOLO FACULTATIVO

4. El 23 de julio de 2003, el 15 de marzo y el 25 de octubre de 2004, se enviaron recordatorios al Estado parte, para que presentara al Comité información sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación. El Comité observa que dicha información no se ha recibido. El Comité lamenta el hecho de que el Estado Parte no haya proporcionado ninguna información en relación con la admisibilidad o el fondo de las alegaciones de la autora. Recuerda que está implícito en el Protocolo Facultativo que los Estados Partes deben poner a disposición del Comité toda la información de que dispongan. Ante la falta de respuesta del Estado Parte, debe darse el peso debido a las alegaciones de la autora, en la medida en que estas hayan quedado debidamente fundamentadas.

DELIBERACIONES DEL COMITÉ

EXAMEN RELATIVO A LA ADMISIBILIDAD

5.1 De conformidad con el artículo 93 de su reglamento, antes de examinar cualquier denuncia formulada en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos debe decidir si la comunicación es admisible en virtud de Protocolo Facultativo del Pacto.

5.2 El Comité observa que según la autora el mismo asunto no ha sido sometido a ningún otro procedimiento internacional de examen. El Comité también toma nota de sus argumentos en el sentido de que en el Perú no existe ningún recurso administrativo que permita interrumpir un embarazo por motivos terapéuticos, y no existe tampoco ningún recurso judicial que opere con la celeridad y eficacia necesarias para que una mujer pueda exigir a las autoridades la garantía de su derecho a un aborto legal dentro del periodo limitado, en virtud de la circunstancias especiales que se requieren en estos casos. El Comité recuerda su jurisprudencia en el sentido

de que un recurso que no puede prosperar no puede contar y no tiene que agotarse a los fines del Protocolo Facultativo. No se ha recibido ninguna objeción del Estado Parte en este sentido, por lo que debe darse el peso debido a las alegaciones de la autora. Por lo tanto, el Comité considera que se han satisfecho los requisitos de los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

5.3 El Comité considera que las alegaciones de la autora relativas a una presunta violación de los artículos 3 y 26 del Pacto no han sido debidamente fundamentadas, ya que la autora no ha traído a la consideración del Comité elementos de juicio sobre los hechos ocurridos que pudieran establecer algún tipo de discriminación a los que se refieren los artículos citados. Por consiguiente, la parte de la comunicación que se refiere a los artículos 3 y 26 se declara inadmisibles con arreglo al artículo 2 del Protocolo Facultativo.

5.4 El Comité observa que la autora ha alegado una violación del artículo 2, del Pacto. El Comité recuerda su constante jurisprudencia consistente en que el artículo 2 constituye un compromiso general de los Estados, y por su carácter accesorio, no puede ser invocado aisladamente por particulares en virtud del Protocolo Facultativo. Por consiguiente, la denuncia relacionada con el artículo 2 será analizada conjuntamente con las demás alegaciones hechas por la autora.

5.5 En cuanto a las alegaciones relativas a los artículos 6, 7, 17 y 24 del Pacto, el Comité considera que están suficientemente fundamentadas, a efectos de la admisibilidad, y que parecen plantear cuestiones en relación con esas disposiciones. En consecuencia, procede a examinar la comunicación en cuanto al fondo.

EXAMEN RELATIVO AL FONDO

6.1 El Comité de Derechos Humanos ha examinado la presente comunicación a la luz de toda la información recibida, según lo estipulado en el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

6.2 El Comité observa que la autora acompañó una declaración médica que acredita que debido a su embarazo estuvo sujeta a un riesgo vital. Además, quedó con secuelas psicológicas severas acentuadas por su situación de menor de edad, como lo estableció el dictamen psiquiátrico del 20 de agosto de 2001. El Comité nota que el Estado parte no ha presentado ningún elemento para desacreditar lo anterior. El

Comité observa que las autoridades estaban en conocimiento del riesgo vital que corría la autora, pues un médico gineco-obstetra del mismo hospital le había recomendado la interrupción del embarazo, debiendo realizarse la intervención médica en ese mismo hospital público. La negativa posterior de las autoridades médicas competentes a prestar el servicio pudo haber puesto en peligro la vida de la autora. La autora señala que no contó con un recurso eficaz para oponerse a tal decisión. A falta de cualquier información del Estado parte, debe darse el peso debido a las denuncias de la autora.

6.3 La autora alega que, debido a la negativa de las autoridades médicas a efectuar el aborto terapéutico, tuvo que soportar el dolor de ver a su hija con deformidades evidentes y saber que moriría en muy poco tiempo. Esta fue una experiencia que sumó más dolor y angustia a la ya acumulada durante el período en que estuvo obligada a continuar con su embarazo. La autora acompaña un certificado psiquiátrico del 20 de agosto de 2001, que establece el estado de profunda depresión en la que se sumió y las severas repercusiones que esto le trajo, teniendo en cuenta su edad. El Comité observa que esta situación podía preverse, ya que un médico del hospital diagnosticó que el feto padecía de anancefalia, y sin embargo, el director del hospital Estatal se negó a que se interrumpiera el embarazo. La omisión del Estado, al no conceder a la autora el beneficio del aborto terapéutico, fue, en la opinión de Comité, la causa del sufrimiento por el cual ella tuvo que pasar. El Comité ha señalado en su Observación General No.20 que el derecho protegido en el artículo 7 del Pacto no solo hace referencia al dolor físico, sino también al sufrimiento moral y que esta protección es particularmente importante cuando se trata de menores. Ante la falta de información del Estado parte en este sentido, debe darse el peso debido a las denuncias de la autora. En consecuencia, el Comité considera que los hechos que examina revelan una violación del artículo 7 del Pacto. A la luz de esta decisión, el Comité no considera necesario, en las circunstancias del caso, tomar una decisión relativa al artículo 6 del Pacto.

6.4 La autora afirma que al negarle la posibilidad de una intervención médica para suspender el embarazo, el Estado parte interfirió de manera arbitraria en su vida privada. El Comité nota que un médico del sector público informó a la autora que tenía la posibilidad de continuar con el embarazo o de suspenderlo de acuerdo con la legislación interna que permite que se practiquen abortos en caso de riesgo para la salud de la madre. Ante la falta de información del Estado parte, debe darse el peso debido a la denuncia de la autora en el sentido de que cuando los hechos ocurrieron, las condiciones para un aborto legal, conforme a lo establecido por la ley, estaban

presentes. En las circunstancias del caso, la negativa de actuar conforme a la decisión de la autora, de poner fin a su embarazo, no estuvo justificada y revela una violación del artículo 17 del Pacto.

6.5 La autora alega una violación del artículo 24 del Pacto, ya que no recibió del Estado parte la atención especial que requería en su condición de menor de edad. El Comité observa la vulnerabilidad especial de la autora por ser menor de edad. Nota además que, ante la falta de información del Estado parte, debe darse el peso debido a las denuncias de la autora en el sentido de que no recibió, ni durante ni después de su embarazo, el apoyo médico y psicológico necesario en las circunstancias específicas de su caso. En consecuencia, el Comité considera que los hechos que examina revelan una violación del artículo 24 del Pacto.

6.6 La autora alega haber sido objeto de violación del artículo 2 porque no contó con un recurso adecuado. Ante la falta de información del Estado parte el Comité considera que debe otorgar el peso debido a las alegaciones de la autora en cuanto a la falta de un recurso adecuado y concluye, por consiguiente, que los hechos examinados revelan igualmente una violación del artículo 2 en relación con los artículos 7, 17 y 24 del Pacto.

7. El Comité de Derechos Humanos, actuando de conformidad con el párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto, considera que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una violación de los artículos 2, 7, 17 y 24 del Pacto.

8. De conformidad con el apartado a) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, el Estado Parte tiene la obligación de proporcionar a la autora un recurso efectivo que incluya una indemnización. El Estado Parte tiene la obligación de adoptar medidas para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro.

9. Teniendo presente que, por ser Parte en el Protocolo Facultativo, el Estado Parte reconoce la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, en virtud del artículo 2 del Pacto, el Estado Parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a ofrecer un recurso efectivo y ejecutorio cuando se compruebe una violación, el Comité desea recibir del Estado Parte, en un plazo de 90 días, información sobre las medidas que haya adoptado para dar cumplimiento al presente dictamen. Se pide al Estado Parte asimismo, que publique el dictamen del Comité.

[Hecho en español, francés e inglés, siendo la española la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

APÉNDICE

Voto en disidencia del miembro del Comité Hipolito Solari - Yrigoyen.

Fundo a continuación mis opinión disidente con el voto de la mayoría en el punto que no ha considerado violado el artículo 6° del Pacto en la comunicación en examen:

EXAMEN DE LA CUESTIÓN EN CUANTO AL FONDO

El Comité observa que la autora, cuando era menor de edad, y su madre, fueron informadas por el médico ginecólogo-obstetra del Hospital Nacional de Lima al que concurrieron con motivo del embarazo de la primera, que el feto sufría de una anencefalia, que provocaría fatalmente su muerte al nacer. Le señaló entonces a la autora que tenía dos opciones, a saber: 1) Continuar el embarazo lo que pondría en riesgo su propia vida o 2) interrumpir la gestación mediante un aborto terapéutico, recomendándole esta última opción. Ante este concluyente consejo del médico especialista que la puso al tanto de los riesgos que corría su vida de continuar el embarazo, la autora decidió seguir el consejo del profesional y aceptó la segunda opción, motivo por el cual se le hicieron todos los análisis clínicos necesarios que ratificaron los dichos del médico sobre los riesgos de la vida de la madre de continuar el embarazo y sobre la muerte inexorable del feto al nacer.

Con los certificados médicos y psicológicos acompañados, la autora ha acreditado todas sus afirmaciones sobre el riesgo vital que corría con la continuidad del embarazo. Pese a dichos riesgos el director del Hospital público no permitió el aborto terapéutico permitido por la ley del Estado Parte, por considerar que no era un aborto de tales características sino que sería un aborto voluntario e infundado reprimido por el Código Penal. No acompañó al respecto ningún dictamen legal que respaldase sus encuadramiento extraprofesional ni que desvirtuara las acreditaciones médicas que señalaban los serios riesgos de la vida de la madre. El Comité puede observar, además, que el Estado Parte no ha presentado ningún elemento de prueba que contradiga los dichos de la autora y las pruebas por ella aportadas. La negativa al aborto terapéutico no solo puso en riesgo la vida de la autora sino que

le produjo serias consecuencias, las que también han sido acreditadas por la autora ante el Comité con certificados válidos.

No solo quitándole la vida a una persona se viola el artículo 6° del Pacto sino también cuando se pone su vida ante serios riesgos, como ha ocurrido en el presente caso. En consecuencia considero que los hechos expuestos revelan una violación del artículo 6 del Pacto.

[Firmado]: Hipólito Solari-Yrigoyen

[Hecho en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

**COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE
LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER**

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN
DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

31º período de sesiones

Extracto de A/59/38

Decisión adoptada el 14 de julio de 2004

SRA. B.-J. C. ALEMANIA
Comunicación N° 1/2003

Decisión del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer por la que se declara inadmisibile una comunicación presentada con arreglo al Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Presentada por: Sra. B.-J.

Presunta víctima: La autora

Estado Parte: Alemania

Fecha de la comunicación: 20 de agosto de 2002 (presentación inicial)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, creado en virtud del artículo 17 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

Reunido el 14 de julio de 2004,

Adopta la siguiente:

Decisión sobre la Admisibilidad.

1. La autora de la comunicación de fecha 20 de agosto de 2002, con información complementaria de fecha 10 de abril de 2003, es la Sra. B.-J., ciudadana alemana de unos 57 años de edad en abril de 2004 que reside actualmente en Nörten-Hardenberg (Alemania).

Afirma ser víctima de violaciones por parte de Alemania del artículo 1, los apartados a) a f) del artículo 2, el artículo 3, los apartados a) y b) del artículo 5, el párrafo 2 del artículo 15 y los apartados c), d), g) y h) del párrafo 1 del artículo 16 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La autora asume su propia defensa. La Convención y su Protocolo Facultativo entraron en vigor en el Estado Parte el 9 de agosto de 1985 y el 15 de abril de 2002, respectivamente.

LOS HECHOS EXPUESTOS POR LA AUTORA

2.1 En 1969 la autora contrajo matrimonio. Aunque había cursado estudios de enfermería, la autora y su marido acordaron que ella se ocuparía de la casa durante el matrimonio y no seguiría estudiando para permitir que su marido prosiguiera su carrera. La autora tiene tres hijos mayores, nacidos en 1969, 1970 y 1981.

2.2 En 1984 la autora quiso continuar sus estudios, pero su marido le pidió que no lo hiciera y que le apoyara en un período en el que atravesaba dificultades profesionales. Hacia 1998 las dificultades del marido de la autora se habían solucionado y ella, de nuevo, quiso continuar sus estudios, pero en mayo de 1999 su marido solicitó el divorcio.

2.3 En septiembre de 1999, en relación con su separación, la autora y su esposo acordaron en un acuerdo ante un tribunal de la familia en Northeim que él le abonaría 973 marcos alemanes por mes como pensión compensatoria, 629 marcos por mes para su hijo menor y 720 marcos para pagar la hipoteca de la vivienda en la que la autora seguía viviendo.

2.4 El divorcio se concretó definitivamente el 28 de julio de 2000. Aunque como parte de éste se resolvió la cuestión de la equiparación de las pensiones, no se adoptó ninguna decisión relativa a la distribución equitativa de los bienes acumulados y la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio.

2.5 El 10 de julio de 2000, la autora presentó una demanda ante el Tribunal Constitucional Federal en la que alegaba que las disposiciones relativas a la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio violaban su derecho constitucional a la igualdad protegido en virtud de los párrafos 2 y 3 del artículo 3 de la Constitución.

2.6 El 30 de agosto de 2000, el Tribunal Constitucional Federal decidió no dar curso a la demanda.

2.7 En abril de 2004, el Tribunal de Göttingen concedió a la autora una manutención de 280 euros por mes, con efectos retroactivos a agosto de 2002, la fecha en que su esposo había dejado de pagar la pensión compensatoria acordada en la separación. La autora apeló contra la decisión.

2.8 La autora también escribió al Ministerio Federal de Justicia y al Ministerio de Justicia y de Asuntos de la Mujer del Land Niedersachsen el 28 de julio de 2001, el 6 de febrero de 2002 y el 2 de marzo de 2002 y el 15 de enero de 2003 y el 22 de febrero de 2003, respectivamente, en las que alegaba desprecio hacia el matrimonio y la familia y discriminación en función del género por parte de los tribunales de Niedersachsen.

2.9 Continúan las actuaciones relativas a la pensión compensatoria tras el divorcio y a la distribución equitativa de los bienes acumulados.

LA DENUNCIA

3.1 La autora alega que fue víctima de discriminación en función del género de conformidad con las disposiciones relativas a la ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio (distribución equitativa de los bienes acumulados, equiparación de las pensiones y pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio) y que, desde entonces, se ha seguido viendo afectada por esas disposiciones. En su opinión, dichas disposiciones discriminan sistemáticamente a las mujeres de edad con hijos que se divorcian después de muchos años de matrimonio.

3.2 En lo que concierne a la cuestión de los bienes acumulados, la autora señala que, aunque en la ley se dispone que el cónyuge con menos bienes acumulados reciba del cónyuge con mayores ingresos la mitad de la diferencia, no se tiene en cuenta el incremento o la devaluación del “capital humano” de los esposos. Afirma que ello constituye una forma de discriminación, ya que conlleva que se proporcione al marido el trabajo no remunerado de su esposa. La autora alega que la ley relativa a la redistribución de las prestaciones de jubilación es igualmente discriminatoria y que las disposiciones que rigen la cuestión de la pensión compensatoria son imprecisas, confusas y discriminatorias.

3.3 Además, la autora alega de manera más general que las mujeres son víctimas de discriminación por causa de los juicios, debido a que son ellas las que sufren unilateralmente los riesgos y el estrés derivados de las actuaciones judiciales iniciadas para resolver las consecuencias del divorcio y se les impide, además, disponer de igualdad de armas. Alega igualmente que todas las mujeres divorciadas en situaciones parecidas a la suya son víctimas de discriminación, desventaja y humillación sistemáticas.

3.4 La autora afirma que agotó todos los recursos nacionales cuando el Tribunal Constitucional decidió no aceptar que se examinara su demanda por omisión por parte del legislador del cumplimiento de las disposiciones sobre el trato equitativo establecidas en la Constitución (párrafos 2 y 3 del artículo 3 de la Constitución), por lo que respecta a las disposiciones relativas a la ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio.

OBSERVACIONES DEL ESTADO PARTE SOBRE LA ADMISIBILIDAD

4.1 En su informe del 26 de septiembre de 2003, el Estado Parte presentó objeciones a la admisibilidad de la comunicación.

4.2 El Estado Parte señala que la sentencia de divorcio, que la autora no presentó en sus alegaciones iniciales, sólo comprendía una decisión sobre la equiparación de las pensiones. Todavía no ha habido un pronunciamiento definitivo en los procesos independientes relativos a la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio y la distribución equitativa de los bienes acumulados. El Estado Parte señala también que la autora presentó una demanda constitucional contra la sentencia de divorcio y contra la ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio, de manera general, que el Tribunal Constitucional Federal no aceptó. Posteriormente, la autora se dirigió en repetidas ocasiones a ministerios federales y estatales para conseguir una enmienda de las disposiciones jurídicas.

4.3 Por lo que respecta a las disposiciones jurídicas que rigen los efectos del matrimonio y los derechos y las obligaciones de los esposos, así como las relativas al divorcio y a las consecuencias jurídicas del divorcio, el Estado Parte explicó que, en caso de divorcio, los bienes acumulados han de ser distribuidos equitativamente, si los esposos están casados en régimen de bienes gananciales. Se determina en primer lugar el valor de los bienes de los cónyuges en el momento del matrimonio (bienes originarios) y en el momento de su disolución (bienes finales). Los bienes acumulados son la diferencia entre los bienes finales de un cónyuge y sus bienes originarios. El cónyuge con la menor cantidad de bienes acumulados tiene derecho a una reclamación de equiparación que ascienda a la mitad de la diferencia entre sus bienes acumulados y los del otro cónyuge (sección 1378 BGB). Las disposiciones relativas a la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio se basan en principio en la propia responsabilidad de los (antiguos) esposos. Tras el divorcio, se exige a éstos que, en principio, se responsabilicen de sus propios medios de vida. En consecuencia, sólo se prevé la pensión compensatoria en determinados casos. No

obstante, como en un gran número de casos de divorcio se cumplen esos requisitos, suele ser habitual la existencia de una demanda de pensión compensatoria. Ello se debe a que el poder legislativo considera que, debido a su situación personal y financiera, el cónyuge más débil y necesitado económicamente debe poder depender de la solidaridad postmatrimonial del cónyuge cuya situación económica sea más sólida y solvente. Asimismo, en la ley se dispone, en determinadas circunstancias, la reclamación de pensión compensatoria durante un período de capacitación o estudios del cónyuge que pudiera haber dejado de adquirir o hubiera interrumpido la educación académica o la capacitación profesional en el período previo al matrimonio o durante éste. Además, en la Ley sobre la equiparación de las pensiones se establece la obligación del cónyuge que haya adquirido mayores prestaciones generales de jubilación durante el matrimonio de igualarlas cediendo la mitad de la diferencia de su valor.

4.4 Según el Estado Parte, la comunicación es inadmisibles por falta de motivo en virtud del artículo 2 del Protocolo Facultativo, ya que sólo pueden presentar demandas las víctimas, que tienen que demostrar que ellas mismas se han visto afectadas por una violación de la ley. No se puede admitir una revisión abstracta de constitucionalidad mediante una demanda individual. La situación sería diferente si la autora hubiera sufrido directamente las consecuencias de la situación jurídica creada por las disposiciones existentes. Sin embargo, no es el caso, ya que los tribunales todavía han de aplicar a la autora la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio. Estado Parte alega que el autor de una demanda no puede lograr con ésta una revisión general y fundamental de la legislación alemana sobre las consecuencias jurídicas del divorcio.

4.5 En función de ese argumento, el Estado Parte afirma que la base de la demanda de la autora es su propio proceso de divorcio; sólo en ese marco se pueden revisar (directamente) las disposiciones jurídicas aplicadas relativas a la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio.

4.6 El Estado Parte alega también inadmisibilidad por falta de fundamento suficiente. La escasa información concreta presentada por la autora sobre los acuerdos financieros alcanzados en el proceso de divorcio, las bases jurídicas de dichos acuerdos, la posibilidad de que la situaran en desventaja económica en comparación con su ex marido y la magnitud de dicha desventaja, hacen que sea imposible examinar si, en el caso de la autora, se violaron los derechos consagrados en la Convención y, en caso afirmativo, qué derechos se violaron.

4.7 El Estado Parte señala, en concreto, que no se han revelado los contenidos ni se ha presentado la sentencia de divorcio, que falta información sobre la aplicación de disposiciones jurídicas en el caso de la autora y sobre cuáles han sido éstas y qué consecuencias financieras han tenido, y que faltan también datos sobre la equiparación de las pensiones y los bienes acumulados y sobre el importe de la pensión compensatoria que recibe la autora tras la disolución del matrimonio. El Estado Parte concluye que la reclamación de la autora en el sentido de que la legislación alemana sobre las consecuencias jurídicas del divorcio la haya desfavorecido económicamente en comparación con su ex esposo sigue sin estar fundamentada y que una referencia global a los estudios sobre las presuntas desventajas económicas de las mujeres divorciadas no basta al respecto.

4.8 El Estado Parte alega además, sólo como medida de precaución y pese a la inadmisibilidad por falta de motivo, que no se han agotado los recursos nacionales, que, en este caso, serían la interposición, en la forma adecuada, de una demanda constitucional. Puesto que la autora presentó una demanda constitucional contra la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio en general, de conformidad con la Ley del Tribunal Constitucional Supremo Federal (secc. 93, párr. 3) sólo se puede presentar una demanda directamente contra una ley antes de que transcurra un año desde su entrada en vigor, lo que es razón suficiente para hacer en general inadmisibles las demandas constitucionales de la autora contra la ley.

4.9 El Estado Parte alega asimismo, que hasta ahora sólo se ha acordado junto con el divorcio la cuestión de la equiparación de las pensiones. La autora restringió su apelación contra la sentencia de divorcio únicamente al propio pronunciamiento sobre el divorcio y no incluyó la equiparación de las pensiones en la revisión del tribunal de apelación (Oberlandesgericht Braunschweig), lo que habría sido admisible y razonable. El hecho de que no se haya formulado una apelación necesaria y razonable debe ocasionar la inadmisibilidad de una demanda en virtud del párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

4.10 En lo que concierne a la inadmisibilidad por razón del tiempo, el Estado Parte afirma que los hechos que constituyen el objeto de la demanda se produjeron antes de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo en la República Federal de Alemania. A ese respecto, el Estado Parte alega que, puesto que el proceso de divorcio constituye el único objeto de la demanda y hasta ahora sólo se ha emitido un fallo definitivo y concluyente, junto con el divorcio, sobre la equiparación de las pensiones, el

elemento decisivo para la inadmisibilidad por razón del tiempo es la fecha en que ese fallo fue definitivo, es decir, el 28 de julio de 2000.

El Protocolo Facultativo entró en vigor en Alemania el 15 de abril de 2002.

RESPUESTA DE LA AUTORA SOBRE LAS OBSERVACIONES DEL ESTADO PARTE ACERCA DE LA ADMISIBILIDAD

5.1 La autora alega que en la explicación del Estado Parte sobre las disposiciones jurídicas que rigen los efectos del matrimonio y sobre los derechos y las obligaciones de los esposos, así como las relativas al divorcio y a sus consecuencias jurídicas, no se describe la continua discriminación y desventaja de las personas que tienen derecho a la equiparación en los procesos de divorcio y que generalmente son mujeres. Señala que en Alemania las estructuras sociales garantizan que, en general, los hombres avancen profesionalmente durante el matrimonio, mientras que las mujeres tienen que interrumpir sus carreras y progresos profesionales debido a que asumen permanentemente la principal responsabilidad de la familia y de la educación de los hijos, lo que las sitúa en una desventaja evidente, especialmente tras la separación o el divorcio. Sin embargo, en la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio no se tiene suficientemente en cuenta o no se considera en absoluto esa realidad fundamental en los ámbitos de la sociedad, la familia y el matrimonio ni las diferencias a las que da lugar cuando se produce el divorcio. En particular, ese es el caso de las mujeres de edad divorciadas que han postergado sus propias carreras durante el matrimonio.

5.2 La autora alega también que se ha vuelto extremadamente difícil hacer efectivas las demandas sobre divorcios, ya que los tribunales generalmente hacen caso omiso de los acuerdos establecidos dentro del matrimonio y de las situaciones familiares en detrimento de la mujer, y las disposiciones relativas a la equiparación se supeditan a la conducta ad cuada de éstas durante el matrimonio y tras el divorcio, con lo que se somete a la mujer a un rígido control social ejercido por el ex marido y los tribunales. Sin embargo, la conducta inadecuada de un marido no está sujeta a ningún tipo de sanción. La autora argumenta que dicha discriminación y desventaja de las mujeres divorciadas sólo es posible a causa de una legislación insuficiente e imprecisa.

5.3 La autora rechaza el argumento del Estado Parte relativo a la inadmisibilidad por falta de motivo al señalar que, desde su divorcio, sigue viéndose afectada personal y directamente por la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio. Mantiene que no sólo le afectan los fallos del tribunal de familia, sino también la discriminación

en el proceso jurídico debida especialmente a la falta de regulación por parte del legislador de las consecuencias del divorcio de conformidad con el párrafo 2 del artículo 3 de la Constitución, con el fin de que no se produzca ninguna discriminación ni desventaja. A ese respecto, presentó su demanda constitucional de manera específica contra una omisión por parte del legislador.

5.4 Con respecto a la cuestión de la fundamentación insuficiente, la autora alega que, aunque citó estadísticas y opiniones de expertos en su demanda constitucional y en los documentos que presentó a los ministerios, la falta de disposiciones legislativas y de práctica judicial suficiente y la discriminación contra la mujer que ésta ocasiona se vieron confirmadas por su situación personal de mujer divorciada. La autora sostiene que ha presentado cuentas concretas de su desventaja material básica. Si no se hubiera dedicado a atender las responsabilidades familiares y las necesidades de su marido, habría conseguido tener sus propios ingresos por valor de 5.000 euros mensuales, con la correspondiente pensión de vejez.

5.5 La autora afirma que la equiparación concreta de los pagos por concepto de pensiones conseguida en un divorcio es irrelevante, ya que las desventajas discriminatorias no hacen más que comenzar, y continúan después del divorcio. En su caso concreto, como su marido presentó la demanda de divorcio en mayo de 1999, quedaron congelados los 500 euros mensuales de su pensión de vejez. Si no se hubiera dedicado a atender las necesidades de su marido y de su familia, habría acumulado para su pensión de vejez entre 47.000 euros (de haber seguido casada) y 94.000 euros (en caso de tener sus propios ingresos).

5.6 En lo que respecta al agotamiento de los recursos nacionales, la autora sostiene que planteó su demanda constitucional contra las consecuencias jurídicas del divorcio porque, en su caso concreto, se habían infringido los párrafos 2 y 3 del artículo 3 de la Constitución y no la presentó únicamente contra las consecuencias jurídicas del divorcio en general. Su demanda no se dirigía contra una ley en general, sino más bien contra la discriminación que ésta conlleva y contra la omisión del legislador de eliminar la discriminación y desventaja que experimentan las mujeres divorciadas, lo que le afectaba a ella directamente.

5.7 Señala que la demanda constitucional era admisible y, por tanto, agotó los recursos nacionales. Su demanda relativa a las consecuencias jurídicas del divorcio no había sido rechazada por inadmisibile o infundada, sino que más bien se había

decidido no darle curso. La autora alega igualmente que en el artículo 93 de la Ley del Tribunal Constitucional no se establece un plazo de prescripción respecto a las omisiones por parte del Estado y para apoyar su argumento se refiere a una decisión del Tribunal Constitucional Federal (BverfGE 56, 54, 70) por la que, para presentar demandas constitucionales relativas a una omisión continuada por parte del legislador no es requisito imprescindible presentar anteriormente recursos jurídicos y no se exige la observancia del plazo de prescripción dispuesto en el párrafo 2 del artículo 93 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal. Además, alega que su demanda constitucional contra la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio era admisible también sin agotar anteriormente los recursos jurídicos, de conformidad con la segunda oración del párrafo 2 del artículo 90 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, debido a la importancia general y a las cuestiones constitucionales básicas que planteaba.

5.8 La autora alega también que se le había denegado en varias ocasiones la ayuda financiera solicitada para hacer frente a los procesos judiciales, debido a las escasas probabilidades de éxito de dichos procesos, y los tribunales no habían tenido en cuenta hechos familiares y matrimoniales. La falta de ayuda le impidió utilizar recursos nacionales a causa de las limitaciones económicas. Por último, los procesos de divorcio se tramitan en los tribunales con gran rapidez, pero los relativos a las consecuencias jurídicas del divorcio se alargan eternamente cuando la mujer reclama pagos de equiparación. Ello ocurrió también en su caso cuando intentó obtener, desde septiembre de 2001, la información pertinente de su ex marido para calcular la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio, lo que le llevó a presentar una demanda en agosto de 2002 para obtener dicha información. Pese a ello, todavía no se ha obtenido la información solicitada.

5.9 La autora reitera que en agosto de 2003 no se había emitido ningún fallo judicial relativo a la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio. Aunque había recibido pagos mensuales de 497 euros por concepto de pensión compensatoria, a partir de agosto de 2002, dichos pagos dejaron de hacerse efectivos, después de un proceso judicial largo y dificultoso que se decidió en su contra. La autora alega que, aunque apeló contra la decisión, no abrigaba esperanzas de que los tribunales examinaran sus problemas. Considera que, si hubiera completado sus estudios y se hubiera centrado en su carrera en lugar de apoyar a su marido y cuidar de la familia, actualmente podría tener tantos ingresos como los de su marido, es decir, 5.000 euros mensuales.

5.10 En relación con los argumentos del Estado Parte sobre la inadmisibilidad por razón del tiempo, la autora señala que, aunque la sentencia de divorcio fue definitiva en julio de 2000, sigue viéndose directamente afectada por las disposiciones discriminatorias de la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio. Las medidas que adoptó, demanda constitucional y trámites ante ministerios, no dieron resultado. Por tanto, sigue siendo víctima de discriminación, desventaja y humillación ante los tribunales.

OBSERVACIONES ADICIONALES DEL ESTADO PARTE SOBRE LA ADMISIBILIDAD EN VIRTUD DE UNA SOLICITUD DEL GRUPO DE TRABAJO

6.1 Según el Estado Parte, la demanda constitucional general presentada el 10 de julio de 2000 por la autora contra la Ley sobre las consecuencias del divorcio era inadmisibile en su totalidad por varios motivos.

6.2 El Estado Parte alega que, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 93 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, sólo puede presentarse una demanda constitucional contra una ley antes de que transcurra un año de su entrada en vigor. Este plazo de tiempo excluyente tiene como objetivo mantener la seguridad jurídica. El hecho de que no se respete el plazo límite, como es el caso de la demanda constitucional (expediente No. 1 BvR 1320/00) interpuesta de modo general por la autora el 10 de julio de 2000 contra la Ley sobre las consecuencias del divorcio, hace que la demanda constitucional sea inadmisibile. El Tribunal Constitucional Federal no dará curso a una demanda constitucional inadmisibile.

6.3 El Estado Parte no está de acuerdo con la alegación de la autora de que el plazo límite del párrafo 3 del artículo 93 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal no sea aplicable por el hecho de que su demanda constitucional vaya dirigida contra una omisión del legislador. Una omisión no existe simplemente porque no se satisfagan determinadas demandas o no se satisfagan al nivel deseado. Antes bien, el factor decisivo es que el legislador tome en consideración esas demandas. En la Ley sobre las consecuencias del divorcio el legislador ha establecido numerosas disposiciones jurídicas que, desde su punto de vista, son suficientes, adecuadas y apropiadas. Existen normativas para las distintas situaciones vitales. No es pertinente que la autora considere que esas normativas infringen los párrafos 2 y 3 del artículo 3 de la Ley Básica de la República Federal de Alemania porque, según ella, no se concede la suficiente importancia al trabajo dentro del matrimonio y la familia y, por tanto, no constituye un caso de omisión.

6.4 Además, el Estado Parte alega que la demanda constitucional que interpuso la autora de modo general el 10 de julio de 2000 contra la Ley sobre las consecuencias del divorcio fue inadmisibles por otros motivos. Como requisito previo para examinar si se ha cumplido el plazo límite establecido en el párrafo 3 del artículo 93 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, el solicitante debe declarar en primer lugar la disposición concreta, es decir, el párrafo y el subpárrafo, relacionada con la demanda. Ello no ocurre en la demanda constitucional de la autora de 10 de julio de 2000, en la que no se hace referencia a secciones, párrafos ni subpárrafos concretos del Código Civil como infracciones de la Constitución ni se indica el número de disposiciones contra las que se reclama, lo que la hace inadmisibles.

6.5 Por otra parte, el Estado Parte afirma que tampoco se han cumplido los requisitos previos dispuestos en el artículo 90 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal. Según el párrafo 1 de dicho artículo, cualquiera puede interponer una demanda constitucional alegando que la autoridad pública ha violado sus derechos fundamentales o uno de los derechos consagrados en el párrafo 4 del artículo 20 o en los artículos 33, 38, 101, 103 y 104 de la Ley Básica de la República Federal de Alemania. Además, en el párrafo 2 del artículo 90 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal se afirma que sólo se puede presentar una demanda constitucional cuando se ha recurrido ante los tribunales, siempre que sea un caso admisible de violación de derechos. En ese caso, hay que agotar dichas vías jurídicas, es decir, hay que recurrir ante todas las instancias. El requisito de agotar los recursos jurídicos y, por tanto, el principio de subsidiariedad se refiere especialmente a las demandas constitucionales presentadas contra disposiciones jurídicas. La demanda constitucional no es un litigio general. No puede interponerla cualquier persona sino sólo alguien que sostenga que la autoridad pública ha violado los derechos protegidos según lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal.

6.6 En consecuencia, el Estado Parte señala que, con carácter excepcional, sólo se puede reclamar directamente contra una disposición jurídica mediante una demanda constitucional si dicha disposición afecta al propio demandante en ese momento y de manera inmediata (y no mediante un acto de ejecución). A fin de determinar si una ley o una disposición concreta afectan a un ciudadano y hasta qué punto lo hacen, en primer lugar el caso concreto ha de estar comprendido en una disposición jurídica específica para que un tribunal adopte una decisión. Ello también es válido para la autora con respecto a la Ley sobre las consecuencias del divorcio, que, según alega, no es coherente con los derechos fundamentales. Esta es otra razón, independientemente de si se ha respetado el plazo límite que figura en el párrafo 3

del artículo 93 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, por la que la autora no podía interponer una demanda constitucional general contra la Ley sobre las consecuencias del divorcio. En primer lugar, tendría que haber adoptado medidas para obtener una decisión de los tribunales especializados competentes relativa a las distintas consecuencias del divorcio, como la ayuda del cónyuge después del matrimonio, la división de las pensiones y la equiparación de los bienes acumulados. Sólo después de ello es admisible interponer una demanda constitucional basada en la alegación de que las disposiciones concretas de la Ley sobre las consecuencias del divorcio aplicadas por los tribunales están infringiendo los párrafos 2 y 3 del artículo 3 de la Ley Básica. En este último caso, y en virtud del párrafo 1 del artículo 93 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, hay un plazo máximo de un mes a contar desde el inicio de las acciones, el pronunciamiento o la comunicación de la decisión en última instancia.

6.7 El Estado Parte alega que todavía no se ha adoptado una decisión definitiva en el proceso iniciado por la autora ante el tribunal de familia en relación con la ayuda del esposo después del matrimonio (Tribunal Local de Göttingen, expediente No. 44 F 316/02). En el principal proceso sobre dicha ayuda a la autora se le ha concedido asistencia letrada y la representación por un abogado. El tribunal todavía tiene que adoptar una decisión sobre el importe de la ayuda que se le ha de pagar a la autora. Ésta puede apelar contra la decisión. Sólo entonces se puede considerar la posibilidad de llevar el asunto ante el Tribunal Constitucional Federal.

6.8 El Estado Parte alega también que, en el proceso relativo a la equiparación de los bienes acumulados, se está estudiando actualmente la solicitud presentada por la autora el 8 de septiembre de 2003 para contar con asistencia letrada y para que se le asignara un abogado. Esta solicitud sigue pendiente debido a las peticiones posteriores de la autora en las que solicita la inhabilitación del juez y alega conflicto de intereses en el proceso sobre la ayuda del esposo. La autora protestó igualmente contra la decisión del Alto Tribunal Regional de Braunschweig, de 11 de febrero de 2004, sobre lo que éste último todavía tiene que fallar.

6.9 El Estado Parte concluye que no se habían agotado los recursos jurídicos nacionales cuando la autora interpuso el 10 de julio de 2000 una demanda constitucional general contra la Ley sobre las consecuencias del divorcio. Esta es otra de las razones por las que se consideró inadmisibile la demanda constitucional.

6.10 Por último, el Estado Parte argumenta que no basta simplemente citar publicaciones científicas para justificar una demanda constitucional ni para sostener de manera general, como hizo la autora, que la equiparación de los bienes acumulados, el reparto de las pensiones y la Ley sobre la ayuda del cónyuge, tal como están establecidos, son contrarios a la Constitución.

6.11 El Estado Parte hace hincapié en que la demanda constitucional que interpuso la autora el 10 de julio de 2000 contra la Ley sobre las consecuencias del divorcio era inadmisibles en general por los motivos mencionados. Puesto que sólo una demanda de inconstitucionalidad interpuesta con arreglo a la ley cumple los requisitos previos de agotamiento de los recursos jurídicos, la comunicación de la autora es inadmisibles en virtud del párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

6.12 Por último, el Estado Parte recuerda los otros motivos alegados en el documento que presentó originariamente para declarar inadmisibles la comunicación.

OBSERVACIONES ADICIONALES DE LA AUTORA SOBRE LA ADMISIBILIDAD

7.1 En relación con el juicio de divorcio visto en primera instancia en 1999 (Amtsgericht Northeim), la autora recuerda que en el juicio de 10 de noviembre de 1999 se incluyó también la equiparación de las pensiones, un requisito jurídico en virtud del artículo 1587 del Código Civil, sobre la base de una fórmula descrita en el documento que presentó anteriormente. La autora insiste en que esa presunta equiparación justa. es muy injusta, desigual y discriminatoria, ya que en ella no se tienen en cuenta las consecuencias postmatrimoniales de la división del trabajo y los acuerdos alcanzados durante el matrimonio. En su caso concreto, el ex marido recibirá una pensión considerablemente más elevada que la cantidad fijada en la equiparación de las pensiones. Por otra parte, cabían serias dudas acerca de si ella podría percibir el importe fijado, cuándo podría hacerlo y hasta qué punto.

7.2 Además, la autora alega que, pese a su insistencia en acelerar los trámites, las cuestiones relativas a la ayuda después del matrimonio y a la equiparación de los bienes acumulados no se trataron ni en el juicio de divorcio ni en la apelación contra éste, que el tribunal de apelación (Oberlandesgericht Braunschweig) denegó el 23 de mayo de 2000. Así fue puesto que el tribunal de familia había transferido al tribunal civil determinados compromisos privados y acuerdos matrimoniales relativos a su seguridad material y social y sobre la vejez, a fin de que fallara al respecto. La autora

afirma que las justificaciones del tribunal de familia en primera instancia y del tribunal de apelación sobre su divorcio muestran que los órganos de justicia tienen en cuenta y favorecen única y exclusivamente los puntos de vista y los intereses del cónyuge varón que presenta una demanda de divorcio.

7.3 La autora, en relación con su demanda constitucional sobre la decisión de 30 de agosto de 2000, hace referencia a los extensos documentos que presentó con antelación y confirma que sigue existiendo el carácter discriminatorio de las consecuencias jurídicas del divorcio.

7.4 En lo que concierne al agotamiento de los recursos, la autora mantiene que, contrariamente a lo que opina el Estado, no era necesario apelar por separado contra la equiparación de las pensiones, ya que ésta forma parte de la sentencia de divorcio. Contrariamente a la afirmación del Estado Parte, dicho recurso separado de apelación, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional establecida, no era necesario ni estaba previsto, ya que la normativa para la equiparación de las pensiones es, en virtud del artículo 1587 del Código Civil, una disposición jurídica sin ambigüedades, y una revocación del divorcio habría dado lugar automáticamente a la revocación de la equiparación de las pensiones. Por tanto, la autora afirma que su demanda constitucional era admisible y estaba justificada también contra la equiparación por ley de las pensiones sin que se hubieran agotado anteriormente los recursos en los tribunales de primera instancia. La decisión del Tribunal Constitucional de no dar curso a su demanda se refería igualmente a la parte B de ésta, es decir, la demanda contra la equiparación por ley de las pensiones. La autora reitera que no interpuso su demanda constitucional de manera general contra las consecuencias jurídicas del divorcio sino más bien contra la omisión del legislador de eliminar los elementos que eran discriminatorios y desfavorables para las mujeres divorciadas. Como consecuencia, la autora alega que su demanda es admisible asimismo, en relación con la equiparación por ley de las pensiones en virtud del párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, ya que se habían agotado los recursos nacionales con la demanda constitucional admisible, que, sin embargo, no se le dio curso.

7.5 La autora alega que, contrariamente a las afirmaciones del Estado y en relación con su demanda constitucional por haberse infringido los párrafos 2 y 3 del artículo 3 de la Constitución, no era necesario el agotamiento de los recursos ante los tribunales debido a que en el párrafo 2 del artículo 3 se aclara la instrucción explícita

de la Constitución relativa al contenido y el ámbito de la obligación de legislar que compete al legislador. Además, tampoco era necesario agotar los recursos, ya que su demanda constitucional planteaba cuestiones de importancia general y temas constitucionales fundamentales, de conformidad con el artículo 90.2 de la BVerfGG. La autora insiste en que su demanda es admisible según lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, ya que no era necesario agotar los recursos ante los tribunales y los recursos nacionales se habían agotado con la demanda constitucional admisible a la que, sin embargo, no se le había dado curso.

DELIBERACIONES DEL COMITÉ RELATIVAS A LA ADMISIBILIDAD

8.1 De conformidad con el artículo 64 de su reglamento, el Comité deberá decidir si la comunicación es admisible o inadmisibile en virtud del Protocolo Facultativo.

8.2 De conformidad con el artículo 66 de su reglamento, el Comité quizá decida examinar la cuestión de la admisibilidad y el fondo de la comunicación por separado.

8.3 El Comité ha averiguado que no se ha examinado todavía ni se está examinando el asunto en el marco de otro procedimiento de investigación o solución internacional.

8.4 El Comité considera que los hechos que constituyen el objeto de la comunicación se refieren a las consecuencias del divorcio, en particular a la distribución equitativa de los bienes acumulados, la equiparación de las pensiones y la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio. Señala que el marido de la autora inició los trámites del divorcio en mayo de 1999. Señala también que se concretó de manera definitiva el divorcio, junto con el asunto de la equiparación de las pensiones, el 28 de julio de 2000, es decir, antes de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo en el Estado Parte, lo que tuvo lugar el 15 de abril de 2002. Teniendo en cuenta que la autora no ha presentado ningún argumento convincente que indique que los hechos, en la medida en que se refieren a la equiparación de las pensiones, continuaron produciéndose después de esa fecha, el Comité considera que, de conformidad con el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, queda descartada por razón del tiempo la posibilidad de examinar la parte de la comunicación que hace referencia a la equiparación de las pensiones.

8.5 Además, en relación con esa cuestión, el Comité señala el argumento del Estado Parte de que la autora restringió su apelación contra la sentencia de divorcio

únicamente al pronunciamiento sobre el propio divorcio y no solicitó una revisión de la equiparación de las pensiones mediante un recurso ante el tribunal de apelación. El Comité señala igualmente el argumento de la autora de que, si el recurso de apelación contra el decreto de divorcio hubiera tenido éxito, se habría revocado automáticamente la equiparación de las pensiones, ya que ese elemento forma parte obligatoriamente de la sentencia de divorcio. El Comité considera que, pese a la resolución obligatoria de la equiparación de las pensiones en las sentencias de divorcio, era razonable esperar que la autora hubiera incluido una reclamación concreta sobre la cuestión ante el tribunal de apelación, así como en la demanda constitucional. Concluye, por tanto, que la autora no ha agotado los recursos nacionales en cuanto a la cuestión de la equiparación de las pensiones. Así pues, esa parte de la comunicación es inadmisibles también según lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

8.6 Asimismo, el Comité señala que el Tribunal Constitucional Federal rechazó la demanda de la autora y, en ese sentido, se basa en la explicación que dio el Estado Parte de que el documento se había presentado de forma inadmisibles por varios motivos, incluido el hecho de que la demanda había prescrito. Al Comité no le convence el argumento de la autora de que presentó su demanda constitucional de manera admisible como demanda contra la omisión por parte del legislador de eliminar de la legislación los elementos discriminatorios que afectaban personalmente a la autora, y no como una reclamación general sobre las consecuencias jurídicas del divorcio. Por tanto, el Comité concluye que no puede considerarse que la demanda constitucional interpuesta de manera inadecuada el 10 de julio de 2000 represente el agotamiento por parte de la autora de los recursos nacionales.

8.7 El Comité señala que todavía no se han resuelto definitivamente los diferentes procesos relativos a la distribución equitativa de los bienes acumulados y a la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio. En vista del hecho de que la autora no haya negado que se trataba de eso ni haya argumentado de manera persuasiva para lograr la admisibilidad que los procesos hayan sido injustificadamente largos y no puedan reparar los derechos lesionados, el Comité considera que esas demandas son inadmisibles en virtud del párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

8.8 Por tanto, el Comité decide:

- a) Que la comunicación es inadmisibles en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4, ya que la autora no ha agotado todos los recursos de la

- jurisdicción interna existentes; y el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4, ya que los hechos se produjeron antes de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo para el Estado Parte y no continuaron después de esa fecha;
- b) Que se comunique esta decisión al Estado Parte y a la autora.

APÉNDICE

Opinión individual de las miembros del Comité Krisztina Morvai y Meriem Belmihoub-Zerdani (opinión discrepante)

A nuestro juicio, la comunicación de la autora es admisible en parte. Si bien la mayor parte de la reclamación relativa al divorcio y la decisión sobre la equiparación de las pensiones de 28 de julio de 2000 es inadmisble por razón de tiempo, la reclamación separada sobre las actuaciones en curso relativas a los bienes acumulados y la pensión compensatoria reúnen los criterios de admisión.

A juicio de la mayoría, las reclamaciones separadas (relativas a las supuestas violaciones de la Convención en relación con aspectos sustantivos y de procedimiento de la distribución equitativa de los bienes acumulados y la pensión compensatoria después del divorcio) son inadmisibles al no haberse agotado todos los recursos de la jurisdicción interna (párrafo 1 del artículo 4).

De conformidad con el Protocolo Facultativo, y como regla general, deben agotarse 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.

A nuestro juicio, los recursos de la jurisdicción interna deben evaluarse caso por caso para determinar si .se prolonganinjustificadamente..

En el caso presente, las actuaciones sobre la pensión compensatoria y los bienes acumulados continúan desde hace cinco años. (Según el párrafo 7.2 de la decisión del Comité sobre la admisibilidad, la autora alegó que pese a su insistencia en acelerar los trámites, las cuestiones relativas a la ayuda después del matrimonio y a la equiparación de los bienes acumulados no se trataron ni en el juicio de divorcio ni en la apelación contra éste, que el tribunal de apelación (Oberlandesgericht Braunschweig) denegó el 23 de mayo de 2000. Según el Estado Parte, las observaciones sobre la admisibilidad, que se resumen en el párrafo 4.2 de la decisión del Comité. Todavía no ha habido un pronunciamiento definitivo en los procesos independientes relativos a la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio y la distribución equitativa de los bienes acumulados). Aunque en abril de 2004 el Tribunal de Göttingen concedió a la autora una pensión compensatoria de 280

euros al mes, con efectos retroactivos a agosto de 2002 (véase el párrafo 2.7 de la decisión del Comité), la decisión sobre la pensión compensatoria no es definitiva debido a que la autora la ha apelado. Asimismo, no se ha llegado a una decisión final sobre la equiparación de los bienes acumulados. Dos años después de que el Estado Parte ratificara el Protocolo Facultativo, continuaban esas actuaciones.

De hecho, puede haber situaciones en las que se considere que la tramitación de esos recursos se .ha prolongado injustificadamente. Sin embargo, en la presente situación, el fondo de las actuaciones es básicamente la determinación y concesión de fuentes financieras o materiales de supervivencia para la autora. La Sra. B.-J. tiene ahora 57 años, tenía 52 cuando su marido se divorció de ella tras tres decenios de matrimonio. La autora, como muchas otras mujeres del mundo, dedicó toda su vida adulta al trabajo no remunerado en la familia, mientras que su esposo, del que dependía financieramente, había avanzado en su carrera y sus ingresos. Según las presentaciones de la autora, su situación financiera es muy incierta, como poco. Hay ocasiones en las que recibe una compensación y otras en las que no recibe nada. (Entretanto, el ex esposo, que aprovechó los 30 años de labor no remunerada de la autora, al parecer tiene un sueldo de unos 5.000 euros mensuales, un buen salario (véase el párrafo 5.9 de la decisión del Comité, sentencia final). La solicitante, que no tiene experiencia laboral fuera del hogar y la familia y es considerada una mujer mayor; no tiene muchas oportunidades de entrar en el mercado laboral y mantenerse financieramente. Es triste y vergonzoso que tras criar a tres hijos y después de una vida de trabajo en el hogar tenga que vivir sin un sueldo periódico y fiable cinco años después de un divorcio que se produjo contra su voluntad. En esas circunstancias, los tribunales internos deberían haberle concedido una pensión decente hace tiempo. Un sistema jurídico y judicial que puede dictar sentencia en sólo un año en un juicio por divorcio después de 30 años de matrimonio podría muy bien finalizar las actuaciones sobre la pensión compensatoria (y los bienes acumulados) con la misma rapidez y eficacia. Para una mujer mayor que ha criado a tres hijos y ha trabajado en beneficio de su marido durante tres decenios, vivir en esa incertidumbre cinco años después del divorcio es inaceptable y una seria violación de sus derechos humanos.

A nuestro juicio, en todas las circunstancias del caso, los recursos de la jurisdicción interna se han prolongado injustificadamente. Además, la norma general del párrafo 1 del artículo 4 relativa a la necesidad de agotar todos los recursos de la jurisdicción interna no se aplican en este caso, sino la excepción a la norma de prolongación injustificada.

(Firmado) Krisztina Morvai

(Firmado) Meriem Belmihoub-Zerdani

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN
DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER
32° período de sesiones
CEDAW/C/2005/OP.8/MÉXICO
27 de enero de 2005

**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**
(Situación en Ciudad Juárez Chihuahua)

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

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 invitará 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° período 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 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 más 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 Subsecretaría para Temas Globales de la Secretaría 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 proporcionó, 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 adjuntó 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 proporcionó 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 Secretaría de Gobernación). Se detalló 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 período 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 María Yolanda Ferrer Gómez y la Señora María 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 informó 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 aceptó 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 María Yolanda Ferrer Gómez y la Señora María 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 las 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: Secretaría 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); Secretaría 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); Secretaría 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. Las 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. Las 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 República, 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 víctimas; 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 Secretaría de Seguridad Pública (Policía Federal Preventiva).

17. En Ciudad Juárez las dos expertas del Comité también se reunieron con organizaciones de familiares de las víctimas (Nuestras Hijas de Regreso a Casa; Justicia para Nuestras Hijas; Integración de Madres de Juárez) y madres individuales de víctimas; 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 pudieran cumplir con el programa de trabajo que tenían previsto de la manera más eficaz, y garantizó su seguridad cuando ello fuera conveniente. En particular, las dos expertas quisieran expresar su satisfacción con la excelente cooperación de las autoridades mexicanas 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 última 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 tránsito 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 ésta 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 tuvo 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 a 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 Periodística” patrocinada por el Instituto Chihuahuense de la Mujer.¹ 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 acreditarán 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

¹ Homicidios de mujeres: auditoria periodística” (Enero 1993 – Julio 2003).

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 “Homicidios de mujeres: auditoria periodística” (Enero 1993 – Julio 2003) 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 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.²

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.

² 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.

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, sobretudo 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 “Auditoría 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 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 período. 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. Cualquier 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 “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 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 e 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 e 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 10 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, sobretodo 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 ésta 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 respecta 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 4° 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 sólo 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 ONGs 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 ONGs 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 intrafamiliar. 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 pie 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 9.00 p.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 dedi-

caban 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 está incompleta, en su cuerpo encontraron bello público 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 están por implementar un nuevo sistema de clasificación de las desapariciones, que permite la 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 sólo 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 algodonero, 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 ONGs 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 algodonero. 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 Secretaría 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 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 ONGs, 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 ONGs. 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 ONGs 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 Secretaría 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 tenida 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 ONGs.

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 éste.

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 femicidios 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 Sub 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, sólo 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 mas 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 doméstica 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 víctimas; 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 notó 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)³ plantean que la Mesa no ha funcionado adecuadamente por dificultades y resistencias suscitadas por la Procuraduría Estatal,

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

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.⁴

PROGRAMA DE ACCIONES DE COLABORACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL PARA PREVENIR Y COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA MUJERES EN CIUDAD JUÁREZ

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.”⁵

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.

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 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 policiaca 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 Secretaría 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 Secretaría 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.⁶

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.

⁶ 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”.

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 Secretaria 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 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 Diálogo, 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 constituídos. “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 órdenes 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 si 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 juareense, 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 ésta 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 a 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”.⁷

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.

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

⁷ El Universal. Sábado, 18 octubre de 2003.

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 ONGs 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 ONGs 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 seriados.”

- “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 ONGs 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 ONGs, 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 Periodística 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 ONGs 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 sí, 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 campañas 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	<i>Federal Bureau of Investigation</i> 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 Drogas 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	<i>Real Time Analytical Intelligence</i> 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 1,392,000⁸ 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.⁹

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

8 INEGI, censo del 2000.

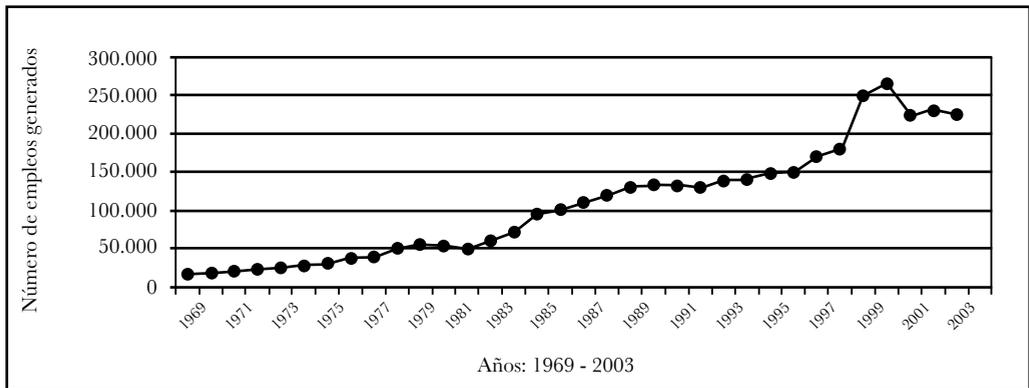
9 Ver XXI Censo General de Población y Vivienda, 2000, en www.inegi.gob.mx.

del 80% en áreas verdes y 200,000 familias viven en las zonas consideradas como de alto riesgo.¹⁰

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.

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.

GRÁFICA NO. 1
EMPLEOS GENERADOS POR LA INDUSTRIA MAQUILADORA EN CIUDAD JUÁREZ



Elaborada por: Secretaría de Relaciones Exteriores, con Información proporcionada por la Asociación de Maquiladoras de Chihuahua, A. C., (AMACHAC), establecida en Cd. Juárez.

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.

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. 41.

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.¹¹

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.¹² 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.¹³

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.

11 Información proporcionada por la Asociación de Maquiladoras del Estado de Chihuahua, A. C.

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.

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 juarensis ubique a la farmacodependencia como el segundo problema generador de inseguridad pública,¹⁴ 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.

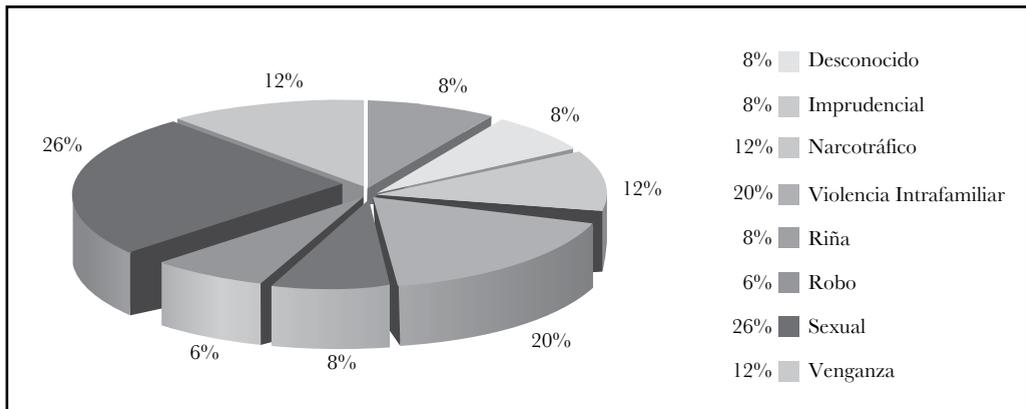
En muchos de los casos, los homicidios de mujeres están inmersos en un contexto de violencia contra la mujer. Este hecho, aunado a las concepciones fuertemente arraigadas en la opinión pública sobre las posibles causas de los homicidios, dificulta sobre manera realizar una clasificación en base a sus móviles. No obstante, a la luz de la información con que se cuenta sobre autores del homicidio,

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.

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,¹⁵ el 8% tienen un móvil desconocido. El 26% restante obedece a actos de índole sexual violento.

GRÁFICA NO. 2
PORCENTAJE DE CADA MÓVIL EN LOS HOMICIDIOS DE MUJERES EN CIUDAD JUÁREZ



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.

¹⁵ Datos aportados por la Procuraduría.

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.¹⁶

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.

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.

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.

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%).¹⁷

El 72.6% de los funcionarios públicos son hombres y 27.4% son mujeres.¹⁷ 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 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.¹⁸ 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%.¹⁹

17 INEGI, Inmujeres, Mujeres y Hombres 2004.

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.

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 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.

3. AVANCES, RETOS Y DESAFÍOS DEL GOBIERNO DE MÉXICO EN RELACIÓN A LOS HOMICIDIOS Y DESAPARICIONES DE MUJERES EN CIUDAD JUÁREZ.

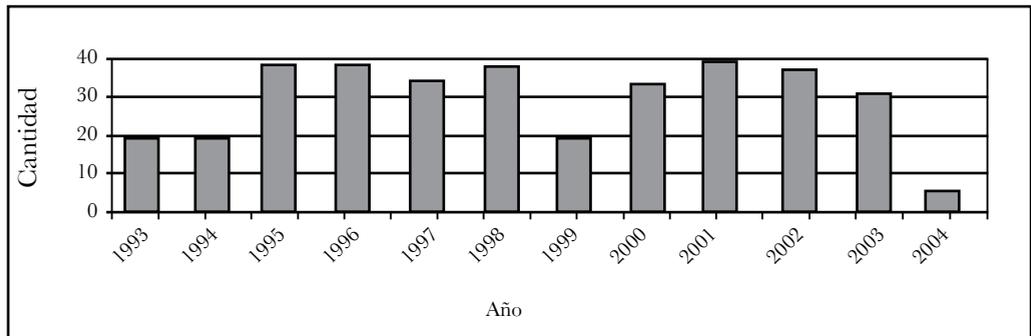
3.1 SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA.

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.

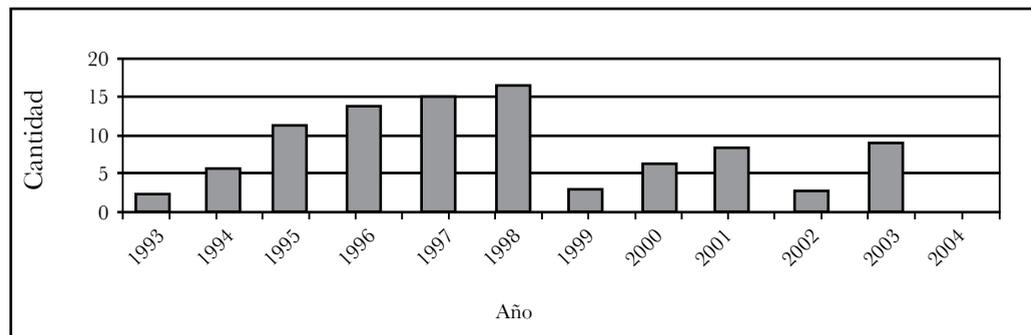
Como se observa en la siguiente gráfica, los homicidios de mujeres aumentaron a partir de 1993, presentando un patrón que no es claro al no guardar mucha relación entre sí. Contrariamente, el número de homicidios con móvil sexual violento ha tenido una caracterización distinta al resto de los homicidios y se aprecia una disminución gradual a partir de 1998.

GRÁFICA NO. 3
CANTIDAD DE HOMICIDIOS POR AÑO



Elaborada por: Secretaría de Relaciones Exteriores con información aportada por la Procuraduría del Gobierno del Estado de Chihuahua.

GRÁFICA NO. 4
CANTIDAD DE HOMICIDIOS SEXUALES POR AÑO



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 Chihuahuense 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].

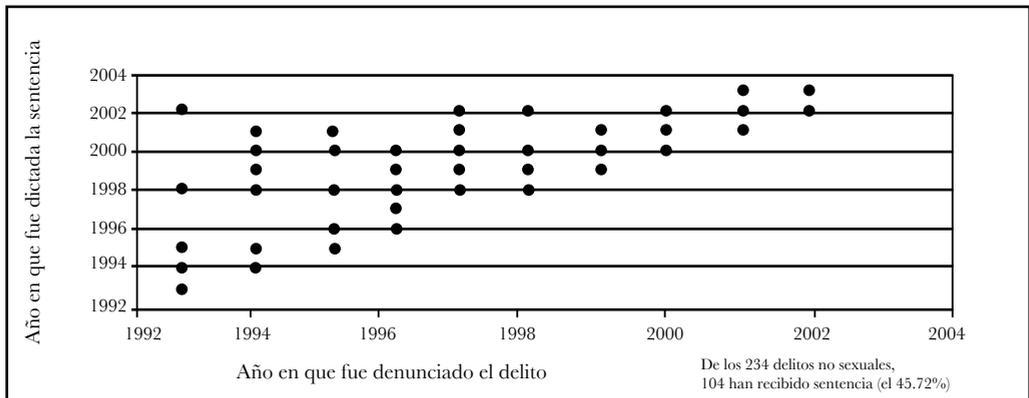
Gracias al análisis detallado de los homicidios, el Gobierno del Estado diseñó diversas actividades que se mencionan mas adelante y que en su conjunto, han buscado responder a la problemática identificada de la manera más adecuada posible, y con la participación de la sociedad civil, tanto a nivel federal 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 víctimas, 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.

GRÁFICA NO. 5
CORRELACIÓN ENTRE LA DENUNCIA Y LA SENTENCIA DE LOS CASOS DE VIOLENCIA
INTRAFAMILIAR Y COMÚN

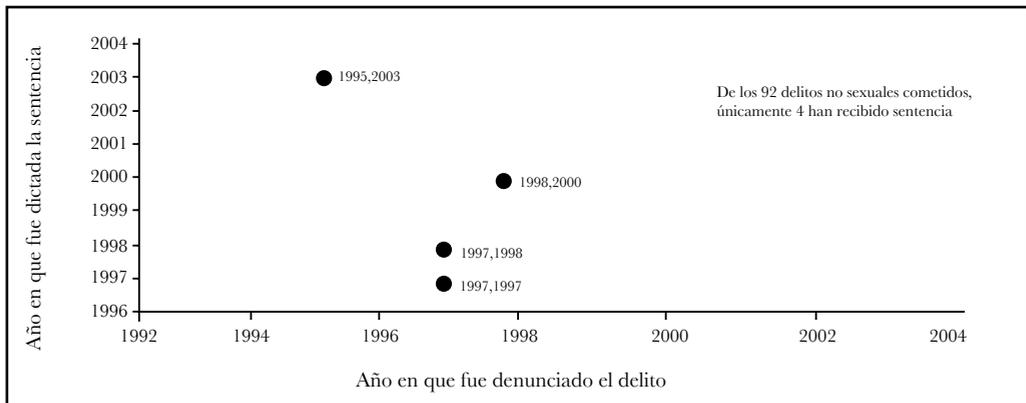


Elaborada por: Secretaría de Relaciones Exteriores con información aportada por la Procuraduría del Gobierno del Estado de Chihuahua.

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 gráfica.

GRÁFICA NO. 6
CORRELACIÓN ENTRE LA DENUNCIA Y LA SENTENCIA
DE LOS CASOS POR DELITOS SEXUALES



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	VÍCTIMA
1.	015/03	MA. DE JESÚS RAMOS V. (D)	BÁRBARA A. MARTÍNEZ R.
2.	031/03	ROSAURA MONTAÑEZ LERMA	ARACELY ESMERALDA MTZ.
3.	036/03	MARTHA LEDEZMA HDZ.	IRMA A. MÁRQUEZ
4.	047/03	GABRIELA ACOSTA RAMÍREZ (D)	MA. DE LOS ÁNGELES ACOSTA
5.	171/03	IRMA MONRREAL JAIME	ESMERALDA HERRERA M.
6.	172/03	ROSARIO HERNÁNDEZ HDZ.	VERÓNICA MARTÍNEZ 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	MARÍA DE JESÚS DÍAZ ALBA	SILVIA GUADALUPE DÍAZ ALBA
12.	212/03	MA. CONSUELO PANDO HDZ.	VERÓNICA CASTRO PANDO
13.	213/03	NORMA ESTHER ANDRADE	LILIA A. GARCÍA ANDRADE
14.	214/03	JUANA VILLALOBOS CASTRO	ANA. MA. GARDEA V.
15.	215/03	ROSA MA. GALLEGOS	ROCÍO BARRAZA GALLEGOS
16.	213/03	ANA MA. ALARCÓN ROMERO	ESMERALDA JUÁREZ ALARCÓN
17.	217/03	MARÍA ROSARIO HDZ. A.	ERÉNDIRA I. PONCHE HDZ.
18.	222/03	VELIA TENA QUINTANILLA	ROSA I. TENA QUINTANILLA
19.	241/03	IRMA MARI GARCÍA DÍAZ	ELIZABETH CASTRO GARCÍA
20.	243/03	RITA RIVERA COVARRUBIAS	CLAUDIA TAVARES RIVERA
21.	026/04	GLORIA VÁZQUEZ GONZÁLEZ	MARÍA ISABEL NAVA VÁZQUEZ
22.	031/04	EVANGELINA ARCE	SILVIA ARCE (D)
23.	035/04	SANTOS MACÍAS GARCÍA	RAQUEL LECHUGA MACÍAS
24.	036/03	RAMONA MORALES HUERTA	SILVIA E. RIVERA MORALES
25.	037/04	SILVIA ELVIRA HOLGUÍN RANGEL	MELI AMÉRICA HOLGUÍN RANGEL
26.	038/04	SOLEDAD AGUILAR PERALTA	CECILIA COVARRUBIAS A.
27.	039/04	IRMA JOSEFINA GLEZ. RODRIGUEZ	CLAUDIA IVETTE GLEZ.
28.	040/04	LUCÍA MARES MATA	GRISelda MARES MATA (D)
29.	44/04	EVANGELINA CRISPIN ESQUIVEL	ARGELIA SALAZAR CRISPIN
29.	45/04	MARISOL MERCHANT (HERMANA)	INÉS SILVA MERCHANT
30.	46/04	PABLO MTZ. Y MARCIANA MORALES	YESSICA MTZ. MORALES
31.		MARÍA DE LA LUZ GARCÍA VDA. DE LA O	LUZ IVONNE DE LA O GARCÍA
32.		JULIA CALDERA CHÁVEZ	MARÍA ELENA CHÁVEZ CALDERA

33.		VICTORIA SALAS RAMÍREZ	GUADALUPE IVONNE ESTRADA SALAS
34.		PULA FLORES	MARÍA SAGRARIO GONZÁLEZ FLORES
35.		ANA ISABEL LARRAGOITI ROMO	MAYRA JESSENIA NÁJERA LARRAGOITI
36.		MARÍA ENRIQUETA LEAL GARCÍA	ROSARIO GACÍA LEAL
37.		MARÍA ESTHER LUNA ALFARO	BRENDA ESTHER ALFARO LUNA
38.		MURA LIDIA ESPINOZA LUNA	LILIA JULIETA REYES ESPINOZA
39.		LILA IRASEMA MENDOZA	MIRIAM ARLEM VELÁZQUEZ MENDOZA

CD. 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 el 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 55 Comunitaria imparten pláticas 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 más 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 generar 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.
- (d) Apoyar a las autoridades locales y solicitar su colaboración para la protección de los derechos de las víctimas.

- (e) Atender las demandas de los familiares de las víctimas.
- (f) 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.
- (g) 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:

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 la 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 de 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 el respecto al tema.	Además de brindar apoyo a dichas acciones y a los Gobiernos Municipal, Estatal, busca eliminar las causas que generaron el problema.
	Establece vínculos con las entidades públicas y organismos internacionales para solicitar su apoyo.
	Promueve el cumplimiento y observancia de los derechos humanos, y de las recomendaciones que han sido emitidas por los distintos órganos internacionales.
	Se establece un Consejo Ciudadano con 9 miembros para cadyuvar con el trabajo de la Comisionada.

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).

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 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:²⁰

- (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 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 en 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.

20 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.

- (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:
- Diseñó y distribuyó trípticos preventivos, que buscan evitar que las mujeres que emigran a Estados 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 dignificación y solidaridad con las y los familiares de las víctimas, y con las organizaciones interesadas en 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 preliminar 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:

**CIFRAS DE EXPEDIENTES SOBRE HOMICIDIOS DE MUJERES
VERIFICADAS POR CENAPI AL 30 DE MAYO DEL 2004**

Expediente 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%

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.

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**

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 Infractores	187	63.39%
Total	295	100%

Conforme los datos proporcionados por la Lic. Talavera a la PGR, a esa fecha se contabilizaban 332 víctimas del sexo femenino y se habían resuelto un total de 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 (ONGs).

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 continuar acercándose 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 GÉNERO, 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.

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).

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.

COMITÉ CONTRA LA TORTURA

COMITÉ CONTRA LA TORTURA

20º período de sesiones

CAT/C/20/D/59/1996

14 de mayo de 1998

ENCARNACIÓN BLANCO ABAD V. ESPAÑA COMUNICADO N° 59/1996

*Dictamen del Comité contra la Tortura en virtud del artículo 22 de la
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*

Presentada por: Encarnación Blanco Abad (representada por un abogado)

Presunta víctima: La autora

Estado Parte: España

Fecha de la comunicación: 12 de febrero de 1996

Fecha de la decisión sobre admisibilidad: 28 de abril de 1997

Reunido el 14 de mayo de 1998,

Habiendo concluido el examen de la comunicación No. 59/1996, presentada al Comité contra la Tortura por la Sra. Encarnación Blanco Abad con arreglo al artículo 22 de la Convención,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado la autora de la comunicación y el Estado Parte,

Adopta el presente

Dictamen a tenor del párrafo 7 del artículo 22 de la Convención.

1. La autora de la comunicación es Encarnación Blanco Abad. Una comunicación anterior presentada en nombre de la autora y su esposo (comunicación No. 10/1993) fue declarada inadmisibile por el Comité el 14 de noviembre de 1994 por no agotamiento de los recursos internos., ciudadana española. Alega ser víctima de violaciones por España de los artículos 12, 13 y 15 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Está representada por una abogada.

LOS HECHOS EXPUESTOS POR LA AUTORA

2.1 La autora fue detenida junto con su esposo Josu Eguskiza el 29 de enero de 1992 por personal de la Guardia Civil, por sus presuntas implicaciones en actividades en favor de la banda armada ETA. Alega que fue sometida a malos tratos entre el 29 enero y el 2 febrero de 1992, período en que permaneció incomunicada en aplicación de la legislación antiterrorista.

2.2 En su comparecencia en las Diligencias Previas No. 205/92 del Juzgado de Instrucción No. 44 de Madrid, el 13 de marzo de 1992, la autora describió los malos tratos y torturas a que había sido sometida mientras permaneció detenida por la Guardia Civil. Este procedimiento de diligencias previas fue iniciado por el juez al recibir de la Directora del Centro Penitenciario de Mujeres de Carabanchel el parte del médico que examinó a la autora al ingresar en el establecimiento el 3 de febrero de 1992, en cuyo reconocimiento había observado hematomas.

2.3 Con fecha 2 de febrero de 1993 el Tribunal decretó el sobreseimiento temporal por no revestir los hechos denunciados el carácter de infracción penal. Tras interponerse recurso, el Juzgado No. 44 acordó, el 13 de octubre de 1994, continuar la tramitación del procedimiento penal. Por auto de 4 de abril de 1995, el juez dictó el archivo definitivo. La Audiencia Provincial confirmó el archivo por auto de 5 de septiembre de 1995. El recurso de amparo interpuesto ante el Tribunal Constitucional contra el auto de la Audiencia Provincial fue desestimado el 29 de enero de 1996.

LAS OBSERVACIONES DEL ESTADO PARTE RELATIVAS A LA ADMISIBILIDAD

3.1 En su exposición de 17 de enero de 1997, el Estado Parte señaló que la autora, desde el 3 de febrero de 1992, tenía asignados para su representación y defensa hasta siete abogados. A pesar de ello no había presentado ninguna denuncia formal acerca de malos tratos. El Estado Parte afirmó que el proceso judicial se inició por la remisión de oficio al juzgado del reconocimiento médico efectuado a la autora a su ingreso en el centro penitenciario el 3 de febrero de 1992. Es decir, que las únicas diligencias judiciales existentes en relación a supuestos malos tratos se iniciaron, no por denuncia de la interesada, ni de su familia, ni de ninguno de sus siete abogados, sino como consecuencia de una actuación oficial enmarcada en la normativa que garantiza los derechos humanos. Sólo el 30 de mayo de 1994, dos años y tres meses después de los hechos, la autora dirigió un escrito al Juzgado de Instrucción No. 44 comunicando su designación de tres representantes legales.

3.2 El Estado Parte admitió que tras la decisión del Tribunal Constitucional del 29 de enero de 1996, todos los recursos en el ámbito interno habían sido agotados.

3.3 En relación al artículo 13 de la Convención, el Estado Parte afirmó que por escrito de 9 de septiembre de 1994, la representación de la Sra. Blanco Abad recurrió el sobreseimiento de las diligencias iniciadas de oficio. El 13 de octubre de 1994 la Juez No. 44 dejó sin efecto el sobreseimiento y acordó continuar el procedimiento, solicitando la práctica de un informe pericial. La Sra. Blanco no recurrió la prueba acordada ni insistió sobre otras diligencias probatorias. El 22 de noviembre de 1994 el médico forense emitió su informe. El 4 de abril de 1995, la Juez No. 44 dictó un auto, en el que analizó detalladamente los reconocimientos médicos efectuados, y concluyó en el archivo definitivo.

3.4 El Estado Parte afirmó que desde el 9 de septiembre de 1994, cuando la Sra. Blanco Abad presentó un escrito solicitando la revocación del sobreseimiento y hasta el auto de archivo definitivo, no consta en las actuaciones ni un solo escrito de la Sra. Blanco Abad proponiendo diligencias probatorias o aportando prueba alguna.

3.5 El 19 de abril de 1995 la Sra. Blanco Abad recurrió en reforma el auto de archivo, recurso que fue desestimado por la Juez No. 44 el 19 de mayo de 1995. A su vez, la Audiencia Provincial de Madrid desestimó el recurso de apelación el 5 de septiembre de 1995. Con fecha 6 de octubre de 1995, la Sra. Blanco Abad recurrió en amparo ante el Tribunal Constitucional, insistiendo en la valoración subjetiva de los reconocimientos médicos. El Tribunal Constitucional analizó las resoluciones judiciales impugnadas y las calificó de motivadas, y “cuyos razonamientos no pueden ser tachados de manifiestamente irrazonables o arbitrarios”.

3.6 El Estado Parte hizo constar que desde la reapertura de las diligencias hasta la resolución del Tribunal Constitucional, transcurrieron menos de 15 meses. De ellos, seis meses estuvieron reabiertas las diligencias, y en estos seis meses la Sra. Blanco Abad no realizó ninguna actuación ni presentó un solo escrito. En los nueve meses restantes, se resolvieron los recursos de reforma ante el Juzgado, de apelación ante la Audiencia y de amparo ante el Tribunal Constitucional.

3.7 Por todo ello, se sometió al Comité que la personación de la Sra. Blanco Abad, más de dos años después de los hechos en las diligencias abiertas como consecuencia de una actuación oficial, había sido pronta e imparcialmente examinada. El Estado Parte sostiene así la inexistencia de violación del artículo 13 de la Convención.

LOS COMENTARIOS DE LA AUTORA

4.1 En sus comentarios sobre la exposición del Estado Parte la autora afirmó que, por sentencia dictada por la Audiencia Nacional el 26 de diciembre de 1995, fue condenada a siete años de prisión y multa. La sentencia observa:

“Las defensas, con carácter previo, solicitaron la declaración de nulidad y la suspensión del juicio, en base a las torturas sufridas por los procesados en el momento de su detención y durante el tiempo de permanencia en los locales policiales. La Sala ante las abundantes manifestaciones, todas ellas detalladas, efectuadas no sólo por los procesados, sino por parte de los testigos propuestos, reconoce su posible existencia.

De tal supuesto se deriva la no consideración de las declaraciones prestadas ante la policía que se hallan viciadas.”

4.2 La autora argumentó que la única prueba de cargo contra ella fueron las declaraciones judiciales prestadas por su marido, Sr. Josu Eguskiza, y el Sr. Juan Ramón Rojo, coacusados en el proceso, declaraciones que la incriminaron y que, en contra del criterio de la Audiencia Nacional que las estimó válidas, fueron inducidas como consecuencia de malos tratos y torturas y emitidas sin solución de continuidad a partir de la declaración policial nula.

4.3 La autora señaló que el 2 de febrero de 1992 había prestado declaración ante el juez instructor sin haber podido entrevistarse con abogado alguno, ni siquiera el de oficio y que, a pesar de que en el acto formal se encontraba presente el abogado designado por ella, éste no pudo intervenir en el mismo hasta una vez finalizada la declaración. En esta diligencia manifestó, a la primera cuestión que se le planteó, que no se afirmaba ni ratificaba en la declaración prestada ante la Guardia Civil y que no pertenecía ni había colaborado con la organización ETA. También relató que durante su estancia en las dependencias de la Guardia Civil había sido objeto de malos tratos. En particular, había sido golpeada con un listín telefónico, le habían aplicado bolsa y electrodos, obligado a desnudarse y amenazado con ser violada. Mientras permanecía con los brazos levantados y las piernas abiertas contra una pared, de vez en cuando la golpeaban en la cabeza y órganos genitales, habiendo recibido además todo tipo de insultos.

4.4 Con relación a los exámenes médicos durante su detención en régimen de incomunicación, la autora afirmó que se le practicó una exploración superficial, sin tan siquiera medir las constantes vitales. No se evaluó su cuadro nervioso ni se le

preguntó sobre el tipo de amenazas e insultos de los que había sido objeto, concluyendo que no había señales de violencia. La médico indicó en su informe que la detenida manifestó no haber dormido y que, amén de haber sido golpeada, había sido obligada a permanecer desnuda. A pesar de ello la médico concluyó que reunía condiciones físicas y psíquicas para prestar declaración. La autora afirmó que sólo el día 3 de febrero de 1992, ya en prisión, se le apreció evidencia médica de maltrato, al haberse constatado la existencia de tres hematomas. En ese contexto, la autora se refiere a un informe del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura realizado en junio de 1994, que se refiere a la superficialidad con que son redactados los informes de los médicos adscritos a la Audiencia Nacional.

4.5 La autora señaló que durante la tramitación de las diligencias previas incoadas a partir de lo relatado por ella al médico del centro penitenciario, no se practicó una investigación imparcial e independiente. Los tres peritajes médicos ordenados por el juez presentaban una contradicción clara sobre la datación en función de la coloración que presentaban los hematomas (entre cuatro horas y seis días) que resultaba determinante en la instrucción de la causa. Expresó que no se practicó la recepción de declaración de los eventualmente responsables del presunto delito.

4.6 La única diligencia probatoria que se practicó, tras la reforma parcial del sobreseimiento ordenada a raíz del recurso presentado por la autora el 9 de septiembre de 1994, fue la recepción del tercer peritaje por parte del médico forense adscrito al juzgado instructor sobre si los malos tratos denunciados por la autora hubieran dejado huellas detectables por un médico tras reconocimientos horas después y en días sucesivos. Este último informe médico, de fecha 22 de noviembre de 1994, señaló que “las agresiones denunciadas deberían haber producido lesiones objetivables en las zonas corporales supuestamente dañadas, especialmente en el cuero cabelludo y genitales, a no ser que las lesiones fueran de ínfima magnitud. Cuando una persona es golpeada hasta el punto de perder el conocimiento, lo más probable es que haya lesiones a posteriori, no sólo en la región posterior de los hombros sino en otras zonas también”. Este último dictamen, junto a la valoración carente de rigor sobre la datación de las lesiones realizada por la médico forense de la Audiencia Nacional, determinaron que el juez decretara el archivo definitivo de la causa.

4.7 La autora hizo notar que en el auto que decreta el archivo definitivo de las diligencias se constató la imposibilidad de evidenciar algunas de las agresiones relacionadas, entre las que se incluían golpes en la cabeza, patadas en los genitales, tirones de pelo

y pérdida de conocimiento. La autora subrayó que los modos agresivos relatados por ella no dejan señal física y que ninguna de las formas de tortura psicológica o sexual alegadas, ni la mayoría de las torturas físicas (“bolsa”, “capucha” y “pasaje de electricidad a bajo voltaje”) dejan en la superficie corporal signos externos traumáticos. Afirmó que, si bien el testimonio de la víctima por sí solo no conducía en todo caso a una conclusión condenatoria, el mismo, en aquellos casos en los que las pruebas de carácter objetivo resultaban imposibles y no existía motivo alguno para dudar de la veracidad de dicho testimonio, era en numerosa jurisprudencia elemento suficiente para conducir al fallo condenatorio si se daban los siguientes requisitos: ausencia de incredulidad, verosimilitud corroborada por circunstancias periféricas, persistencia en la incriminación. Subrayó que no se tomó declaración a los agentes encargados de la custodia, y que tampoco se citó en calidad de testigo a la persona con quien había compartido celda durante la incomunicación, al objeto de informar sobre las circunstancias en que transcurrió la privación de libertad.

4.8 La autora concluyó que se habían violado los artículos 12 y 13 de la Convención contra la Tortura. Afirmó que la legislación “antiterrorista” en vigor favorecía la práctica de la tortura, vulnerando el derecho fundamental a la asistencia letrada, impidiendo la obtención de prueba del empleo de la tortura y, en definitiva, garantizando la impunidad. Según la autora, esta legislación contraviene el espíritu de lo preceptuado en artículo 2 de la Convención contra la Tortura.

4.9 Afirmó también que de lo actuado en la causa por su presunta vinculación con banda armada, se desprendería que las únicas pruebas en contra de ella habían sido, exclusivamente, las obtenidas bajo tortura y coacción a los Sres. Eguskiza y Rojo, lo que vulneraba el artículo 15 de la Convención contra la Tortura.

LA DECISIÓN DEL COMITÉ SOBRE ADMISIBILIDAD

5.1 En su 18º período de sesiones el Comité examinó la admisibilidad de la comunicación. Se cercioró de que esta cuestión no había sido ni estaba siendo examinada según otro procedimiento de investigación o solución internacional. Observó que el Estado Parte no había planteado objeciones en lo que respecta a la admisibilidad y consideró que los recursos internos disponibles se habían agotado.

5.2 El Comité consideró que la comunicación podía suscitar cuestiones en el marco de los artículos 12 y 13 de la Convención, especialmente con respecto al lapso superior

a un mes transcurrido entre la recepción del informe médico por el tribunal y la comparecencia de la autora, y también con respecto a la actividad del tribunal en el lapso de casi once meses que transcurriera entre la declaración de la autora y el sobreseimiento temporal.

5.3 En cuanto a la alegación de la autora de que su condena era una violación del artículo 15 de la Convención, el Comité notó que la sentencia de la Audiencia Nacional señaló que las declaraciones prestadas por los procesados (incluida la autora) ante la policía no habían sido tomadas en consideración a causa de la posible existencia de torturas. La condena fue fundada sobre otras declaraciones no viciadas, prestadas voluntariamente en las que los procesados habían sido asistidos por letrados de su confianza. En tales circunstancias el Comité consideró que la reclamación presentada por la autora con respecto a una presunta violación del artículo 15 carecía de un mínimo de corroboración, por lo que resultaba incompatible con el artículo 22 de la Convención.

5.4 Por consiguiente, el Comité decidió que la comunicación era admisible en la medida en que planteaba cuestiones en relación con los artículos 12 y 13 de la Convención.

EXPOSICIÓN DEL ESTADO PARTE SOBRE EL FONDO

6.1 En comunicación de 10 de noviembre de 1997 el Estado Parte reiteró que, a pesar de haber contado la autora con la asistencia de siete abogados en el proceso seguido contra ella, ni una sola reclamación o denuncia por malos tratos se había presentado en las vías internas y que las diligencias incoadas por el Juzgado No. 44 habían sido iniciadas sin mediar denuncia alguna de la interesada, la cual ni siquiera se personó como parte interesada en el juzgado cuando se le hizo el preceptivo ofrecimiento de acciones. Esta actitud de la interesada resultaba curiosa toda vez que, al mismo tiempo, denunció los presuntos malos tratos ante varios organismos internacionales. Desde el 9 de septiembre de 1994, fecha en que solicitó la revocación del sobreseimiento, hasta el auto de archivo de 4 de abril de 1995, la autora no solicitó ninguna diligencia probatoria y no aportó prueba alguna. No concordaba muy bien denunciar presuntos malos tratos con esta conducta de pasividad, no presentando ninguna reclamación en las vías internas, no personándose como parte inmediatamente en la investigación iniciada *ex officio*, reabriendo una investigación y permaneciendo ausente de la misma durante seis meses.

6.2 El Estado Parte señaló, con respecto al artículo 13 de la Convención, que al referirse este artículo al derecho a presentar una queja, su aplicación, en el caso concreto, estaría limitada al período que se inicia con la personación de la autora en el Juzgado de Instrucción No. 44 posterior al auto de sobreseimiento provisional, y que significó la reapertura de las diligencias. Desde la reapertura de las diligencias hasta la resolución del Tribunal Constitucional transcurrieron menos de 15 meses. De ellos, 6 meses estuvieron reabiertas las diligencias, y en estos 6 meses la autora, asistida por abogado, no presentó ni un solo escrito en el juzgado y no aportó ni propuso prueba alguna. En los 9 meses restantes desde el auto de archivo se formalizaron, tramitaron y resolvieron los recursos ante el juzgado, la Audiencia Provincial y el Tribunal Constitucional. El Estado Parte, por consiguiente, no incumplió sus obligaciones derivadas del artículo 13 de la Convención.

6.3 En cuanto al artículo 12 de la Convención, el Estado Parte señaló que el sistema español de protección frente a los malos tratos cuenta con mecanismos para velar por este derecho, incluso en casos como el aquí planteado, de pasividad de la parte interesada. Al ingresar el 3 de febrero de 1992 en el centro penitenciario, se le practicó un reconocimiento médico. El resultado de ese reconocimiento médico llegó al Juzgado Decano de Madrid el 13 de febrero para su reparto. El 17 de febrero fue repartido al Juzgado de Instrucción No. 44. El 21 de febrero el Juez No. 44 dictó auto de incoación de diligencias previas y envió oficio al director del centro penitenciario para la comparecencia de la autora el 7 de marzo. Al no comparecer ese día, el 9 siguiente se ordenó nueva comparecencia para el 13 de marzo. El 13 de marzo prestó declaración la autora y se le hizo el ofrecimiento de acciones. Ese mismo día la juez acordó interesar del Juzgado Central de Instrucción No. 2 de la Audiencia Nacional testimonios de los reconocimientos médicos efectuados por los forenses de dicho juzgado. El 30 de abril, al no haberse todavía recibido esos testimonios la juez envió un recordatorio urgente. La remisión tuvo lugar el 13 de mayo. El 2 de junio la juez requirió al médico forense de su juzgado para que emitiera un informe, informe que fue emitido el 28 de julio. El 3 de agosto la juez requirió ante su presencia a la médico forense que asistió a la autora durante su detención. El 30 de octubre la juez señaló el 17 de noviembre para recibir declaración a la médico forense y acordó igualmente pedir información al centro penitenciario sobre la hora en que la autora fue examinada y la evolución de las lesiones. El 23 de diciembre el centro penitenciario remitió la información solicitada. El 2 de febrero la juez dictó auto de sobreseimiento.

6.4 A la vista de lo expuesto no se observan dilaciones ni demoras en la tramitación de las diligencias. En las vías internas en ningún momento formuló la autora queja sobre demoras en estas diligencias previas, ni hasta el sobreseimiento provisional ni después, una vez personada en el proceso.

OBSERVACIONES DE LA AUTORA

7.1 En sus observaciones sobre la exposición del Estado Parte, la autora mantiene que en los cinco reconocimientos forenses que se le practicaron durante las más de 100 horas que permaneció incomunicada refirió estar siendo sometida a trato vejatorio. La autora adjunta copia de los cinco informes médicos practicados. En el primero se afirma: “No refiere malos tratos físicos, aunque sí ha permanecido encapuchada muchas horas”. En el segundo se lee: “No refiere malos tratos físicos aunque sí amenazas e insultos”. En el tercero: “La informada dice estar muy nerviosa, no haber dormido y no haber recibido alimentos. Refiere haber recibido malos tratos consistentes en golpes en la cabeza, no se aprecian señales de violencia”. El cuarto señala: “refiere malos tratos consistentes en golpes, no apreciándose señales de violencia”. En cuanto al quinto: “refiere malos tratos consistentes en golpes y en haber permanecido desnuda. A la exploración no se aprecian señales de violencia”.

7.2 En la declaración ante el Juzgado de Instrucción No. 2 de la Audiencia Nacional realizada el 2 de febrero de 1992, relató haber padecido numerosos golpes, la aplicación de la bolsa hasta la asfixia y de electrodos, amenazas, insultos y desnudez forzada. A pesar de ello el juez no inició de oficio los trámites para que las autoridades judiciales competentes investigaran los hechos.

7.3 La actuación del Juzgado de Instrucción No. 44 consistió en el despacho de varios oficios con el fin de incorporar a la causa los partes médicos de los reconocimientos médicos efectuados durante el período de incomunicación, así como algunos detalles relativos al reconocimiento efectuado en la prisión. Además, se recabaron dos peritajes el 28 de julio y 20 de noviembre de 1992, respectivamente. El primero del médico forense del juzgado instructor y el segundo de la forense titular del Juzgado de Instrucción No. 2 de la Audiencia Nacional.

7.4 La autora señaló que en la remisión de los informes forenses que realizó el Juzgado de Instrucción No. 2 se omitió el correspondiente al 31 de enero de 1992, que no consta en la causa y, por tanto, no es valorado por los peritos. Tampoco en las

actuaciones judiciales se llegó a determinar la hora del reconocimiento médico en prisión, el 3 de febrero, aunque de la certificación enviada por el centro penitenciario a la abogada de la autora se infiere que el mismo tuvo lugar en la mañana.

7.5 El auto de archivo definitivo señaló que “es necesario establecer, por un lado, la imposibilidad de evidenciar algunas de las agresiones relatadas por la parte denunciante como son los golpes en la cabeza, la colocación de una bolsa de plástico en la misma, las patadas en los genitales, los tirones del pelo y la pérdida de conocimiento, al no constar en ningún reconocimiento médico, que además tendrían que haber dejado algún tipo de lesión objetivable según informe médico forense y, por otra parte, la existencia de otras lesiones descritas por primera vez en el parte médico del día 3 de febrero”. También señala que no es posible pronunciarse respecto a si el origen de las lesiones descritas “fue accidental, intencionado o autolesivo, puesto que las tres posibilidades son compatibles con los hallazgos objetivos y la declaración de la denunciante que constituye la otra fuente de información no está apoyada por la cronología de las lesiones que establecen los informes médicos existentes. Ante la imposibilidad de poder establecer el origen de las lesiones no se puede configurar la existencia del hecho delictivo y, por tanto, procede el archivo de las actuaciones”.

7.6 Contra este auto se interpuso recurso en base, entre otros, a los siguientes argumentos:

- Sobre la práctica totalidad de los modos agresivos relatados por la autora (golpes en la cabeza, patadas en los genitales, tirones de pelo y pérdida de conocimiento) se argumentó que los mismos se correspondían con métodos encaminados a no dejar señal física en la víctima. Tampoco las formas de tortura psicológica o sexual alegadas, ni la mayoría de las torturas físicas (“bolsa”, “capucha” y “pasaje de electricidad a bajo voltaje”) dejaban en la superficie corporal signos externos traumáticos;
- Sobre la datación de los distintos hematomas, la acusación particular, refiriéndose a la doctrina citada por el primer perito, situó la fecha para dos de ellos entre dos y seis días, mientras que los otros dos serían más recientes. Si la existencia de los hematomas no se recogió previamente pudo deberse a un reconocimiento físico deficiente o ser fruto de la precariedad en las condiciones de luminosidad;
- Sobre el valor del testimonio de la víctima, a falta de pruebas de carácter objetivo se aludió a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, según la cual la ausencia de incredulidad, la verosimilitud corroborada por circunstancias periféricas y la persistencia en la incriminación devenían cuestiones a

valorar. Además, en el transcurso del operativo policial del 29 de enero de 1992 fueron numerosos los detenidos que denunciaron malos tratos ante la forense y el juez instructor. Es por ello que la acusación particular solicitó se tomara declaración a la persona con quien la autora compartió celda durante la detención, así como a los agentes encargados de la custodia.

7.7 Con fecha 5 de septiembre de 1995, la Audiencia Provincial desestimó el recurso de apelación. El 28 de septiembre de 1995 la autora interpuso recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por considerar que el auto de la audiencia violaba los artículos 15 (derecho a la integridad física y moral) y 24 (derecho a la tutela judicial) de la Constitución, este último por no haberse practicado las pruebas propuestas por la autora, a saber, declaración del médico de la prisión que constató las lesiones y declaraciones de los miembros de la Guardia Civil responsables de la custodia.

7.8 Con fecha 29 de enero de 1996, el Tribunal Constitucional rechazó el amparo sosteniendo que “el derecho a promover la actividad jurisdiccional no contiene a su vez un derecho absoluto a la apertura y plena sustanciación del proceso penal, sino tan sólo el derecho a una decisión judicial razonada sobre las pretensiones deducidas, que bien pueden ser el sobreseimiento o archivo de las actuaciones o, incluso, la inadmisión de la querrela presentada”.

EXAMEN DEL FONDO DE LA CUESTIÓN

8.1 El Comité ha examinado la comunicación a la luz de toda la información puesta a su disposición por las partes, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 22 de la Convención.

8.2 El Comité observa que, con arreglo al artículo 12 de la Convención, las autoridades tienen la obligación de iniciar una investigación *ex officio*, siempre que haya motivos razonables para creer que actos de tortura o malos tratos han sido cometidos, sin que tenga mayor relevancia el origen de la sospecha. El artículo 12 requiere igualmente que la investigación sea pronta e imparcial. Con respecto a la prontitud, el Comité observa que la misma es esencial, tanto para evitar que la víctima pueda continuar siendo sometida a los actos mencionados como por el hecho de que, salvo que produzcan efectos permanentes y graves, en general, por los métodos empleados para su aplicación, las huellas físicas de la tortura y, con mayor razón, de los tratos crueles, inhumanos o degradantes, desaparecen en corto plazo.

8.3 El Comité observa que en su comparecencia ante el juez de la Audiencia Nacional el 2 de febrero de 1992, después de haber permanecido incomunicada desde el 29 de enero, la autora declaró haber sido sometida a malos tratos físicos y mentales, incluida la amenaza de violación. El juez tuvo ante sí cinco informes del médico forense adscrito a la Audiencia Nacional que la examinó diariamente, los cuatro primeros exámenes realizados en dependencias de la Guardia Civil y el último en dependencias de la Audiencia Nacional, previamente a la comparecencia antes referida. En esos informes consta que la autora refirió haber sido objeto de malos tratos consistentes en insultos, amenazas y golpes, ser mantenida encapuchada durante muchas horas y forzada a permanecer desnuda, aunque no presentaba señales de violencia. El Comité considera que estos elementos deberían haber sido suficientes para que se iniciara una investigación, lo que sin embargo no tuvo lugar.

8.4 El Comité observa igualmente que el día 3 de febrero, al constatar el médico del centro penitenciario hematomas y contusiones en el cuerpo de la autora, se puso el hecho en conocimiento de las autoridades judiciales. Ahora bien, el juzgado competente no recibió el caso hasta el día 17 de febrero, iniciando el Juzgado No. 44 diligencias previas solamente el día 21 del mismo mes.

8.5 El Comité estima que la falta de investigación de las alegaciones formuladas por la autora, primero ante el médico forense desde el primer examen y en los siguientes que se le practicó, y seguidamente reiteradas ante el juez de la Audiencia Nacional, así como el lapso de tiempo transcurrido entre la denuncia de los hechos y la apertura de diligencias por el Juzgado No. 44, resultan incompatibles con la obligación de proceder a una pronta investigación prevista en el artículo 12 de la Convención.

8.6 El Comité observa que el artículo 13 de la Convención no exige la presentación formal de una denuncia por tortura formulada según el procedimiento previsto en la legislación interna, ni requiere expresa declaración de la voluntad de ejercer y sostener la acción penal que emana del delito, sino que es suficiente la simple manifestación de la víctima que pone los hechos en conocimiento de una autoridad del Estado, para que surja para éste la obligación de considerarla como tácita pero inequívoca expresión de su deseo de que ellos sean pronta e imparcialmente investigados, como prescribe esta disposición de la Convención.

8.7 El Comité constata, como se dijera arriba, que la queja de la autora ante el juez de la Audiencia Nacional no fue examinada y que el Juzgado No. 44, si bien la

examinó, no lo hizo con la prontitud requerida. En efecto, desde la recepción por ese tribunal del reconocimiento médico del centro penitenciario, el 17 de febrero de 1992, transcurrió un lapso de tiempo superior a tres semanas hasta que la autora fue llevada a presencia judicial y prestó declaración, el 13 de marzo. En esa fecha el tribunal dispuso requerir al Juzgado No. 2 de la Audiencia Nacional los testimonios de los reconocimientos médicos efectuados a la autora por el forense de dicho tribunal, transcurriendo más de dos meses hasta el 13 de mayo, fecha en que fueron agregados al expediente de diligencias previas. El 2 de junio el juez requirió al forense de su propio tribunal informe respecto de los anteriores, el que fue evacuado el 28 de julio. El 3 de agosto el juez dispuso la comparecencia del forense del Juzgado No. 2, que había practicado los reconocimientos a que se ha hecho referencia. Su declaración fue recibida el 17 de noviembre. En esta última fecha el tribunal requirió informe al centro penitenciario sobre la hora en que la autora había sido examinada en ese establecimiento y sobre la evolución de las lesiones, el que fue remitido al tribunal el 23 de diciembre. Al contrario de la afirmación del Estado, citada en el párrafo 6.4, “que no se observan dilaciones ni demoras en la tramitación de las diligencias”, el Comité considera que la cronología precedente revela una actividad investigativa que no satisface la prontitud en el examen de las quejas que prescribe el artículo 13 de la Convención, defecto que no puede excusarse en la ausencia de protesta de la autora por esa prolongada tardanza.

8.8 Asimismo, el Comité observa que durante las diligencias previas, hasta su archivo provisional el 12 de febrero de 1993, el tribunal no practicó ninguna diligencia encaminada a identificar e interrogar a los agentes de la Guardia Civil que pudieron haber participado en los procedimientos denunciados por la autora. El Comité considera inexcusable esta omisión, toda vez que la investigación de los delitos debe orientarse tanto a determinar la naturaleza y circunstancia de los hechos denunciados como la identidad de las personas que en ellos puedan haber participado, como lo prescribe la propia legislación interna del Estado (artículo 789 de la Ley de enjuiciamiento criminal). Observa también el Comité que, en la continuación del procedimiento desde octubre de 1994, al menos en dos ocasiones la autora solicitó al juez la práctica de pruebas adicionales a los peritajes médicos, a saber, la audición de testigos así como de los posibles autores de los malos tratos, las que no se ordenaron. El Comité estima, sin embargo, que las mismas resultaban plenamente pertinentes, pues si bien las pericias médico legales son importantes para la prueba de hechos de tortura, a menudo resultan insuficientes y deben ser contrastadas y completadas con otros elementos de información. El Comité no ha encontrado en el caso examinado

motivos que hubieran podido justificar la negativa de las autoridades judiciales a practicar otro tipo de pruebas y, en particular, las propuestas por la autora. El Comité considera que las omisiones referidas resultan incompatibles con la obligación de proceder a una investigación imparcial prevista en el artículo 13 de la Convención.

9. El Comité contra la Tortura, actuando en virtud del párrafo 7 del artículo 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, estima que los hechos que se le han sometido revelan una violación de los artículos 12 y 13 de la Convención.

10. Con arreglo al párrafo 5 del artículo 111 de su reglamento, el Comité desea recibir información en un plazo de 90 días sobre toda medida pertinente adoptada por el Estado Parte de conformidad con el dictamen del Comité.

COMITÉ CONTRA LA TORTURA

21° período de sesiones

CAT/C/21/D/110/1998

16 de diciembre de 1998

CECILIA ROSANA NÚÑEZ v. VENEZUELA **COMUNICADO N° 110/1998**

*Dictamen del Comité contra la Tortura en virtud del artículo 22 de la Convención
contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*

Presentada por: Cecilia Rosana Nuñez Chiapna (representada por un abogado)

Presunta víctima: La autora

Estado Parte: Venezuela

El *Comité* contra la Tortura, creado en virtud del artículo 17 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,

Reunido el 10 de noviembre de 1998,

Habiendo concluido el examen de la comunicación N° 110/1998, presentada al Comité contra la Tortura con arreglo al artículo 22 de la Convención,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado la autora de la comunicación y el Estado Parte,

Adopta el presente:

Dictamen a tenor del párrafo 7 del artículo 22 de la Convención.

1. La autora de la comunicación es Cecilia Rosana Núñez Chipana, ciudadana peruana detenida en Venezuela y sujeta a un proceso de extradición a solicitud del Gobierno del Perú. Alega que su traslado forzoso al Perú implicaría una violación, por parte de Venezuela, del artículo 3 de la Convención. Está representada por un abogado.

LOS HECHOS EXPUESTOS POR LA AUTORA

2.1. El Comité recibió la primera carta de la autora con fecha 30 de abril de 1998. En ella exponía que fue detenida en Caracas el 16 de febrero de 1998 por efectivos

de la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP). El 26 del mismo mes el Gobierno peruano solicitó su extradición, lo que dio lugar a la apertura de un proceso de extradición ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

2.2. La autora sostenía que el carácter de las acusaciones que pesaban sobre ella la colocarían dentro del grupo de personas susceptibles de ser sometidas a tortura. En efecto, las autoridades peruanas la acusaban del delito contra la tranquilidad pública –terrorismo– en agravio del Estado y de ser integrante del movimiento subversivo Sendero Luminoso. En apoyo de estas acusaciones se aportaban como pruebas principales los testimonios de dos personas acogidas a la legislación sobre arrepentimiento (figura legal por medio de la cual se benefician aquellos implicados en hechos de terrorismo que proporcionan información útil a la autoridad) donde afirmaban haber reconocido a la autora mediante fotografía, así como los informes policiales en los que constaba que se había encontrado propaganda subversiva en el lugar donde los testigos afirmaban que la autora había realizado los hechos que se le imputaban. Según la autora, los testigos no reunían los requisitos para ser considerados como testigos hábiles de acuerdo a la legislación procesal del Estado Parte, por ser co-reos en el juicio contra ella. La autora señalaba igualmente que su hermana había sido detenida en 1992 y procesada por su supuesta participación en actos subversivos, habiendo permanecido en prisión durante cuatro años hasta que un tribunal de apelación la declaró inocente.

2.3. La autora negaba los hechos imputados y reconocía, por el contrario, su vinculación con la organización legal “Movimiento de la Izquierda Unida” y con organizaciones legales comunitarias, tales como los Comités por el Vaso de Leche y los Comités por las Bibliotecas Populares. Manifestaba igualmente haberse desempeñado como educadora en los procesos de alfabetización de las comunidades de bajos ingresos en el Perú. Afirmaba que huyó de su país debido a fundados temores de que su libertad e integridad física corrían peligro, al enterarse por la prensa de que estaba siendo acusada de terrorismo, y reconocía que para su ingreso y estadía en Venezuela utilizó documentación de identidad legal perteneciente a su hermana. Manifestó igualmente no haber solicitado asilo político en el Estado Parte, donde trabajaba como maestra, por desconocer las leyes y por temor ante su situación de indocumentada.

2.4. Si la Corte Suprema de Justicia autorizara la extradición, ésta se produciría en el término de unas horas mediante un procedimiento a cargo del poder ejecutivo:

notificación de la Corte Suprema al Ministerio de Justicia que notificaría a su vez al Ministerio de Relaciones Exteriores; este último establecería el contacto con el Gobierno peruano para que pusiera a disposición los medios para el traslado de la persona al Perú.

2.5. En correspondencia posterior la autora informaba al Comité que mediante sentencia publicada el 16 de junio de 1998 la Corte Suprema había acordado la extradición. La misma estaba condicionada a:

- a) no poder imponer a la autora una sanción que acarreará cadena perpetua o pena de muerte;
- b) no poder ser sometida a pena privativa de libertad superior a 30 años;
- c) no poder ser incomunicada, aislada ni sometida a tortura u otros procedimientos que causen sufrimiento físico o moral durante el proceso o cumplimiento de la pena de una eventual condena. Contra la sentencia el abogado de la autora interpuso un recurso de amparo constitucional que fue declarado inadmisibile por la Corte Suprema. La extradición fue ejecutada con fecha 3 de julio de 1998.

2.6. La autora informó igualmente al Comité que el 24 de marzo de 1998 había presentado formalmente por escrito su solicitud de asilo y que el 12 de junio siguiente su abogado había solicitado formalmente a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados que fuera considerada como candidata a refugio.

LA DENUNCIA

3.1. La autora sostenía que su regreso forzoso al Perú la colocaría en una situación de riesgo de ser sometida a tortura. Tal situación debía ser considerada, en particular, en el marco de la existencia en el Perú de un cuadro persistente de violaciones a los derechos humanos, un aspecto del cual era el uso frecuente de la tortura contra personas acusadas de pertenecer a organizaciones insurgentes, constatado tanto por organismos de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos como por organismos no gubernamentales. En este sentido la autora pedía al Comité formular solicitud al Estado Parte para que éste se abstuviera de efectuar su traslado forzoso al Perú mientras su comunicación estuviera siendo examinada por el Comité.

3.2. Sostenía igualmente que, en caso de ser extraditada, se le seguirá un juicio que no garantizaría los principios fundamentales del debido proceso, en virtud de las graves irregularidades que a diario se cometían en el Perú para juzgar a las personas acusadas de pertenecer a una organización insurgente. Dichas irregularidades iban en contra de lo previsto en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados tanto por el Perú como por el Estado Parte.

LAS OBSERVACIONES DEL ESTADO PARTE

4.1. Con fecha 11 de mayo de 1998 el Comité, a través de su Relator Especial para nuevas comunicaciones, transmitió la comunicación al Estado Parte, solicitándole que le hiciera llegar sus observaciones sobre la admisibilidad y, en caso de no oponerse a ésta, sobre el fondo. El Comité también pidió al Estado Parte que se abstuviera de expulsar o extraditar a la autora mientras su comunicación estuviera siendo considerada por el Comité.

4.2. El 2 de julio de 1998 el Estado Parte informó al Comité que la decisión de la Corte Suprema había sido adoptada en aplicación de la legislación interna, fundamentalmente los Códigos Penal y de Enjuiciamiento Criminal así como la Convención sobre Derecho Internacional Privado de 1928 de la que el Perú y Venezuela eran Parte. Las actividades, atribuidas a la autora, de haber participado en la preparación y acondicionamiento de coches bomba para posteriores atentados que produjeron un significativo número de muertos y heridos constituían un delito común grave y no de carácter político. El Estado Parte indicó igualmente que la defensa no había dado ninguna fundamentación fáctica que permitiera conocer la procedencia o no de la aplicación del artículo 3, numeral 1, de la Convención contra la Tortura. Las declaraciones de testigos que inculpaban a la autora, los cuales la defensa alegaba que habían sido sometidos a tortura, habían sido rendidas sin coacción alguna, como demostraba el hecho de que habían sido efectuadas en presencia tanto de los representantes del ministerio público como de los abogados defensores.

LOS COMENTARIOS DE LA AUTORA

5.1. En sus observaciones sobre la exposición del Estado Parte la autora mantenía que la extradición se realizó sin que se hubiesen agotado los recursos judiciales, en momentos en que la Corte Suprema conocía de un recurso de amparo con solicitud de medidas cautelares contra la decisión que acordó la extradición. En efecto, la extradición se produjo el 3 de julio y sólo el 7 de julio de 1998 la Corte se pronunció

sobre el recurso de amparo, declarándolo inadmisibles así como la medida cautelar solicitada. Además, el traslado al Perú se produjo por sorpresa, sin que la fecha hubiera sido comunicada previamente a la autora o a su abogado.

5.2. La sentencia de la Corte Suprema no se refería en absoluto al contenido de los informes presentados por la defensa, mientras que incorporaba ampliamente la opinión favorable a la extradición emitida por el Fiscal General de la República. La sentencia tampoco hacía mención de las medidas provisionales solicitadas por el Comité, a pesar de que las mismas fueron invocadas por la defensa. Sólo el magistrado disidente se refirió a las mismas, añadiendo además que no existían fundados indicios para incriminar a la autora en los hechos imputados, que las condiciones en el Perú no garantizaban un debido proceso y que organismos internacionales se habían pronunciado sobre la flagrante violación de derechos humanos en el Perú. La autora argumentaba igualmente en contra de la opinión de la Corte Suprema sobre el carácter político de los delitos que se le imputan en el Perú.

5.3. Con respecto a la solicitud de asilo la autora afirmaba que ni ella ni su abogado habían recibido respuesta alguna al respecto, contrariamente a las afirmaciones del Ministro de Relaciones Exteriores al ser interpelado ante la Comisión Permanente de Política Interior de la Cámara de Diputados. Según éstas el Ministro habría comunicado a la autora mediante oficio de fecha 27 de marzo de 1998 que la solicitud de asilo no estaba acompañada de pruebas de que era perseguida política y que la decisión final correspondía a la Corte Suprema.

5.4. Señaló que el Estado Parte había ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, los cuales establecían que los Estados tenían la obligación de crear las instancias necesarias que permitieran su instrumentación. A pesar de ello no existían en el Estado Parte procedimientos ni autoridades para garantizar que los solicitantes de asilo contaran con las garantías propias de este derecho. Por otro lado, las autoridades del Ejecutivo del Estado Parte habían manifestado que sólo podían pronunciarse sobre el asilo una vez que la Corte Suprema hubiera decidido sobre la extradición. Este argumento, sin embargo, era incorrecto, al constituir el asilo y la extradición dos instituciones jurídicas diferentes y autónomas.

5.5. La autora informó al Comité que, después de su extradición, había sido condenada en el Perú a 25 años de privación de libertad en sentencia de 10 de agosto

de 1998, resultado de un proceso que no contó con las debidas garantías. En la actualidad la autora se encuentra detenida en el Perú bajo el régimen de máxima seguridad, el cual implica, entre otros, aislamiento celular durante el primer año (23 horas de encierro por 1 hora de patio al día) y sólo 1 hora semanal de visita familiar a través de locutorio.

5.6. La autora reconoce el derecho que asiste a los Estados y a la comunidad internacional para luchar contra el terrorismo. Sin embargo, esta lucha no puede llevarse a cabo violentando el estado de derecho y las normas internacionales de derechos humanos. El derecho a no ser devuelto a un país donde la vida, la libertad y la integridad de una persona está amenazada se vería seriamente comprometido si el Estado requirente sólo tuviera que invocar una acusación de terrorismo contra la persona pedida en extradición. Esta situación se agrava aún más si la acusación se hace con fundamento en legislaciones nacionales antiterroristas, con tipos penales abiertos, con definiciones amplias de los “actos terroristas” y con sistemas judiciales de dudosa independencia.

5.7. La autora mantiene que el Estado Parte ha violado la obligación de abstención que le impone el artículo 3 de la Convención. Ello genera para el Estado Parte la obligación de tomar medidas para impedir que se produzcan actos de tortura en la persona de la autora durante el tiempo que dure la pena privativa de libertad impuesta por las autoridades peruanas o durante el tiempo que el Estado peruano le mantuviere algún tipo de prohibición de abandonar el país como consecuencia de los hechos cuya imputación motivó el proceso en su contra. Para estos efectos el Estado Parte debe implementar mecanismos idóneos de seguimiento a las condiciones que impuso, las cuales fueron aceptadas por las autoridades peruanas.

CUESTIONES Y PROCEDIMIENTOS ANTE EL COMITÉ

6.1. Antes de examinar cualquier reclamación contenida en una comunicación el Comité contra la Tortura debe decidir si es admisible en virtud del artículo 22 de la Convención. El Comité se ha cerciorado, como le exige hacerlo el apartado a) del párrafo 5 del artículo 22, que la misma cuestión no ha sido, ni está siendo examinada en el marco de otro procedimiento de investigación o solución internacional. El Comité observa que el Estado Parte no ha presentado objeciones a la admisibilidad de la comunicación y opina que con la decisión de la Corte Suprema declarando inadmisibile el recurso de amparo contra la sentencia que acordó la extradición

quedaron agotados todos los recursos de la jurisdicción interna. El Comité concluye por tanto que no hay obstáculos para declarar admisible la comunicación. Dado que tanto el Estado Parte como la autora han formulado observaciones sobre el fondo de la comunicación el Comité procede a examinarla en cuanto al fondo.

6.2. La cuestión que debe dilucidar el Comité es si la extradición de la autora al Perú violaría la obligación que el Estado Parte ha contraído en virtud del artículo 3 de la Convención de no proceder a la extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.

6.3. El Comité debe pues decidir si hay razones fundadas para creer que la autora estaría en peligro de ser sometida a tortura a su regreso al Perú. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 3 de la Convención, el Comité debe tener en cuenta, a los efectos de determinar si existen esas razones, todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el Estado de que se trate de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos. Ahora bien, la existencia de un tal cuadro no constituye en sí un motivo suficiente para decidir si determinada persona está en peligro de ser sometida a tortura al regresar a ese país; deben existir motivos concretos que indiquen que el interesado está personalmente en peligro. Análogamente, la falta de ese cuadro no significa que una persona no esté en peligro de ser sometida a tortura en su caso concreto.

6.4. Con ocasión del examen de los informes periódicos del Perú / A/50/44, párrs. 62 a 73 y A/53/44, párrs. 197 a 205./ el Comité ha recibido numerosas alegaciones procedentes de fuentes confiables sobre el uso de la tortura por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el marco de la investigación de delitos por terrorismo y traición a la patria, con el objeto de obtener información o una confesión. El Comité considera, en este sentido, que dada la naturaleza de las acusaciones formuladas por las autoridades peruanas para solicitar la extradición y el tipo de pruebas en que las mismas se fundaban, tal como han sido descritas por las partes, la autora se encontraba en una situación en la que existía el riesgo de que fuera sometida a detención policial y torturada a su regreso al Perú.

7. A la luz de lo antedicho el Comité, actuando en virtud del párrafo 7 del artículo 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, estima que el Estado Parte no cumplió con su obligación de no proceder a la extradición de la autora, lo que revela una violación del artículo 3 de la Convención.

8. Por otra parte el Comité se muestra profundamente preocupado por el hecho de que el Estado Parte no accedió a la solicitud formulada por el Comité, en virtud del artículo 108, párrafo 9, de su Reglamento interno, de que se abstuviera de expulsar o extraditar a la autora mientras su comunicación estuviera siendo examinada por el Comité, por lo que no respetó el espíritu de la Convención. El Comité considera que el Estado Parte, al ratificar la Convención y aceptar voluntariamente la competencia del Comité bajo el artículo 22, se comprometió a cooperar de buena fe con el mismo en la aplicación del procedimiento. En este sentido el cumplimiento de las medidas provisionales, solicitadas por el Comité en los casos que éste considera razonables, es indispensable para poder evitar a la persona objeto de las mismas daños irreparables que, además, podrían anular el resultado final del procedimiento ante el Comité.

COMITÉ CONTRA LA TORTURA

25° período de sesiones

CAT/C/25/D/149/1999

15 de febrero de 2001

A.S. v SUECIA **COMUNICADO N° 149/1999**

*Dictamen del Comité contra la Tortura en virtud del artículo 22 de la Convención
contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*

Presentada por: A.S. (se ha omitido el nombre) [representada por un abogado]

Presunta víctima: La autora

Estado Parte: Suecia

Fecha de la comunicación: 6 de noviembre de 1999

*El Comité contra la Tortura, creado en virtud del artículo 17 de la Convención
contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,*

Reunido el 24 de noviembre de 2000,

*Habiendo concluido el examen de la comunicación N° 149/1999, presentada
al Comité contra la Tortura con arreglo al artículo 22 de la Convención contra la
Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,*

*Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado la autora
de la comunicación, su abogada y el Estado Parte,*

Aprueba el siguiente:

Dictamen a tenor del párrafo 7 del artículo 22 de la Convención.

1.1. La autora de la comunicación es A. S., súbdita iraní que reside con su hijo en Suecia, donde ha solicitado la condición de refugiado. La autora y su hijo llegaron a Suecia el 23 de diciembre de 1997 y solicitaron asilo el 29 de ese mes. La Sra. S. alega que al volver a la República Islámica del Irán correría el riesgo de ser torturada y ejecutada, por lo que su repatriación forzada constituiría una violación del artículo 3 de la Convención por parte de Suecia. Está representada por letrada.

1.2. De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 22 de la Convención, el Comité señaló a la atención del Estado Parte la comunicación N° 149/1999 el 12 de noviembre de 1999. En virtud del párrafo 9 del artículo 108 del reglamento del Comité, se pidió al Estado Parte que no expulsara a la autora al Irán mientras el Comité no hubiera examinado su caso. En una exposición de fecha 12 de enero de 2000, el Estado Parte informó al Comité de que la autora no sería expulsada a su país de origen mientras el Comité estuviera examinando su comunicación.

LOS HECHOS EXPUESTOS POR LA AUTORA

2.1. La autora afirma que nunca se ha metido en política en el Irán. En 1981, su esposo, que era un alto oficial de la Fuerza Aérea iraní, murió en circunstancias poco claras durante un entrenamiento; no ha sido posible determinar si su muerte fue accidental. Según la autora, tanto ella como su esposo pertenecían a familias laicas opuestas al régimen de los mullah.

2.2. En 1991, el Gobierno de la República Islámica del Irán declaró mártir a su difunto esposo. La autora afirma que el martirio es una cuestión de suma importancia para los musulmanes chiítas del Irán. Todas las familias de mártires son apoyadas y cuidadas por el Comité de Mártires, Bonyad-e Shahid, fundación que tiene mucho poder en la sociedad iraní. Así, pues, aun cuando la condición social y las condiciones materiales de vida de ella y sus dos hijos mejoraron mucho, la autora tuvo que someterse a las estrictas normas de la sociedad islámica con más ahínco que antes. Una de las finalidades de Bonyad-e Shahid era convencer a las viudas de los mártires de que se volvieran a casar, lo que la autora se negaba a hacer.

2.3. Finalmente, a fines de 1996 uno de los dirigentes de Bonyad-e Shahid, el destacado Ayatolá Rahimian la obligó a casarse con él amenazando con hacerle daño a ella y a sus hijos, el menor de los cuales es discapacitado. El ayatolá era un hombre poderoso que contaba con el apoyo de las leyes. La autora alega que se la obligó a contraer un tipo de matrimonio llamado sighe o mutah, que es un matrimonio de corta duración, en el presente caso un año y medio, y cuya legitimidad reconocen únicamente los musulmanes chiítas. No se esperaba que la autora viviera con su esposo, sino que estuviera a su disposición cuando a éste se le antojara.

2.4. En 1997, la autora conoció a un cristiano y se enamoró de él. Ambos se encontraban en secreto, ya que la mujer musulmana no debe tener contacto con cristianos.

Una noche, la autora no pudo encontrar un taxi y él la condujo a casa en su coche. En una barricada fueron detenidos por los pasdaran (guardias revolucionarios iraníes), que registraron el vehículo. Cuando comprobaron que él era cristiano y ella la viuda de un mártir, los llevaron retenidos a la comisaría de Ozghol en el distrito Lavison de Teherán. Según la autora, desde entonces no ha vuelto a verlo, pero alega que después de llegar a Suecia se ha enterado de que bajo tortura él confesó el adulterio y fue encarcelado y condenado a morir lapidado.

2.5. La autora dice que fue maltratada durante el interrogatorio a que la sometieron las hermanas zeinab, que son el equivalente femenino de los pasdaran, encargadas de investigar a sospechosas de “no actuar conforme a los preceptos del islam”, y se le informó de que su caso se había remitido al Tribunal Revolucionario. Cuando se descubrió que la autora no sólo era la viuda de un mártir, sino la esposa sighe de un poderoso ayatolá, los pasdaran contactaron a éste. La autora fue llevada a la casa del ayatolá y duramente castigada por éste durante cinco o seis horas. Dos días después se permitió que la autora se marchara y el ayatolá se valió de su poder para que el caso no pasara al Tribunal Revolucionario.

2.6. La autora afirma que antes de esto había obtenido con dificultad el visado para visitar a su cuñada en Suecia. El viaje estaba previsto para el día siguiente al día en que se marchó de la casa del ayatolá. Según la información presentada, la autora había planeado ir de Suecia al Canadá, adonde ella y su amante esperaban poder emigrar, ya que él tenía familiares allí, entre ellos un hijo. La autora no tuvo dificultad para salir del Irán junto con su hijo menor con un pasaporte válido y el visado obtenido.

2.7. La autora y su hijo llegaron a Suecia el 23 de diciembre de 1997 y pidieron asilo el 29 de ese mes. El 13 de julio de 1998, la Junta de Inmigración de Suecia rechazó la petición de asilo de la autora y, el 29 de octubre de 1999, la Junta de Apelación de Extranjería desestimó su recurso de apelación.

2.8. La autora indica que después de marcharse del Irán fue condenada a morir lapidada por adúltera. El ayatolá se puso en contacto con la cuñada de la autora, que vive en Suecia, y le dijo que la autora había sido declarada culpable y que las autoridades habían encontrado películas y fotografías de la pareja en el apartamento de su compañero cristiano, que habían servido de prueba.

2.9. La autora señala a la atención del Comité un informe de la Embajada de Suecia en el Irán en que se afirma que el capítulo I de la Ley iraní hudud trata del adulterio, incluida la prostitución, y del incesto, siendo una prueba satisfactoria de ambos la confesión reiterada cuatro veces o el testimonio de cuatro hombres sin tacha o de tres hombres y dos mujeres, todos los cuales deben ser testigos oculares. Se aplica la pena capital en los casos de incesto y otros casos que se especifican, como cuando el adúltero no es musulmán y la mujer perjudicada es musulmana. Se pide la lapidación cuando el adúltero está casado. Se subraya asimismo, que, aunque no se cumplan las estrictas normas de la prueba, el autor puede ser condenado igualmente a muerte según el derecho penal, en que las reglas relativas a la prueba son más flexibles.

2.10. La autora también señala a la atención del Comité la documentación presentada por las autoridades de inmigración suecas en apoyo de su alegación, incluso un certificado de su condición de viuda de un mártir. También incluye un certificado médico del Hospital Psiquiátrico Kungälv, en que se indica que padece de ansiedad, insomnio, ideas suicidas y un gran temor por su seguridad personal en caso de ser repatriada al Irán. En el certificado se afirma que la autora presenta los síntomas del síndrome de estrés postraumático combinado con una depresión clínica.

LA DENUNCIA

3.1. La autora afirma que existen razones fundadas para creer que si la devolvieran al Irán sería torturada. En consecuencia, su repatriación forzada constituiría una violación del artículo 3 de la Convención por parte de Suecia. Además, la autora sostiene que en el Irán hay un cuadro persistente de violaciones manifiestas de los derechos humanos, que debería tenerse en cuenta para decidir si es expulsada.

OBSERVACIONES DEL ESTADO PARTE SOBRE LA ADMISIBILIDAD Y EL FONDO DE LA CUESTIÓN

4.1. En su exposición de 24 de enero de 2000, el Estado Parte señala que no tiene conocimiento de que esta cuestión haya sido o esté siendo examinada según otro procedimiento de investigación o solución internacional. En cuanto a la admisibilidad de la comunicación, el Estado Parte explica que con arreglo a la Ley de extranjería de Suecia en cualquier momento la autora puede volver a pedir un permiso de residencia a la Junta de Apelación de Extranjería sobre la base de nuevas circunstancias efectivas

que no hayan sido examinadas previamente. Por último, el Estado Parte sostiene que la comunicación es inadmisibles porque es incompatible con las disposiciones de la Convención y no ha sido sustanciada como corresponde.

4.2. En cuanto al fondo de la comunicación, el Estado Parte explica que, al determinar si se aplica el artículo 3 de la Convención, son pertinentes las siguientes consideraciones:

- a) la situación general de derechos humanos en el país receptor, si bien la existencia de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de estos derechos no es en sí misma determinante, y
- b) el riesgo personal del interesado o la interesada de ser sometidos a tortura en el país a que serían devueltos.

4.3. El Estado Parte sabe que en el Irán tienen lugar violaciones de los derechos humanos, comprensivas de ejecuciones extrajudiciales y sumarias, desapariciones y la difundida práctica de la tortura y otros tratos degradantes.

4.4. En orden a evaluar si la propia autora estaría en peligro de ser sometida a tortura si fuera devuelta al Irán, el Estado Parte señala a la atención del Comité que varias disposiciones de la Ley de extranjería de Suecia reflejan el principio establecido en el párrafo 1 del artículo 3 de la Convención. El Estado Parte recuerda la jurisprudencia del Comité según la cual a efectos del artículo 3 el interesado debe enfrentar un riesgo previsible, real y personal de ser sometido a tortura en el país al cual sea devuelto. El Estado Parte remite, además, a la Observación general del Comité sobre la aplicación del artículo 3 de la Convención, que dice que el riesgo de tortura debe fundarse en razones que vayan más allá de la pura teoría o sospecha, si bien no es necesario demostrar que será muy probable.

4.5. El Estado Parte recuerda que la autora de la presente comunicación no ha pertenecido a ninguna organización política, ni ha tenido ninguna actividad política en su país de origen. La autora afirma que fue sentenciada a la lapidación por un tribunal revolucionario en el Irán y asegura que esta sentencia se ejecutaría si se la devolviera allí. El Estado Parte afirma basarse en la evaluación de los hechos y pruebas y en la evaluación de la credibilidad de la autora realizada por la Junta de Inmigración de Suecia y la Junta de Apelación de Extranjería cuando examinó las pretensiones de la autora.

4.6. En su decisión del 13 de julio de 1998, la Junta de Inmigración de Suecia señalaba que, aparte de dar el nombre de su marido según la modalidad sighe y de su amigo cristiano, la autora no produjo información comprobable en varios aspectos como el número de teléfono, la dirección o el nombre de los familiares de su amigo cristiano. La Junta de Inmigración consideró extraño que afirmara no saber la dirección exacta de su amigo cristiano y señaló en este contexto que la autora no deseaba siquiera comunicar su propia dirección en el Irán.

4.7. Además, la Junta de Inmigración señaló que, en la investigación inicial, la autora había afirmado que un amigo suyo perteneciente a pasdaran le había dado fotografías de personas torturadas en la cárcel Evin, que ella le había pedido “por curiosidad” y que entregó a su amigo cristiano, pero “sin saber” para qué las quería. La Junta de Inmigración consideró que la información suministrada por la autora a este respecto carecía de credibilidad y parecía estar enderezada a no revelar detalles comprobables.

4.8. Por último, la Junta de Inmigración puso en duda la credibilidad de la versión de la autora de su matrimonio con el ayatolá, su relación con un cristiano y los problemas que se plantearon en consecuencia.

4.9. La Junta de Apelación de Extranjería, en su decisión de 29 de octubre de 1999, se mostró de acuerdo con la evaluación de la Junta de Inmigración. La Junta remitió además a los trabajos preparatorios de la Ley de extranjería de 1989, en que se declara que la evaluación de las pretensiones de un solicitante de asilo debe basarse en las declaraciones del solicitante si su afirmación de que fue perseguido o perseguida parece plausible y no se puede poner en claro qué sucedió realmente. La Junta señaló que la autora había decidido basar su petición de asilo únicamente en sus propias declaraciones y que no había aportado pruebas por escrito en apoyo de sus pretensiones, a pesar de que se le había indicado la importancia de hacerlo.

4.10. Además de las decisiones de la Junta de Inmigración y de la Junta de Apelación de Extranjería, el Estado Parte remite al Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), según el cual el solicitante debe: “i) decir la verdad y ayudar en todo lo posible al examinador a determinar los hechos del caso”, [y] “ii) esforzarse por aportar en apoyo de sus declaraciones todos los elementos de prueba disponibles y dar una explicación satisfactoria en los casos de falta

de pruebas. Cuando sea necesario, debe esforzarse por obtener medios de prueba complementarios”. Según el Manual, debe concederse al solicitante el beneficio de la duda, pero sólo cuando se hayan obtenido y comprobado todos los elementos de prueba accesibles y el examinador esté convencido de la credibilidad general del solicitante.

4.11. En el presente caso, el Estado Parte recuerda en primer lugar al Comité que la autora se negó a suministrar información comprobable y que sus motivos para actuar así, a saber, que su amigo se lo había prohibido y que hay nuevos inquilinos en su apartamento en Teherán, no son plausibles.

4.12. En segundo lugar, el Estado Parte afirma que parece poco probable que la autora, por pura curiosidad, deseara tener fotografías de personas torturadas. Parece todavía menos lógico que entregara esas fotografías a una persona que había conocido hacía sólo unos meses. Además, el Estado Parte señala que, si bien la autora afirma que las autoridades del Irán tienen una película de la última vez que se vio con su amigo, la autora no ha suministrado más información sobre esta cuestión.

4.13. El tercer motivo para dudar de la credibilidad de la autora, es que ella no ha producido ninguna sentencia ni otras pruebas en apoyo de su afirmación de que fue condenada por adulterio por un tribunal revolucionario. Además, la autora no ha dado ninguna explicación de las razones porque su cuñada no pudo obtener copia de la sentencia del tribunal revolucionario cuando estuvo de visita en el Irán. El Estado Parte señala también que, según la información de que dispone, en el Irán los tribunales revolucionarios tienen jurisdicción sobre delitos políticos y religiosos, pero no sobre delitos como el adulterio. Los delitos hudud, a saber, los crímenes contra Dios, entre ellos el adulterio, son competencia de los tribunales ordinarios.

4.14. El Estado Parte señala a la atención del Comité además que la autora salió de Teherán sin ningún problema apenas unos días después del incidente que supuestamente provocó su detención, lo que indicaría que las autoridades del Irán no tenían ningún interés en ella en el momento de su partida. Además, la autora ha afirmado que entregó su pasaporte a su cuñado al llegar a Suecia. Sin embargo, el Estado Parte señala que el número del pasaporte figura en la solicitud de asilo que hizo seis días después. La explicación que dio su abogada durante el procedimiento de concesión de asilo, que el número podía proceder de una visita anterior de la autora a Suecia en 1996, es poco verosímil. No hay nada en el expediente de la autora que

haga pensar que los documentos relativos a una anterior visita a Suecia estuvieran disponibles durante el procedimiento de solicitud de asilo.

4.15. El Estado Parte también señala a la atención del Comité que la autora no ha aportado ningún informe médico en apoyo de su afirmación de que el Ayatolá Rahimian la golpeó brutalmente sólo unos días antes de su llegada a Suecia. Además, según información recibida por el Estado Parte, hasta abril de 1999 el jefe de Bonyad-e Shahid era el Hojatolleslam Mohammad Rahimian, que no es ayatolá.

4.16. Por último, el Estado Parte agrega que, cuando la cuñada de la autora pidió asilo en Suecia en 1987, declaró que su hermano, el difunto marido de la autora, había fallecido en un accidente de aviación en 1981 debido a un desperfecto técnico. Diez años después, el cuñado de la autora y su familia también solicitaron asilo y dijeron que el marido de la autora había sido asesinado por criticar al régimen y que, por lo tanto, él y su familia estarían en peligro de ser perseguidos si eran devueltos al Irán. El cuñado y su familia fueron devueltos al Irán en noviembre de 1999 y el Estado Parte afirma que no ha recibido ninguna indicación de que hayan sido objeto de malos tratos.

4.17. Sobre la base de lo anterior, el Estado Parte sostiene que la credibilidad de la autora puede ponerse en duda, no ha aportado ninguna prueba en apoyo de su afirmación y, por consiguiente, no debería concedérsele el beneficio de la duda. El Estado Parte concluye que la ejecución de la orden de expulsión al Irán en las actuales circunstancias no constituiría una violación del artículo 3 de la Convención.

OBSERVACIONES DE LA ABOGADA

5.1. En sus exposiciones de fecha 4 de febrero y 6 de marzo de 2000, la abogada rechaza los argumentos del Estado Parte sobre el hecho de que la autora no exhibió pruebas por escrito. La abogada manifiesta que la autora produjo la única prueba escrita que pudo obtener, sus documentos de identidad y la certificación de que es la viuda de un mártir. La abogada afirma que el propio ayatolá ofició el matrimonio sighe o mutah sin testigos ni contrato escrito. En cuanto a que la autora no entregara a las autoridades de inmigración un acta de la sentencia del tribunal, la abogada sostiene que ella sólo dispuso de información de segunda mano sobre el veredicto que se pronunció después de su partida del Irán. Por consiguiente, no puede producir un acta del veredicto. La abogada pone en duda, además, que la cuñada de la autora hubiese podido conseguir una copia del veredicto cuando estuvo en el Irán. Añade

que la cuñada de la autora hace tiempo que no tiene contacto con ella puesto que está muy resentida porque la autora ha tenido contacto con otros hombres después del fallecimiento de su ex marido.

5.2. La abogada reconoce que crímenes como el adulterio son juzgados en tribunales ordinarios. Sin embargo, señala a la atención del Comité que las normas sobre jurisdicción no son tan estrictas en el Irán como, por ejemplo, en el Estado Parte y que el juez que conoce del caso puede escoger el tribunal. Además, el que la viuda de un mártir estuviera con un cristiano dentro de su coche constituiría probablemente un caso de “comportamiento contrario a los preceptos islámicos” y, por consiguiente, sería competencia del Tribunal Revolucionario. Aunque no fuera así, la abogada recuerda al Comité que sólo se ha informado a la autora de que ha sido condenada a muerte por lapidación. La autora, que no es jurista y que se basa en lo que se le dijo durante el interrogatorio a cargo de las hermanas zeinab, supone que la sentencia fue dictada por el Tribunal Revolucionario, y esta suposición no debería ser un motivo para dudar de la veracidad de todas sus afirmaciones.

5.3. La abogada declara que la autora ha dado una explicación verosímil de por qué no pudo o no quiso suministrar a las autoridades suecas determinadas direcciones o números de teléfono. En primer lugar, prometió por motivos de seguridad que no divulgaría el número de teléfono de su amante y no desea romper esta promesa ni siquiera a petición de las autoridades de inmigración. El cristiano siempre se ponía en contacto con ella por su teléfono móvil, que él le había procurado expresamente para ello. La autora dejó el teléfono móvil en el Irán cuando partió y nunca ha marcado este número ella misma ni se lo ha dado a nadie, por lo que no puede recordarlo. Además, la abogada afirma que la dirección que aparece en la solicitud de visado de la autora era la suya propia, pero la autora ha explicado repetidas veces que están viviendo allí nuevos inquilinos y que ella no desea causarles ninguna dificultad a consecuencia de las investigaciones que realicen las autoridades suecas. Por último, la abogada hace hincapié en que la autora ha suministrado información detallada sobre el barrio, Aghdasiye, donde vivía su amante y que ha subrayado repetidamente que nunca supo la dirección exacta porque siempre acudió a sus citas secretas tomando primero un taxi hasta Meydon-e-Nobonyad donde la recogía un coche que la llevaba a la casa del cristiano. Por último, todo lo que la autora llegó a saber de los familiares de su amigo cristiano era que una hermana y un hermano vivían en Gran Bretaña y que un hijo de un matrimonio anterior vivía en el Canadá. Nunca los conoció y, por consiguiente, nunca preguntó sus nombres.

5.4. La abogada subraya que las autoridades de Suecia no consideran verosímiles las explicaciones de la autora porque se asume que todo el mundo actúa y piensa de acuerdo a los criterios suecos u occidentales. Las autoridades no tienen en cuenta la prudencia con que en el Irán se revelan datos personales, particularmente a funcionarios públicos.

5.5. Con referencia a las fotografías de víctimas de tortura que la autora afirma haber entregado a su amante, la abogada señala que ese hecho no disminuye en modo alguno la credibilidad de la autora. La pareja mantenía una relación seria y tenía la intención de casarse, por lo que no había razón alguna para que la autora no las entregara a un hombre en quien tenía total confianza. Además, la abogada destaca que la autora no ha sostenido nunca que el haber entregado las fotografías en cuestión apoye su petición de asilo o tenga algo que ver con ésta.

5.6. La abogada señala que el Estado Parte observa que la autora no ha producido ningún certificado médico que corrobore las lesiones causadas por la paliza que le propinó su marido según la modalidad sighe. Recuerda al Comité que la autora partió del Irán al día siguiente y que su preocupación principal era llegar sana y salva a Suecia. La abogada declara además que la mayoría de las mujeres iraníes están acostumbradas a la violencia de los hombres y no esperan o no pueden esperar la protección del ordenamiento jurídico, a pesar de los cambios positivos que han tenido lugar recientemente en el Irán a este respecto. Cita como ejemplo que si una mujer iraní desea denunciar que ha sido violada, los tribunales no aceptan los certificados de médicos generales y la mujer debe ser examinada por el médico forense.

5.7. Con referencia a la cuestión de que en la solicitud de asilo de la autora figura el número de su pasaporte, pese a que afirmó que se había deshecho del pasaporte al llegar a Suecia, la abogada dice que en la solicitud de asilo no consta que el pasaporte de la autora haya sido confiscado por el funcionario de la Junta de Inmigración, como es la regla, a fin de garantizar la ejecución de una posible orden de expulsión, lo cual parece apoyar la versión de los hechos dada por la autora. Además, la autora ha mantenido que al presentar su solicitud sólo tuvo que dar su nombre, ya que los demás datos necesarios aparecían en la pantalla de una computadora. Esta información ha sido corroborada por el funcionario de la Junta de Inmigración que recibió su solicitud de asilo e indicó a la abogada que en los últimos años queda inscrita en una base de datos computadorizada que contiene toda la información disponible, hasta el número del pasaporte, la persona a quien se concede el visado de turista. En

los últimos años, la autora había obtenido dos veces un visado de turista para viajar a Suecia, de manera que su versión era exacta.

5.8. La abogada observa que el Estado Parte ha confirmado que el marido de la autora según la modalidad sighe era jefe de Bonyad-e Shahid, lo que debería venir en apoyo a la petición de la autora; en general lo llamaban “ayatolá”, pese a que debía llamársele hojatolleslam.

La abogada recuerda al Comité que en el Irán sólo hay una decena de legítimos ayatolás.

La gran mayoría de los mullah son hojatolleslam. Sin embargo, se suele llamar ayatolás por cortesía a los mullah que han adquirido poder, particularmente poder político, como es el caso del Ayatolá Khamenei, cuyo cargo exigía la categoría de ayatolá, pero que en realidad sólo era hojatolleslam cuando fue nombrado.

5.9. Con referencia al argumento del Estado Parte de que la autora salió del Irán sin dificultades, la abogada señala que concuerda con la versión de la autora de lo ocurrido antes de su huida. La autora ha mantenido que cuando partió del Irán aún no presentaba interés para las autoridades iraníes porque su marido según la modalidad sighe había ocultado el informe de los pasdaran al Tribunal Revolucionario.

5.10. Por último, la abogada dice que lo que los familiares del difunto marido de la autora han declarado sobre las circunstancias de la muerte de aquél no tiene consecuencias para el caso de la autora o para la credibilidad de ésta. Cabe señalar que la propia autora nunca ha declarado que su marido hubiese sido asesinado por el régimen, sino que tenía dudas acerca de las circunstancias de su muerte.

5.11. En apoyo de los argumentos de la abogada, la autora presenta un certificado médico de fecha 22 de noviembre de 1999 del jefe de psiquiatría del Hospital Sahlgrenska, adonde fue llevada cuando intentó suicidarse. Esa tentativa tuvo lugar después que la policía la trasladó junto con su hijo de un centro de acogida para solicitantes de asilo a un centro de detención para cerciorarse de su expulsión. El diagnóstico fue una profunda depresión combinada con ideas de suicidio.

5.12. La abogada adjunta una carta de 27 de diciembre de 1999 del principal experto de Suecia en el islam, Jan Hjärpe, que confirma la versión de la autora de la institución de los matrimonios según la modalidad sighe o mutah y las sanciones que dispone la ley en caso de adulterio.

5.13. La abogada señala a la atención del Comité que las autoridades de inmigración, al examinar el caso de la autora, no han considerado la situación de la mujer en el Irán, la legislación vigente y su aplicación ni los valores de la sociedad iraní. Declara que la argumentación de las autoridades, que se basa casi exclusivamente en que la autora no ha presentado una información comprobable, parece ser un pretexto para rechazar su solicitud. En conclusión, la abogada señala que, según la información proporcionada por la autora, hay razones fundadas para creer que sería sometida a tortura si regresara al Irán y que la autora ha dado explicaciones razonables de por qué no ha podido o no ha deseado proporcionar ciertos detalles.

COMENTARIOS ADICIONALES PRESENTADOS POR EL ESTADO PARTE

6.1. En su exposición al Comité de 2 de mayo de 2000, el Estado Parte sostiene que la Junta Nacional de Inmigración y la Junta de Apelación de Extranjería de Suecia han procedido a una investigación exhaustiva del caso de la autora. Recuerda al Comité que durante el procedimiento de asilo se ha señalado reiteradamente a la autora la importancia de presentar información comprobable, pero que ésta ha optado por no hacerlo. El Estado Parte no encuentra convincentes las explicaciones proporcionadas hasta el presente, reitera que la responsabilidad de la prueba en principio incumbe a la autora y mantiene que la credibilidad de ésta puede ponerse en duda.

6.2. Por último, el Estado Parte señala a la atención del Comité que la autora alegó por primera vez que había sido condenada a muerte por adulterio en la entrevista inicial de mayo de 1998. El Estado Parte indica que, en consecuencia, la autora ha tenido tiempo más que suficiente para presentar el acta de la sentencia u otros elementos de prueba en apoyo de esa afirmación.

INFORMACIÓN ADICIONAL DEL ESTADO PARTE Y DE LA ABOGADA, SOLICITADA POR EL COMITÉ

7.1. Habiendo tomado nota de las exposiciones hechas por la autora y el Estado Parte acerca del fondo de la cuestión, los días 19 y 20 de junio de 2000 el Comité pidió más información de ambas partes.

EXPOSICIONES DE LA ABOGADA

7.2. En su exposición del 1º de septiembre de 2000, la abogada confirma la información dada anteriormente en relación con: a) la naturaleza de los matrimonios

sighe o mutah y el hecho de que no sean necesarios testigos ni la inscripción ante un juez si los contrayentes son capaces de realizar la ceremonia correctamente; b) las actividades de Bonyad-e Shahid, afirmando que las viudas de los mártires aparecen, en listas y álbumes de fotografías, para que contraigan matrimonios de carácter temporal con sus empleados y directores. La abogada apoya la información dada en cartas de la Asociación de Presos Políticos Iraníes en el Exilio (AIPP), el Comité de Apoyo a la Mujer en el Irán y Said Mahmoodi, profesor de derecho internacional en la Universidad de Estocolmo, entre otros.

7.3. Por lo que respecta a la supuesta sentencia de muerte dictada contra la autora, la abogada señala que, pese a los intentos de la AIPP, no ha sido posible hallar ninguna prueba de que su amante cristiano fue encarcelado y de que ambos fueron condenados a morir lapidados por adulterio. La AIPP y otras fuentes sostienen que no es posible obtener esa información si no se conoce ni la prisión, ni el tribunal, ni el número del expediente.

7.4. La abogada produce cartas e información de expertos en derecho islámico, que confirman que también una esposa sighe está sujeta a las normas relativas al adulterio y que le está prohibido tener relaciones sexuales con un hombre que no sea su esposo sighe. El adulterio con un hombre cristiano está castigado con la muerte por lapidación. La abogada señala, además, que teóricamente para que se ordene la lapidación es necesario tener cuatro testigos honrados o una confesión de ayuntamiento carnal, pero que como el esposo sighe de la autora es un hombre poderoso dentro de la sociedad no tendría dificultades para hallar personas dispuestas a declarar. Según las organizaciones internacionales de derechos humanos, la condición de que haya testigos oculares pocas veces se cumple y la lapidación por adulterio sigue practicándose frecuentemente en el Irán, pese a las recientes reformas.

7.5. Además, se hacen referencias y más aclaraciones en relación con las llamadas telefónicas recibidas por la cuñada de la autora (véase el párrafo 2.8). El antiguo letrado de la autora había declarado a las autoridades suecas que el Hojatolleslam Rahimian se había puesto en contacto con la cuñada que vive en Suecia y le había dicho que la autora había sido declarada culpable. Desde entonces, la abogada ha estado en contacto directo con la cuñada y dice que la versión correcta de los hechos es que, poco después de la llegada de la autora a Suecia, se puso en contacto con la cuñada un hombre enfurecido que no dio su nombre pero quería saber el paradero de la autora en Suecia. El hombre actuó con agresividad y conocía todos los detalles

de la vida anterior de la autora, y dijo que ella no tenía derecho a salir del Irán. La cuñada afirma, además, que nunca intentó comprobar la existencia del fallo de un tribunal cuando estuvo de visita en el Irán.

7.6. En cuanto a la petición del Comité de información adicional, la abogada dice que, estando en Dinamarca, el hijo mayor de la autora, nacido en 1980, trató de buscar asilo en Suecia en marzo de 2000. En cumplimiento de lo dispuesto en la Convención de Dublín, tras una breve entrevista fue devuelto a Dinamarca, donde todavía espera ser interrogado por las autoridades de inmigración danesas. Como su caso todavía tiene que ser examinado por las autoridades danesas, la abogada pidió a Amnistía Internacional que se entrevistara con él.

7.7. Las actas de la entrevista confirman las declaraciones hechas por la autora en relación con su matrimonio sighe y que varias veces por semana era llamada a la oficina de Bonyad-e Shahid. El hijo afirma también que cuando su madre se marchó le dijo que él tenía que abandonar la escuela y esconderse con los parientes próximos de ella en Baghistán. Recibió enseñanzas particulares para hacerse cirujano veterinario y posteriormente se matriculó en la universidad. El 25 de enero de 2000, fue llamado a la oficina de información de la universidad por el servicio secreto, Harasar, desde donde dos hombres lo llevaron a la oficina de Bonyad-e Shahid en Teherán donde fue detenido, interrogado, amenazado y apaleado. Afirma que los interrogadores deseaban saber el paradero de su madre y que lo amenazaron con retenerlo y golpearlo hasta que su madre viniera “arrastrándose a cuatro patas” y entonces ejecutarían “su sentencia”. El hijo de la autora dice que durante el interrogatorio se dio perfecta cuenta de cuál era la situación de su madre, aunque él no había hablado con ella desde que salió del país.

7.8. En conclusión, la abogada sostiene que aun cuando no ha sido posible obtener pruebas directas por escrito, por las razones aducidas, la sucesión de pruebas circunstanciales es tal que no puede haber razón alguna para dudar de la credibilidad de la autora. Se hace también referencia a un fallo reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de fecha 11 de julio de 2000, respecto de una solicitante de asilo iraní que al parecer había cometido adulterio y temía que si regresaba a su país moriría por lapidación, flagelación o azotaina. Como en el caso de la autora, no existía ninguna prueba escrita como la sentencia de un tribunal, pero el Tribunal declaró que “no está convencido de que la situación en el país de origen de la solicitante haya evolucionado hasta el punto de que el comportamiento adúltero ya no se considere

una afrenta reprensible con arreglo a la ley islámica. Ha tenido conocimiento de oficio de recientes estudios sobre la situación que reina en el Irán y observa que el castigo de lapidación por adulterio sigue figurando en los códigos y que las autoridades pueden recurrir a él 11 de julio de 2000.⁽¹⁾ El Tribunal decidió que expulsar a la solicitante constituiría una violación del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

EXPOSICIONES DEL ESTADO PARTE

7.9. El Estado Parte hizo nuevas exposiciones el 19 de septiembre y el 19 de octubre de 2000. En relación con la petición del Comité de información adicional, el Estado Parte reitera su opinión de que incumbe a la autora establecer la existencia de fundamentos suficientes. Mantiene que la autora no ha aportado ninguna prueba en apoyo de su pretensión y que, por consiguiente, hay razones importantes para dudar de la veracidad de esa pretensión.

7.10. En cuanto al presunto matrimonio sighe de la autora, el Estado Parte confirma que en el Irán la ley permite esas formas de matrimonio temporal. Afirma, además, que aun cuando los matrimonios sighe no constan en los documentos de identificación, esos contratos deberían, según fuentes fidedignas, contener una declaración precisa del período de duración y ser consignados por una autoridad competente. En la práctica, una autoridad religiosa puede sancionar el matrimonio y expedir el certificado. Habida cuenta de que la autora afirma que su matrimonio sighe o mutah fue oficiado por el propio Hojatolleslam Rahimian y que no se firmó ningún contrato, el Estado Parte duda que el matrimonio de la autora haya sido legítimo.

7.11. El Estado Parte señala que, en sus últimas exposiciones al Comité, la abogada ha incluido certificados y otra información que no habían sido presentados a las autoridades de inmigración suecas. Como al parecer la nueva información se invoca para probar la existencia de matrimonios sighe en el Irán, el Estado Parte hace hincapié en que no los pone en duda, como tampoco la existencia de Bonyad-e Shahid, sino, entre otras cosas, la credibilidad de la autora por lo que respecta a su pretensión de haber contraído tal matrimonio. Su credibilidad se ve además mermada por la información contradictoria dada en relación con las llamadas telefónicas recibidas por su cuñada.

7.12. Por otro lado, incluso si el Comité acepta que la autora ha contraído ese matrimonio, el Estado Parte sostiene que en sí mismo ello no constituiría una razón

fundada para creer que estaría en peligro de ser torturada o muerta si es devuelta al Irán.

7.13. Se aduce además que, según la Embajada sueca en Teherán, la legislación no puede investigar si un tribunal de la familia competente, y no el Tribunal Revolucionario, ha dictado un fallo en relación con la autora. Pero, afirma la Embajada, la autora podría, por persona interpuesta, obtener una copia del fallo, en caso de que exista, o por lo menos el nombre del tribunal y el número del expediente. El Estado Parte indica además que sólo una persona casada puede ser declarada culpable de adulterio, por lo que parece improbable que el amante de la autora haya sido condenado a muerte, como ella afirma.

7.14. Asimismo, el Estado Parte afirma que ni los informes del Departamento de Estado de los Estados Unidos ni los de Amnistía Internacional confirman la afirmación de la abogada de que la lapidación es práctica frecuente en el Irán.

7.15. Por lo que respecta al fallo del Tribunal Europeo citado por la abogada, el Estado Parte dice que en ese caso el ACNUR había concedido el estatuto de refugiado a la demandante y el Tribunal Europeo se apoyó en las conclusiones del ACNUR por lo que respecta a la credibilidad de la solicitante y la veracidad de su relato. En el presente caso, dos autoridades nacionales competentes han investigado el caso de la autora y no lo han encontrado digno de crédito.

7.16. Por último, por lo que respecta a la información dada por el hijo de la autora, que actualmente reside en Dinamarca donde está solicitando asilo, el Estado Parte subraya que esta información es nueva y no se ha producido ante las autoridades nacionales. Según el Estado Parte, la información presentada en una etapa muy tardía del procedimiento debería ser tratada con la mayor cautela. Pone de relieve, además, una serie de cuestiones contradictorias en las pruebas recientemente aportadas: a) durante el interrogatorio al que fue sometido el hijo por la Junta de Inmigración Sueca no se hizo mención alguna de sentencia judicial o sentencia de muerte, información que a juicio del Estado Parte habría tenido importancia en esas circunstancias; b) el hijo dio respuestas contradictorias cuando se le preguntó si tenía un pasaporte. El Estado Parte considera también improbable que la autora no supiera y nunca hubiera invocado que su hijo supuestamente fue hostilizado después que ella salió del Irán.

CUESTIONES MATERIALES Y PROCESALES DE PREVIO PRONUNCIAMIENTO

8.1. Antes de examinar una denuncia contenida en una comunicación, el Comité contra la Tortura debe determinar si la comunicación es admisible con arreglo al artículo 22 de la Convención. El Comité se ha cerciorado, conforme a lo señalado en el apartado a) del párrafo 5 del artículo 22 de la Convención, de que la misma cuestión no ha sido ni está siendo examinada según otro procedimiento de investigación o solución internacional. El Comité opina además que se han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna. Considera que no hay otros obstáculos que se opongan a la admisibilidad de la comunicación. Dado que el Estado Parte y la autora han formulado observaciones sobre el fondo de la comunicación, el Comité procede de inmediato al examen del fondo de la cuestión.

8.2. El Comité debe pronunciarse sobre si la devolución forzada de la autora a la República Islámica del Irán violaría la obligación de Suecia en virtud del artículo 3 de la Convención de no proceder a la expulsión o devolución de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.

8.3. El Comité debe determinar, según se prevé en el párrafo 1 del artículo 3 de la Convención, si hay razones fundadas para creer que la autora estaría en peligro de ser sometida a tortura si se la devuelve al Irán. Para hacerlo, el Comité debe tener en cuenta todas las consideraciones del caso, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 3 de la Convención, inclusive la existencia de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos. Ahora bien, la finalidad del procedimiento es determinar si la interesada estaría personalmente en peligro de ser sometida a tortura en el país al que sería devuelta. Por consiguiente, la existencia de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos en un país no constituye de por sí una razón suficiente para determinar si una persona estará en peligro de ser sometida a tortura si es devuelta a ese país; habrán de existir otras razones que indiquen que el interesado estaría personalmente en peligro. Del mismo modo, la ausencia de un cuadro persistente de violaciones manifiestas de los derechos humanos no significa que una persona no esté en peligro de ser sometida a tortura en la situación particular en que se encuentra.

8.4. Sobre la base de la información presentada por la autora, el Comité observa que es la viuda de un mártir y, como tal, es apoyada y cuidada por Bonyad-e Shahid,

el Comité de Mártires. También se observa que la autora afirma que fue obligada a contraer un matrimonio sighe o mutah y que cometió adulterio, por lo que se la condenó a morir lapidada. Considerando con muchísima cautela el testimonio reciente del hijo de la autora, que solicita asilo en Dinamarca, el Comité opina que la información proporcionada vuelve a corroborar la versión de la autora.

8.5. El Comité señala que el Estado Parte pone en duda la credibilidad de la autora básicamente porque no ha suministrado información comprobable y, en este contexto, remite a las normas internacionales, es decir, al Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado del ACNUR, según el cual el solicitante de asilo debe esforzarse por aportar en apoyo de sus declaraciones todos los elementos de prueba disponibles y dar una explicación satisfactoria en los casos de falta de pruebas.

8.6. El Comité señala a la atención de las partes su Observación general sobre la aplicación del artículo 3 de la Convención en el contexto del artículo 22, aprobada el 21 de noviembre de 1997, según la cual incumbe al autor de una comunicación establecer la existencia de fundamentos suficientes. Aunque ha tomado nota de la posición del Estado Parte de que la autora no ha cumplido su obligación de presentar información comprobable que le permitiría obtener el beneficio de la duda, el Comité opina que la autora ha presentado bastantes detalles sobre su matrimonio sighe o mutah y su pretendida detención, como el nombre de varias personas, su cargo, fechas, direcciones, nombre de la comisaría de policía y así sucesivamente, que podrían ser verificados por las autoridades de inmigración de Suecia, y que en cierta medida han sido verificados, con lo cual se eximiría a la autora de la responsabilidad de la prueba. En este contexto, el Comité opina que el Estado Parte no se ha esforzado debidamente por determinar si existen razones fundadas para creer que la autora estaría en peligro de ser sometida a tortura.

8.7. El Estado Parte no cuestiona que en el Irán se han cometido violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos. El Comité toma nota de los informes, entre otros, del Representante Especial de la Comisión de Derechos Humanos encargado de examinar la situación de los derechos humanos en el Irán (E/CN.4/2000/35), de 18 de enero de 2000, que indica que si bien se están haciendo grandes progresos en lo que respecta a la situación de la mujer en sectores como la educación y la formación, “se avanza poco respecto a las barreras sistémicas que subsisten a la igualdad” y a “la eliminación de actitudes patriarcales en la sociedad”.

También se toma nota de que este informe y muchos otros de organizaciones no gubernamentales confirman que en los últimos tiempos se ha condenado a muchas mujeres a morir lapidadas por adulterio.

9. Considerando que la versión de la autora coincide con los conocimientos que tiene el Comité de la situación en materia de derechos humanos en el Irán, y que la autora ha dado explicaciones plausibles de los motivos por los cuales no ha proporcionado o no ha podido proporcionar determinados detalles que podrían haber sido pertinentes en su caso, el Comité opina que, en las circunstancias del caso, el Estado Parte, de conformidad con el artículo 3 de la Convención, tiene la obligación de abstenerse de devolver por la fuerza a la autora al Irán o a cualquier otro país en el cual corra el riesgo de ser expulsada o devuelta al Irán.

10. Con arreglo al párrafo 5 del artículo 111 de su reglamento, el Comité desea recibir información en un plazo de 90 días sobre toda medida relevante que adopte el Estado Parte de conformidad con el presente dictamen del Comité.

COMITÉ CONTRA LA TORTURA

34° período de sesiones

CAT/C/34/D/226/2003

27 de mayo de 2005

T.A. y S.T. v SUECIA **COMUNICADO N° 226/2003**

*Decisión del comité contra la tortura en virtud del artículo 22 de la convención
Contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*

Presentada por: T. A. (representada por la letrada Gunnel Stenberg

Presunta víctima: Sra. T. A. y su hija S. T.

Estado Parte: Suecia

Fecha de la comunicación: 16 de enero de 2003

El *Comité* contra la Tortura, creado en virtud del artículo 17 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,

Reunido el 6 de mayo de 2005,

Habiendo concluido el ex amen de la comunicación N° 226/2003, presentada al Comité contra la Tortura por la Sra. T. A. con arreglo al artículo 22 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado la autora de la queja, su abogada y el Estado Parte,

Adopta la siguiente:

Decisión a tenor del artículo 22 de la Convención

1.1. La autora es T. A., ciudadana de Bangladesh, que actúa en nombre propio y en el de su hija S. T., nacida en 1996. Ambas están en espera de ser deportadas de Suecia a Bangladesh. T. A. se queja de que su expulsión a Bangladesh constituiría una violación por Suecia de los artículos 3 y 16 y posiblemente 2 de la Convención. Está representada por la Sra. Gunnel Stenberg, abogada.

1.2. De conformidad con el párrafo 3 del artículo 22 de la Convención, el Comité remitió la queja al Estado Parte el 20 de enero de 2003. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 108 del reglamento del Comité, se pidió al Estado Parte que no expulsara a la autora y a su hija a Bangladesh en espera del examen de su caso por el Comité. El 11 de marzo de 2003, el Estado Parte informó al Comité de que suspendería la ejecución de la deportación de la autora y de su hija a Bangladesh mientras el Comité estuviera examinando el caso.

LOS HECHOS EXPUESTOS POR LA AUTORA

2.1. La autora y su hija llegaron a Suecia el 13 de octubre de 2000 con visado de turista para visitar a la hermana de la autora, que reside en Suecia, y solicitaron el asilo el 9 de noviembre de 2000. El 24 de septiembre de 2001, la Junta de Inmigración denegó la solicitud y ordenó su expulsión. El 25 de febrero de 2002, la Junta de Apelación de Extranjería confirmó la decisión de la Junta de Inmigración. La Junta de Apelación también denegó posteriormente dos peticiones de permiso de residencia por motivos humanitarios. El 17 de diciembre de 2002 se presentó una tercera solicitud. No obstante, el 19 de diciembre de 2002 la Junta de Apelación de Extranjería denegó la solicitud de suspensión de la ejecución de la orden de expulsión. La autora afirma haber agotado todos los recursos de la jurisdicción interna.

2.2. La autora declaró ante la Junta de Inmigración que en 1994 ingresó como miembro activo del Partido Jatiya de Bangladesh y que mucho antes de esa fecha su marido era también miembro activo del mismo partido. En 1996 fue nombrada secretaria de la rama femenina en la asociación local de mujeres del partido en Mirpur Thana, donde vivía la familia. Sus tareas consistían en informar a la población del trabajo que hacía el Partido, en tomar la palabra en mítines y en participar en manifestaciones. En 1999, tras la escisión del partido, ella y su marido permanecieron en la facción dirigida por Ershad.

2.3. El 7 de septiembre de 1999 la policía detuvo a la autora en relación con una manifestación en la que se había arrojado una granada. Fue maltratada, sufrió una lesión en una uña del pie y se la puso en libertad al día siguiente. El 23 de noviembre de 1999, unos miembros de la Liga Awami maltrataron a la autora y a su marido. Les acusaron de haber asesinado a un miembro de la Liga, cuya muerte se produjo durante una manifestación en la que participaba. Sobre el 21 de enero de 2000 alguien dejó delante de la casa de la autora una mano cortada. El 10 de abril de 2000,

otros miembros de la Liga cometieron actos de vandalismo en casa de la autora, al tiempo que preguntaban dónde estaba su marido, quien para entonces se había escondido. Informó de los hechos a la policía, pero ésta, al ver que los autores de hecho pertenecían a la Liga Awami, se negó a investigar.

2.4. El 16 de agosto de 2000, la policía, acompañada de miembros de la Liga Awami, detuvo a la autora y a su hija en casa de los padres de la autora, donde se habían ido a vivir. A la hija, entonces de 4 años, le dieron tal empujón que cayó y se hizo una herida en la frente. La policía llevó a la autora a la comisaría donde fue acusada de tráfico ilícito de armas, torturada, e incluso violada, para que confesara el delito. Fue azotada con una correa de fusil y colgada por los pies hasta que empezó a sangrarle la nariz. También la desnudaron, la quemaron con colillas de cigarrillo y la introdujeron agua por la nariz. Luego la violaron y dejaron inconsciente. Fue puesta en libertad al día siguiente, gracias a que su padre sobornó a la policía. La obligaron a firmar un documento en el que prometía no volver a participar en ninguna actividad política ni abandonar la ciudad o el país. Después de su liberación, la autora recibió tratamiento en una clínica privada de Bangladesh. Desde que llegó a Suecia ha estado en contacto con sus parientes, quienes la informaron de que la policía de Bangladesh la seguía buscando.

2.5. Como prueba de sus actividades políticas la autora presentó a la Junta de Inmigración un recibo del pago de la cuota del Partido y un certificado del Partido Jatiya, en el que se decía que se afilió en 1994 y que fue elegida secretaria conjunta en enero de 1996. También presentó un certificado médico de un hospital de Bangladesh, de fecha 17 de agosto de 2000, que confirmaba que había sido agredida y violada. En el informe se decía que tenía varias marcas de quemaduras de cigarrillo en el muslo derecho y en la mano, cardenales en la muñeca, una pequeña cortadura en el dedo derecho y un moratón en la espalda y que tenía una hemorragia en la vagina y la vulva. También presentó un certificado médico, expedido por un psicólogo el 22 de mayo de 2001, en el que se decía que su estado mental se había degradado, que padecía insomnio, náuseas, vómitos, sudores fríos, dificultades de concentración y de habla y debilidad, y que la asaltaban recuerdos vívidos de la violación. En otro certificado, expedido por un psicólogo sueco el 7 de septiembre de 2001, se decía que padecía el síndrome de estrés postraumático acompañado de pesadillas, reviviscencias y síntomas físicos graves. En el mismo certificado se decía que su hija sufría de estreñimiento, falta de apetito y dificultades para dormir. La niña estaba especialmente traumatizada por la espera de una decisión sobre la concesión del permiso de residencia.

2.6. La autora señala que la Junta de Inmigración no discutía el hecho de que hubiera sido torturada y violada, pero concluía que esos actos no pueden atribuirse al Estado de Bangladesh, sino que son atribuibles individualmente a los policías. La Junta también dijo que el Partido Jatiya está aliado con el Partido Nacionalista de Bangladesh (en lo sucesivo BNP), actualmente en el Gobierno.

2.7. La autora impugnó las conclusiones de la Junta de Inmigración ante la Junta de Apelación de Extranjería. Negó que la fracción Ershad del Partido Jatiya fuera aliada del BNP y señaló que, en el momento de la apelación, el dirigente de su fracción, el Sr. Ershad había abandonado Bangladesh. Por lo que se refiere a los actos de tortura y a la violación, dijo que la policía forma parte del Estado de Bangladesh, que es inútil denunciarla porque la institución nunca investigaba esas denuncias y que la suerte de la víctima, si denuncia, suele ser peor. Recordó los informes del Departamento de Estado de los Estados Unidos y de Amnistía Internacional, según los cuales la tortura es frecuente y habitual en Bangladesh. También presentó tres certificados de fecha 20 y 22 de noviembre de 2001 y 22 de febrero de 2002, respectivamente, que demuestran que el síndrome de estrés postraumático se había agravado, con gran riesgo de suicidio. Uno de los certificados demostraba que su hija sufría pesadillas y revivía el incidente en el que les destruyeron la vivienda en Bangladesh y que, como consecuencia de ello, su desarrollo emocional se resentía.

2.8. Por decisión de 25 de febrero de 2002, la Junta de Apelación de Extranjería entendió que no cabía atribuir al Estado la tortura y la violación, que se había tratado de un acto aislado de algunos policías, que la autora había trabajado a favor de un partido legal del que había sido miembro ordinario, sin influencia notable, y que, debido a los cambios políticos en Bangladesh, no había motivos fundados para creer que sería detenida y torturada por la policía si volviera al país.

2.9. En anexo a las nuevas solicitudes de permiso de residencia por motivos humanitarios presentadas el 20 de mayo y el 1° de julio de 2002, la autora presentó otras pruebas médicas de que su salud mental y la de su hija empeoraban. Los certificados médicos, de fecha 19 y 22 de abril de 2002 y de 7 de mayo de 2002, demostraban que la salud mental de la autora se había deteriorado tras la decisión de la Junta de Extranjería. Padecía de disociación mental y se sentía de nuevo presente en el trauma que experimentó y mostraba una tendencia suicida creciente. Su hija, por otra parte, presentaba síntomas de trauma grave. El 26 de mayo de 2002, la autora trató de suicidarse y fue ingresada el mismo día en el pabellón psiquiátrico de hospital St.

Goran de Estocolmo para tratamiento psiquiátrico obligatorio. El 26 de marzo de 2002, el psiquiatra certificó que padecía un trastorno mental grave, debido tal vez a la psicosis. El tratamiento psiquiátrico obligatorio obedecía al peligro de suicidio. Según otro experto, la salud mental de la autora siguió deteriorándose tras su alta del hospital el 6 de agosto de 2002. Ya no podía ocuparse de su hija, que se había confiado a otra familia. El experto sugería, no obstante, un tratamiento ambulatorio, ya que el estado de salud mental de la autora había empeorado en el hospital. Por lo que se refiere a la hija, el certificado médico decía que había caído en un estado grave y peligroso y que iba a necesitar tratamiento psicoterapéutico prolongado.

2.10. La Junta de Apelación de Extranjería denegó las nuevas solicitudes fundándose en que las pruebas aportadas y la evaluación de la situación personal de la autora en su conjunto no bastaban para justificar la concesión del permiso de residencia. Por lo que se refería a la hija, la Junta entendía que disponía de una red familiar en Bangladesh formada por su padre, sus abuelos maternos y sus tíos maternos, que la autora y su hija sólo habían estado dos años en Suecia, que se servía mejor el interés superior de la niña devolviéndola a un entorno familiar y que la necesidad de tratamiento se satisfaría mejor en ese entorno.

2.11. El 17 de diciembre de 2002 se presentó una nueva solicitud de permiso de residencia por motivos humanitarios. Las nuevas pruebas consistían en informes de expertos que habían estado en contacto con la autora y su hija, así como en un informe de la Dependencia de Familia del Servicio de Seguridad Social de Rinkeby a Bromstergården, institución a la que se había encomendado la tarea de evaluar las necesidades de la niña, la capacidad de la madre para ocuparse de ella, con hincapié en las cuestiones de reunificación de la madre y la hija y las reuniones de apoyo. Según este informe, el estado de salud mental de la autora era tan malo que ya no podía comunicarse con su hija. Ese estado de enajenación, no sólo le había impedido dar a su hija el apoyo que necesitaba, sino que había puesto además en peligro el equilibrio mental de la niña. Por añadidura, en uno de los informes se decía que la autora había decidido poner fin a su vida y a la de su hija si se las obligaba a volver a Bangladesh. Ambas necesitaban contacto psicoterapéutico constante.

LA QUEJA

3.1. La autora afirma que hay motivos fundados para creer que sería torturada si se la obligaba a regresar a Bangladesh. Afirma que se han satisfecho los criterios del artículo

3 de la Convención. Ni la Junta de Inmigración ni la Junta de Apelación de Extranjería ponían en absoluto en duda sus declaraciones sobre sus actividades políticas, su detención por la policía, el hecho de que esa detención estuviera motivada por sus actividades políticas, la tortura y la violación de que fue víctima ni la información de que la policía había seguido buscándola después de que saliera de Bangladesh. Afirma que si regresara correría el riesgo de sufrir el mismo trato.

3.2. Dice también que, teniendo en cuenta las pruebas médicas presentadas, la ejecución de la orden de deportación constituiría de por sí una violación del artículo 16 de la Convención, y tal vez también del artículo 2, en vista del frágil estado psíquico suyo y de su hija y del grave trastorno de estrés postraumático resultantes de la persecución y la tortura que padeció.

3.3. La autora afirma que la descripción de la tortura que sufrió coincide con lo que se sabe en general de la tortura que practica la policía de Bangladesh. Cita diversos informes de gobiernos y organizaciones no gubernamentales. Según esos informes, la tortura que practica la policía contra los oponentes políticos, no sólo está permitida por el ejecutivo, sino que es a menudo instigada y apoyada por él. Además, los tribunales nacionales no son independientes y el ejecutivo suele hacer caso omiso de las decisiones de los tribunales superiores.

3.4. La autora impugna la conclusión de la Junta de Apelación de Extranjería de que, debido al cambio de situación en Bangladesh tras las elecciones de octubre de 2001, ya no se expone al peligro de tortura si regresa. Afirma que las elecciones no constituyen un cambio tal de las circunstancias políticas del país que se pueda considerar que no existe ya ningún motivo de persecución. El cambio de gobierno por sí sólo no significa que quienes habían sido objeto de acusaciones o inculpaciones falsas por sus actividades políticas vayan a quedar absueltos de ellas. Siguen corriendo el riesgo de ser detenidos por la policía y de sufrir malos tratos y tortura.

OBSERVACIONES DEL ESTADO PARTE SOBRE LA ADMISIBILIDAD Y EL FONDO DE LA COMUNICACIÓN

4.1. El Estado Parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación el 2 de abril de 2003. Reconoce que se han agotado todos los recursos internos pero afirma que la comunicación es inadmisibile porque la pretensión de la autora de que corre el riesgo de recibir un trato que violaría el artículo 3 de la

Convención si regresase a Bangladesh carece de la fundamentación mínima para que la comunicación sea compatible con el artículo 22 del Pacto.

4.2. El Estado Parte refuta también la afirmación de la autora de que la ejecución de la orden de expulsión constituiría de por sí una violación de los artículos 2 ó 16 de la Convención, dada la frágil condición psiquiátrica de su hija y propia. La ejecución de la orden de expulsión no se puede considerar un acto de tortura en el sentido del artículo 1 de la Convención y el artículo 2 se aplica exclusivamente a los actos que equivalen a tortura en el sentido del artículo 1. Por lo tanto, el artículo 2 no es aplicable en el contexto del presente caso. El artículo 16 protege a las personas privadas de libertad o que se hallan de otra manera bajo el poder o control de la persona responsable del trato o castigo y difícilmente se puede considerar que la autora sea víctima en este sentido. Por lo tanto, la queja se considera inadmisibles a tenor del párrafo 2 del artículo 22 de la Convención.

4.3. En cuanto al fondo y en relación con la violación presunta del artículo 3 de la Convención, el Estado Parte indica que, aunque la situación general de los derechos humanos en Bangladesh es problemática, se han observado mejoras en los últimos años. Bangladesh es una democracia parlamentaria desde 1991 y en el primer gobierno del BNP, que abarcó el período 1991 a 1996, se desplegaron crecientes esfuerzos para proteger los derechos humanos. En 1996 subió al poder un nuevo gobierno dirigido por la Liga Awami, tras unas elecciones generalmente declaradas libres e imparciales por los observadores. El BNP subió de nuevo al poder, después de las elecciones, el 1º de octubre de 2001. Aunque la violencia es un elemento omnipresente en la vida política del país y los choques entre los partidarios de diferentes partidos políticos y entre éstos y la policía son frecuentes durante los mítines y manifestaciones, en general se autoriza a una gran variedad de grupos de defensa de los derechos humanos a desplegar actividades en el país. La policía, según se dice, recurre a la tortura y a los malos tratos en los interrogatorios de sospechosos y la violación de mujeres encarceladas o detenidas por la policía solía ser un problema, pero no se ha denunciado ningún caso de este tipo en 2001. Se dice que la policía es a menudo reacia a emprender investigaciones contra personas afiliadas al partido en el poder, pero los órganos superiores de la judicatura manifiestan un alto grado de independencia y a menudo se pronuncian contra el Gobierno en causas penales y civiles e incluso en algunas que suscitan polémica desde el punto de vista político. La Junta de Apelación de Extranjería se trasladó en viaje de estudios a Bangladesh en octubre de 2002. Según su informe confidencial, no hay persecución institucionalizada

en Bangladesh y la persecución por motivos políticos de ciudadanos ordinarios es rara. El Estado Parte añade además que Bangladesh es Parte en la Convención y también, desde 2001, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4.4. El Estado Parte recuerda que sus autoridades aplican a todos los solicitantes de asilo criterios iguales a los especificados en el artículo 3 de la Convención. En el caso de la autora, la Junta de Inmigración tomó su decisión después de haberse entrevistado a fondo dos veces con ella. El Estado Parte estima que las opiniones de las autoridades de inmigración suecas deben pesar grandemente en la balanza y afirma que el regreso de la autora a Bangladesh no violaría el artículo 3 de la Convención.

4.5. El Estado Parte estima que, aunque se considera probado por certificados médicos que la autora fue víctima de tortura en el pasado, ello no significa que haya justificado su pretensión de que corre el riesgo de que se la torture en el futuro si regresa a Bangladesh. La autora afirma que el riesgo de tortura es consecuencia de su calidad de miembro del Partido Jatiya y que la policía la busca todavía. Sin embargo, en las elecciones de octubre de 2001 el Partido Jatiya ganó 14 escaños en el Parlamento. El antiguo partido gobernante que había perseguido a la autora, la Liga Awami, perdió el poder. Como la Liga Awami ya no forma parte del Gobierno, no hay razón alguna para que la autora tema ser objeto de persecución por la policía. Además, no ha sido nunca un miembro importante del partido Jatiya. La autora no ha presentado ninguna prueba que apoye su afirmación de que sigue siendo buscada por la policía o de que seguiría corriendo un riesgo de persecución o tortura si regresa a Bangladesh.

4.6. El Estado Parte alega que, aunque siguiera existiendo el riesgo de persecución por la Liga Awami, ésta es ahora una entidad no gubernamental y sus actos no se pueden atribuir a las autoridades de Bangladesh. Según la jurisprudencia del Comité, esta clase de persecución escapa al alcance del artículo 3 de la Convención. Además, la persecución sería local y la autora podría, por lo tanto, aumentar su seguridad desplazándose dentro del país.

4.7. El Estado Parte señala también que la autora fue aparentemente liberada por la policía el 17 de agosto de 2000 y que no hizo al parecer ningún esfuerzo por salir entonces del país. El 22 de agosto de 2000 obtuvo el visado. Aunque pretende que estaba escondida y que la policía la buscaba, pudo personarse en la Embajada de Suecia en Dhaka el 28 de agosto de 2000 para que se sellase el visado en su pasaporte.

Estos hechos indican que el riesgo de detención podía no existir ya entonces. Además, aunque pretende que se vio obligada a esconderse en abril de 2000, no tuvo ninguna dificultad para obtener un pasaporte para su hija y para ella misma en mayo de 2000. Tampoco solicitó el asilo hasta dos meses después de su llegada a Suecia. Es improbable que un auténtico solicitante de asilo esperase casi dos meses antes de dirigirse a las autoridades suecas. Ha declarado además que su marido se escondía desde enero o abril de 2000 porque la Liga Awami lo perseguía y que no había podido entrar en contacto con él desde ese momento. Sin embargo, cuando solicitó el visado, la dirección de su marido y suya que dio era la misma.

4.8. El Estado Parte llega a la conclusión de que la autora no ha presentado suficientes pruebas y que las circunstancias que ha invocado no bastan para demostrar que el presunto riesgo de tortura cumple la condición de ser real, personal y previsible. El Estado Parte, en respuesta a una solicitud de información adicional sobre las actividades políticas de la autora y sobre la situación y actividades del marido de ésta, ha informado al Comité de que no tiene conocimiento alguno ni está en condiciones de facilitar ninguna información al respecto.

4.9. En cuanto a la violación presunta de los artículos 2 y 16, el Estado Parte sostiene que la ejecución de la orden de expulsión no se puede considerar un acto de tortura, ni siquiera si la autora sufre problemas psiquiátricos, y que no se la puede considerar víctima de tortura en el sentido del artículo 2, ni de trato cruel, inhumano o degradante en el sentido del artículo 16. El Estado Parte recuerda además la jurisprudencia del Comité en relación con el artículo 16, según la cual la agravación del estado de salud de la autora que pueda ser causado por su deportación no constituiría un trato cruel, inhumano o degradante de la índole a la que se refiere el artículo 16 de la Convención. El Estado Parte afirma que, sólo en circunstancias muy excepcionales y cuando estén en juego consideraciones humanitarias imperiosas, la ejecución de una orden de expulsión podría constituir una violación del artículo 16. Las pruebas médicas presentadas por la autora indican que sufre de estrés postraumático grave y que su estado de salud se ha deteriorado a causa de la denegación de entrada en Suecia y de su expulsión a Bangladesh. Sin embargo, no se ha sometido ninguna prueba de peso que corrobore su miedo de volver a Bangladesh. Además, su marido, sus padres y otros miembros de la familia están en Bangladesh y podrían apoyarla y ayudarla. Por otra parte, las autoridades de inmigración no han tomado ninguna medida coercitiva contra ella ni contra su hija.

COMENTARIOS DE LA AUTORA ACERCA DE LA EXPOSICIÓN DEL ESTADO PARTE SOBRE LA ADMISIBILIDAD Y EL FONDO DE LA COMUNICACIÓN

5.1. En cuanto a la admisibilidad de la comunicación, la autora sostiene que las pruebas presentadas cumplen las normas de fundamentación mínima compatibles con el artículo 22 de la Convención y alega que el Estado Parte no ha refutado estos hechos.

5.2. La autora mantiene que se debe considerar que la ejecución de la orden de expulsión constituye por lo menos un trato cruel, inhumano o degradante por parte de las autoridades suecas. Afirma que las pruebas presentadas al Comité revelan claramente que la orden de expulsión constituiría un trato de esta índole, al menos en el caso de su hija. Las autoridades de seguridad social de Suecia no han podido concluir que la expulsión proteja en absoluto el interés superior del niño. La autora hace hincapié en que tanto ella como su hija están de facto bajo el control de las autoridades suecas.

5.3. En cuanto al fondo de la comunicación, la autora de la queja sostiene que la situación de los derechos humanos en Bangladesh es mucho peor que la descrita por el Gobierno. Además, la Junta de Inmigración, cuando evaluó su caso, no tuvo acceso a las pruebas médicas presentadas más tarde en las actuaciones internas. Se puede considerar pues que sus conclusiones se fundaron en pruebas insuficientes.

5.4. La autora refuta la alegación del Estado Parte de que, como la Liga Awami no está ya en el poder, no parece haber razón alguna para temer persecución policial. Alega que pertenece a una fracción del Partido Jatiya (Ershad), que está todavía en gran parte en oposición al actual Gobierno de Bangladesh. Según informes unánimes recibidos de diversas fuentes, la tortura a manos de la policía es habitual, está generalizada y se lleva a cabo con total impunidad. Según un informe reciente de Amnistía Internacional, la tortura es desde hace muchos años la violación más difundida de los derechos humanos en Bangladesh, los políticos de la oposición figuran entre las víctimas de la tortura, el BNP bloquea toda acción judicial contra la tortura y la impunidad de quienes la perpetran es general. La autora añade que no han tenido lugar cambios fundamentales en Bangladesh: quienes trabajan para la fracción Ershad del Partido Jatiya están todavía en la oposición; los oponentes políticos, actúen a un alto nivel o simplemente en la base, están expuestos a que la

policía los detenga y los torture. En 2002, fueron violadas 732 mujeres, a 106 de las cuales se mató después de la violación, 104 personas murieron bajo custodia policial y otras 83 después de la tortura.

5.5. La autora aclara que el pasaporte de su hija y el suyo propio habían sido expedidos el 14 de mayo de 2000 y que solicitaron un visado en la Embajada sueca en Dhaka el 25 de junio de 2000 para poder visitar a la hermana de la autora. Estos hechos tuvieron lugar antes de que fuera detenida el 16 de agosto de 2000. Inmediatamente después de su liberación el 17 de agosto de 2000 ingresó en una clínica a causa de sus heridas y allí recibió el aviso de que se le había concedido el visado. Como estaba todavía enferma, tardó cierto tiempo en poner todo en orden para el viaje. No pidió asilo inmediatamente después de su llegada a Suecia, porque todavía no se había recuperado enteramente de la tortura. Decidió solicitar el asilo cuando supo que la policía de Bangladesh la seguía buscando. Declara además que dio la misma dirección para ella y para su marido en el pasaporte por razones prácticas, para evitar que el personal de la Embajada la interrogase y porque en Bangladesh es normal que la mujer lo haga así. La hermana de la autora estuvo en Bangladesh desde diciembre de 2002 hasta febrero de 2003 y allí supo que la policía seguía buscando todavía a la autora.

5.6. La autora señala que las autoridades del Estado Parte deben tener especialmente en cuenta la manera en que este trato puede afectar a un niño y determinar también si un trato, que puede no constituir trato inhumano o degradante si se inflige a un adulto, puede sin embargo constituirlo si se inflige a un niño.

5.7. La autora, en respuesta a una petición de información adicional del Comité sobre las actividades políticas de la autora y sobre la situación y las actividades de su marido, ha señalado al Comité que no ha podido desplegar actividad política alguna en Suecia porque ya no existe en este país una organización activa del Partido Jatiya. Aunque tampoco ha podido actuar en Bangladesh, las autoridades allí se siguen interesando en ella. La autora ha tomado contacto con sus padres y éstos le han dicho que cuatro policías de paisano vinieron a su casa en septiembre de 2004 para averiguar su paradero y el de su marido. Al recibir una respuesta negativa de los parientes de la autora, registraron la casa en su busca. Sus padres le han dicho también que la policía viene a buscarla a intervalos regulares.

DELIBERACIONES DEL COMITÉ

6.1. Antes de examinar toda reclamación contenida en una queja, el Comité contra la Tortura debe decidir si es admisible con arreglo al artículo 22 de la Convención. A ese respecto, el Comité se ha cerciorado, como se exige en el apartado a) del párrafo 5 del artículo 22 de la Convención, de que la misma cuestión no ha sido ni está siendo examinada según otro procedimiento de investigación o solución internacional. El Comité observa también que se han agotado los recursos internos, según reconoce el Estado Parte, y que la autora ha detallado suficientemente los hechos y la base de la queja a efectos de admisibilidad. Por lo tanto, el Comité considera que la queja es admisible y procede a su examen en cuanto al fondo.

7.1. La primera cuestión que el Comité tiene ante sí es la de si el traslado de la autora de la queja a Bangladesh violaría la obligación del Estado Parte, contraída en virtud del artículo 3 de la Convención, de no expulsar o devolver una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.

7.2. El Comité debe determinar si existen razones fundadas para pensar que la autora de la queja estaría personalmente en peligro de ser sometida a la tortura si regresase a Bangladesh. Para evaluar este riesgo, el Comité debe tener en cuenta todas las consideraciones pertinentes en virtud del párrafo 2 del artículo 3 de la Convención, incluida la existencia de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos. Sin embargo, el Comité recuerda que la finalidad de esta evaluación es determinar si la persona de que se trata estaría personalmente en peligro de ser sometida a tortura en el país al que se la devolvería. De ahí que la existencia de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos en un país no sean de por sí razón suficiente para determinar que una persona concreta estará en peligro de ser sometida a tortura si se la deporta a ese país; deben existir razones concretas que indiquen que la persona de que se trate estaría personalmente en peligro. De igual modo, la ausencia de un cuadro persistente de violaciones manifiestas de los derechos humanos no significa que no se pueda considerar que una determinada persona está en peligro de ser sometida a tortura en las circunstancias precisas de su caso.

7.3. El Comité ha tomado nota de la afirmación del Estado Parte de que, como la Liga Awami se halla actualmente en la oposición, no existe ya el riesgo de que la

autora se vea expuesta a hostigamiento por parte de las autoridades a instigación de los miembros de ese Partido. El Estado Parte alega además que la autora no tiene nada que temer de los partidos políticos actualmente en el poder porque es miembro de uno de los partidos representados en el Congreso. Sin embargo, el Estado Parte no ha puesto en duda que la autora haya sido anteriormente perseguida, detenida, violada y torturada. El Comité toma nota de la declaración de la autora de que pertenece a una fracción del Partido Jatiya que se opone al partido en el poder y de que es frecuente la tortura de los oponentes políticos por los agentes del Estado. Además, los actos de tortura de que fue víctima la autora no parecen haber sido infligidos solamente como castigo por su intervención en actividades políticas, sino también como represalia por las actividades políticas de su marido y su presunta participación en un delito político. El Comité toma nota también de que su marido sigue todavía escondido, de que la tortura de que fue víctima se ha producido en un pasado reciente y hay certificados médicos que lo demuestran y de que la policía sigue buscando a la autora en Babgladesh.

7.4. En estas circunstancias, el Comité considera que existen razones fundadas para pensar que la autora de la queja podría estar en peligro de ser sometida a tortura si se la devolviese a Bangladesh. Habiendo llegado a esta conclusión, el Comité no necesita examinar las demás quejas de la autora.

8. El Comité contra la Tortura, actuando de conformidad con el párrafo 7 del artículo 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, concluye que, dadas las circunstancias específicas del caso, la deportación de la autora de la queja constituiría una violación del artículo 3 de la Convención.

Coordinación de la Publicación: Regina Tamés

Compilación: Ximena Andi3n
José Luis Garza
Regina Tamés

Responsables de la Edici3n: José Luis Garza
Regina Tamés

Diseño de Portada: Herman Mora
Amaya Tamés

*Agradecemos a la Fundaci3n Ford
los recursos otorgados para la elaboraci3n de esta publicaci3n.*

