

LA LUCHA DE LAS MUJERES POR LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA

VIOLENCIA FAMILIAR EN MÉXICO

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



Amnistía Internacional es un movimiento mundial, formado por 2,2 millones de personas de más de 150 países y territorios, que hacen campaña para acabar con los abusos graves contra los derechos humanos.

Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales de derechos humanos.

Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia en gran medida con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



© Amnesty International Publications 2008

Publicado originalmente en inglés en 2008 por

Amnesty International Publications

International Secretariat

Peter Benenson House

1 Easton Street

London WC1X 0DW

Reino Unido

www.amnesty.org

Edición española a cargo de:

EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL (EDAI)

Valderribas, 13.

28007 Madrid. España

www.amnesty.org/es

Índice AI: AMR 41/021/2008

 Impreso en papel reciclado

© Reservados todos los derechos.

Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida por cualquier medio, sin pago de tasas, con fines educativos o para llevar a cabo acciones de protección y promoción de los derechos humanos, pero no para la venta.

Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar sus efectos. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones o su traducción o adaptación, deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial, y podrá exigirse el pago de una tasa.

Fotografía de la portada: Protesta en Cuernavaca, estado de Morelos, para pedir justicia para las mujeres víctimas de la violencia en México, 2006.

© Jorge Medina Palomino

ÍNDICE

Nota sobre terminología	5
Metodología	5
1. Introducción	7
2. Marco legal	10
Responsabilidad del Estado	10
Diligencia debida	10
Un país federal con obligaciones internacionales	12
Legislación y otras medidas	13
Comisión especial federal de 2006	14
Ley general de 2007 de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia	15
3. La dimensión del problema	18
4. Obstáculos a la seguridad y la justicia	24
Actitudes hacia la violencia contra las mujeres en la familia	25
Respuesta policial	26
Procedimiento de presentación de denuncias	27
Conciliación	29
Pruebas médicas	32
Peritos médicos legistas	33
Profesionales de la salud	33
«Me pidieron dos testigos»	35
Asesoramiento jurídico y acceso a la información de los casos	37

Medidas de protección	38
Refugios	39
Rendición de cuentas	41
Reparación y restitución	43
5. Conclusiones y recomendaciones	46
Notas	53

NOTA SOBRE TERMINOLOGÍA

Amnistía Internacional basa su trabajo sobre la violencia contra las mujeres en la definición que establece la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer en su artículo 2:

Se entenderá que la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, aunque sin limitarse a ellos:

- a) La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación;**
- b) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada;**
- c) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra.**

A lo largo de este informe se utilizan varios términos para describir la violencia contra las mujeres en el contexto de las relaciones familiares y de pareja, entre ellos violencia doméstica, violencia en el ámbito familiar y violencia dentro de la pareja. No existe un término universalmente aceptado en todos los contextos para describir los actos o la conducta de alguien a quien una mujer considera o ha considerado íntimamente relacionado con ella –con independencia del sexo, estado civil o lugar de residencia– y que le provocan daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, e incluso la muerte.

METODOLOGÍA

Este informe se basa en la labor de investigación y las entrevistas realizadas en 2006 y 2007 por delegaciones de Amnistía Internacional que visitaron los estados de Oaxaca, Chiapas, Morelos y Sonora, estados todos ellos donde las organizaciones de mujeres están documentando casos de violencia contra las mujeres y haciendo campaña para mejorar el acceso a la justicia.

Las delegaciones realizaron entrevistas individuales y en grupo a sobrevivientes de más de 20 casos de violencia en la familia y a sus familiares. También hablaron con profesionales de la abogacía, miembros del personal de los refugios para mujeres y representantes del movimiento en favor de los derechos de las mujeres y de organizaciones no gubernamentales (ONG) orientadas a la defensa de diversos derechos humanos. Las entrevistas se centraron en la experiencia de las sobrevivientes de violencia en el ámbito familiar que habían recurrido a

los servicios sociales y al sistema judicial en busca de ayuda y en la de las personas que las apoyaron. Al investigar se consultó también la documentación oficial disponible, como estudios, informes médicos y otros documentos relacionados con casos individuales.

Amnistía Internacional se entrevistó con representantes de las instituciones federales y estatales, entre ellos altos funcionarios del Ministerio Público, de los institutos de las mujeres, de las comisiones estatales de derechos humanos y de servicios para el desarrollo familiar. Ello permitió comparar los procedimientos oficiales que siguen estas instituciones con la experiencia de algunas de las personas que buscan ayuda.

Amnistía Internacional también escribió a los Procuradores Generales de Justicia de Oaxaca, Sonora y Morelos en febrero de 2008 solicitando los datos que se hubieran recogido sobre delitos contra mujeres. En el momento de redactar este informe no se había recibido respuesta alguna.

En este informe los nombres de la mayoría de las sobrevivientes son ficticios o no se proporcionan con el fin de proteger su privacidad y garantizar su seguridad. Se han utilizado nombres reales cuando la superviviente o el familiar así lo han querido.

1. INTRODUCCIÓN

En mayo de 2006, tras una agresión con arma blanca, volví a acudir al Ministerio Público, y en esta ocasión ni siquiera me recogieron la denuncia [...] recuerdo textualmente lo que me dijeron: «cuando tenga un pie en la tumba y otro fuera, entonces regrese aquí».

Neomi, en el refugio para mujeres de Hermosillo, Sonora, México, noviembre de 2006

La violencia en el ámbito familiar es la forma más común de violencia de género experimentada por las mujeres en todo el mundo. Según cálculos de la ONU, una de cada tres mujeres sufre violencia física a manos de su pareja a lo largo de su vida. En México, en un estudio realizado a nivel nacional en 2006, una de cada cuatro mujeres afirmó que había sufrido violencia física o sexual a manos de su pareja.¹

Son pocos los casos de violencia contra las mujeres que se denuncian, y aún menos los que concluyen con el enjuiciamiento o la condena de los responsables o con la restitución de las víctimas. El patrón mejor documentado de violencia contra las mujeres en México es el asesinato de más de 430 mujeres y niñas a lo largo de los últimos 15 años; otras más de 30 permanecen desaparecidas en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua, en el estado de Chihuahua. Muchas de las mujeres asesinadas fueron víctimas de secuestro y violencia sexual. Sin embargo, una proporción significativa de ellas también fueron víctimas de violencia en el ámbito familiar.

Un factor común a muchos de estos delitos –entre los que se encuentran asesinatos por motivos sexuales, abusos físicos y psicológicos en la familia durante años y presuntos secuestros– es que las autoridades no adoptaron medidas adecuadas de prevención o castigo. En 2005, en Ciudad Juárez, los investigadores del gobierno federal identificaron a 177 funcionarios locales como posibles causantes de actos de negligencia en las investigaciones penales sobre el asesinato de casi 300 mujeres a lo largo de un periodo de 10 años. Prácticamente ninguno de los implicados ha sido obligado a rendir cuentas. En San Salvador Atenco, miembros de la policía de seguridad pública del Estado de México torturaron y agredieron sexualmente al menos a 26 mujeres detenidas entre el 3 y 4 de mayo de 2006. Si bien se iniciaron investigaciones federales y estatales, hasta la fecha sólo seis agentes han sido acusados, todos ellos de delitos menores.

Algunos estados, y también el Distrito Federal, se han mostrado más activos que otros a la hora de mejorar las medidas de prevención y castigo de la violencia contra las mujeres y combatir la discriminación. Sin embargo, Amnistía Internacional ha constatado que muchas mujeres que han sido víctimas de violencia en México siguen encontrando graves impedimentos para acceder a la seguridad y la justicia.

Un factor importante que disuade a las mujeres a la hora de denunciar la violencia de la que son víctimas es la respuesta por parte de las autoridades locales, entre ellas la policía y el Ministerio Público. Varias mujeres contaron a Amnistía Internacional que los funcionarios no habían querido aceptar su denuncia al considerar que se trataba de un asunto familiar privado, o al dar por supuesto que las mujeres retirarán la denuncia más tarde, o porque en su opinión la violencia no era suficientemente grave para merecer atención.

Incluso cuando las mujeres superan estos obstáculos iniciales y presentan una denuncia, no existen garantías de que se seguirá un procedimiento adecuado para recoger pruebas médicas, incluidas de índole psicológica, o de que estas pruebas se presentarán ante los tribunales. Por lo general el peso principal de la prueba recae sobre las sobrevivientes de la violencia familiar. Las víctimas de violencia doméstica a menudo deben entregar ellas mismas la citación judicial (carta citatoria) al agresor, con lo que corren el riesgo de sufrir más violencia. Incluso cuando se ordenan medidas de protección, rara vez llegan a aplicarse. En este clima, los procesamientos y las condenas son muy escasos y las mujeres y sus familias siguen corriendo peligro de sufrir nuevos ataques, algunos de ellos de fatales consecuencias.

El gobierno mexicano ha ratificado todos los instrumentos internacionales para que los derechos de las mujeres sean una realidad y para poner fin a la desigualdad y erradicar la violencia de género. Las reformas legislativas acometidas a nivel estatal y federal a lo largo de los últimos 10 años han comenzado a tener en cuenta estos compromisos internacionales, al igual que lo han hecho el aumento de la formación a los funcionarios y las inversiones para mejorar el acceso a la justicia y la información sobre los derechos de las mujeres. Sin embargo, los niveles de violencia e impunidad siguen siendo extremadamente elevados y el impacto real de numerosas iniciativas oficiales todavía no es visible.

El movimiento en favor de las mujeres en México ha liderado los esfuerzos para incrementar la sensibilización acerca de los elevados índices de violencia de género y de discriminación. Ha desempeñado un papel fundamental a la hora de llamar la atención del gobierno mexicano sobre el problema y de hacer un seguimiento de la actuación del gobierno en materia de prevención y castigo, en especial en relación con el asesinato de mujeres. Ello ha dado como resultado que las autoridades se muestran cada vez más proclives a reconocer que tienen la responsabilidad de emprender acciones contra todas las formas de violencia de género. Por ejemplo, en febrero de 2007 entró en vigor la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (a partir de ahora la Ley General de 2007). En febrero de 2008 el Distrito Federal y 17 estados habían aprobado legislación similar a nivel estatal.²

En los últimos años, las autoridades mexicanas se han mostrado activas en distintos niveles de gobierno para aumentar la sensibilización de la opinión pública en relación con la violencia

contra las mujeres. También se han producido algunos avances en la aprobación de legislación y la creación de organismos oficiales, en especial para abordar las necesidades de las víctimas de violencia familiar. De hecho, en algunos casos las autoridades han querido explicar patrones de violencia de género casi exclusivamente en términos de violencia doméstica. En ocasiones ello parece responder a un intento de desviar la atención de la responsabilidad del Estado de prevenir y castigar todas las formas de violencia de género.³ Este informe se centra en casos de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar para mostrar que, incluso en esta área de atención preferente por parte del gobierno, las víctimas siguen encontrando graves obstáculos para obtener justicia y garantizar su seguridad.

Una de las causas de que no se aborde adecuadamente el problema de la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar es la creencia extendida de que este tipo de violencia es un asunto privado que debe resolverse dentro de la familia, sin que medie la acción del Estado. La violencia contra las mujeres en la familia constituye una violación de los derechos humanos. El Estado tiene la obligación de garantizar el respeto de los derechos humanos de las mujeres, lo cual incluye prevenir y castigar la violencia doméstica. El hecho de que esta responsabilidad no se reconozca en todos los niveles de gobierno sigue siendo un gran obstáculo para el desarrollo de políticas efectivas para abordar la violencia en el ámbito familiar.⁴

Amnistía Internacional cree que en los últimos años México ha realizado importantes progresos en la defensa del derecho de las mujeres a no sufrir violencia. En especial, en muchas leyes federales y estatales se han incorporado de forma gradual normas de derechos humanos. Sin embargo, sigue habiendo una necesidad urgente de salvar la distancia entre la ley y su puesta en práctica y de evaluar el impacto de las medidas para garantizar que se elaboren estrategias efectivas para abordar la violencia contra las mujeres. El informe concluye con una serie de recomendaciones a las autoridades de todos los niveles sobre las medidas que deben adoptar a fin de cumplir las obligaciones que les impone el derecho internacional y garantizar que las salvaguardias prometidas por la ley son una realidad en la práctica para las mujeres y sus familias en todo el territorio de México.

2. MARCO LEGAL

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Los tratados de derechos humanos exigen a los Estados que respeten, protejan y hagan efectivos una amplia variedad de derechos que son esenciales para que las mujeres y las niñas puedan disfrutar de una vida libre de violencia y discriminación. Entre ellos se encuentran los siguientes: el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona; el derecho a no sufrir tortura ni otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; y el derecho a la igualdad de protección ante la ley.

México es Estado Parte en la Convención de la ONU sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer («Convención de Belém do Pará»). Ésta define la violencia contra las mujeres como «cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado» y exige a los Estados que adopten «por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia».⁵

El Comité de Derechos Humanos de la ONU, la relatora especial sobre la violencia contra la mujer y el relator especial sobre la cuestión de la tortura han puesto de relieve «el sorprendente paralelo»⁶ entre la violencia contra las mujeres en el ámbito privado, especialmente la violencia a manos de la pareja, y la tortura y los malos tratos.⁷

DILIGENCIA DEBIDA

El derecho internacional obliga a los gobiernos a utilizar su autoridad para proteger y hacer realidad los derechos humanos.⁸ Esto incluye no sólo velar por que sus propios funcionarios respeten las normas de derechos humanos, sino también actuar con la «diligencia debida» para abordar los abusos cometidos por particulares (agentes no estatales).

El concepto de diligencia debida describe el esfuerzo que un Estado debe realizar para hacer efectivos los derechos en la práctica. Los Estados deben garantizar que los derechos que consagra el derecho de los derechos humanos se hacen efectivos en la práctica. Además, cuando un derecho sea vulnerado, corresponde al Estado restablecerlo en la medida de lo posible y proporcionar reparación adecuada a la víctima. Para ello se debe investigar y castigar a los responsables de la vulneración del derecho, incluso cuando se trate de funcionarios públicos. La norma de diligencia debida se aplica con el fin de evaluar si los gobiernos han cumplido estas obligaciones.

Cuando los Estados tengan conocimiento, o hubieran debido tenerlo, de violaciones de derechos humanos y no adopten medidas adecuadas para impedirlos, entonces ellos, al igual que los perpetradores, tienen responsabilidad en dichas violaciones. El principio de diligencia debida incluye el deber de impedir las violaciones de derechos humanos, investigarlas y castigarlas cuando se produzcan y proporcionar reparación y servicios de apoyo a las víctimas.⁹

La responsabilidad del Estado de ejercer la diligencia debida en ningún caso disminuye la responsabilidad penal de quienes perpetran los actos de violencia. Sin embargo, el Estado también se considera responsable si no impide o no investiga el delito adecuadamente. Además, cuando un Estado no actúa con suficiente diligencia para responder a la violencia contra las mujeres –utilizando el sistema de justicia penal y proporcionando reparación– a menudo viola con ello el derecho de las mujeres a la igualdad ante la ley.

El Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención de Belém do Pará han establecido medidas específicas que deben introducirse para cumplir los criterios de diligencia debida. Entre ellas se encuentran:

- establecer un marco legal coherente con las normas internacionales para prevenir y castigar la violencia contra las mujeres;
- establecer procedimientos efectivos y oportunos para garantizar el recurso ante los tribunales, la protección y la reparación;
- garantizar que las mujeres no se verán obligadas a recurrir a procedimientos médicos de riesgo como el aborto ilegal;
- promover la difusión de los derechos de las mujeres y su protección;
- modificar la conducta de hombres y mujeres para contrarrestar los prejuicios o los estereotipos en relación con el género;
- facilitar formación especializada apropiada a las personas responsables de la prevención, el castigo y la erradicación de la violencia contra las mujeres;
- establecer servicios especializados de apoyo y rehabilitación para las mujeres que hayan sido víctimas de violencia, incluida violencia sexual;

- recoger datos para determinar la efectividad de estas medidas y la incidencia de la violencia.¹⁰

Además, las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de la ONU para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal, de 1998, también identifican las medidas que deben adoptarse específicamente en relación con el derecho penal, los procedimientos penales, la actuación policial, la imposición de la condena y las medidas correccionales, el apoyo y la asistencia a las víctimas, los servicios de salud, la formación y la investigación y evaluación.¹¹

En 2007, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó un informe sobre la violencia contra las mujeres en las Américas, en el que llegó a la conclusión de que las mujeres víctimas de violencia no podían ejercer ni disfrutar plenamente los derechos que les otorgan la Convención de Belém do Pará y otros instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos. Según el informe, el próximo paso a dar en favor de los derechos de las mujeres consistía en avanzar para pasar de su reconocimiento formal a la creación de garantías para una aplicación real y efectiva en la práctica.¹² La CIDH reconocía que muchos gobiernos, incluido el mexicano, habían realizado algunos progresos,

UN PAÍS FEDERAL CON OBLIGACIONES INTERNACIONALES

Amnistía Internacional ha documentado en numerosas ocasiones la incapacidad de muchas autoridades estatales para prevenir y castigar las violaciones de derechos humanos. Sin embargo, con arreglo al derecho internacional, el gobierno federal es el responsable de todas las violaciones de derechos humanos que se cometan en su territorio.

Uno de los obstáculos clave que impiden que se produzcan avances sustanciales en la protección de los derechos humanos es que el gobierno federal no garantiza que los gobiernos estatales cumplan con las obligaciones que les imponen los tratados internacionales de derechos humanos, incluidas las relativas a la eliminación de la violencia contra la mujer.

En su informe más reciente, el CEDAW «observa con preocupación el que no haya una armonización sistemática de la legislación y de otras normas federales, estatales y municipales con la Convención, lo cual tiene como consecuencia la persistencia de leyes discriminatorias en varios estados y dificulta la aplicación efectiva de la Convención».¹³

especialmente en relación con la legislación, pero a menudo ello no se traducía en un acceso efectivo a la justicia y la protección para las mujeres. El informe pedía a los gobiernos de la región, entre otras cosas, que abordasen las numerosas deficiencias e irregularidades en la investigación y enjuiciamiento de los casos de violencia contra las mujeres, así como la ineficacia de las medidas preventivas y de protección.

LEGISLACIÓN Y OTRAS MEDIDAS

La Comisión «[I]nsta a los Estados a que adopten medidas para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer mediante una respuesta más sistemática, amplia, multisectorial y sostenida, apoyada y facilitada adecuadamente por sólidos mecanismos institucionales y métodos de financiación, así como por planes de acción nacionales, incluidos los que se realizan con el apoyo de la cooperación internacional, y, según proceda, por planes nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de erradicación de la pobreza y los enfoques sectoriales y basados en los programas [...]».¹⁴

Resolución 61/143 de la Asamblea General de la ONU, 2007

Los derechos de las mujeres se han convertido en un asunto de importancia creciente en México. En los últimos años se han adoptado algunas medidas legislativas positivas para reforzar el derecho a la igualdad y la no discriminación y para que la violencia doméstica sea tipificada como delito.¹⁵ Por ejemplo, en 2006 la Suprema Corte de Justicia falló que la violación conyugal constituía delito.¹⁶ Estas medidas son especialmente importantes a nivel estatal, donde los artículos discriminatorios, tanto en los códigos penales como en los civiles, han socavado el derecho de las mujeres a acceder a la justicia.¹⁷

En los últimos años, los gobiernos estatales y el gobierno federal han tomado una serie de iniciativas políticas para abordar la violencia contra las mujeres. Estas medidas incluyen:

- legislación para tipificar como delito la violencia doméstica o en el ámbito familiar;
- normativa conexa sobre medidas para satisfacer las necesidades de las sobrevivientes;
- el establecimiento de un Instituto Nacional de las Mujeres y de institutos estatales que han promovido iniciativas para combatir la violencia contra las mujeres;
- legislación sobre igualdad de género y no discriminación;
- el establecimiento de unidades especializadas en los Ministerios Públicos locales para recibir denuncias, ofrecer asistencia médica y terapéutica, conducir investigaciones y facilitar asesoramiento sobre casos de violencia doméstica y sexual;
- la introducción de la Ley General de 2007 y normativa conexa.

La ley castiga los delitos relacionados con la violencia de género, como el asesinato, la violación, la agresión sexual, el secuestro, las amenazas, el acoso, las lesiones y la violencia doméstica. En la gran mayoría de los casos, no son las autoridades federales sino las autoridades estatales las que se ocupan de estos delitos, aplicando códigos penales de ámbito estatal.¹⁸ A pesar de que en la mayoría de los estados existe un marco legal relativamente sólido, Amnistía Internacional ha constatado en varios estados que a menudo los funcionarios estatales o municipales no tratan a las víctimas de la violencia de género ni a sus familiares de un modo acorde con los compromisos contraídos por México en materia de derechos humanos.

En varios estados se ha incrementado el número de refugios para mujeres. Las agencias oficiales, incluidos el Instituto Nacional de las Mujeres y los institutos de las mujeres a nivel estatal, han coordinado una amplia variedad de programas de formación y concientización. Sin embargo, la falta de un seguimiento y una evaluación efectivos impide ver con claridad el impacto de muchas de estas iniciativas.

En enero de 2008, la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres fue sustituida por la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas (FEVIMTRA) bajo la dirección de una nueva Fiscal Especial. Las autoridades federales a menudo se han mostrado remisas a hacerse cargo de investigaciones fallidas o negligentes sobre violaciones de derechos humanos cometidas a nivel estatal. La FEVIMTRA ha recibido mayores poderes para investigar directamente y enjuiciar los delitos contra las mujeres, incluidos los cometidos en las jurisdicciones estatales. Muchos estados también han establecido fiscalías especiales locales para ocuparse de los delitos de violencia contra las mujeres.

COMISIÓN ESPECIAL FEDERAL DE 2006

En 2006, la Cámara de Diputados Federal creó una comisión especial para intentar catalogar los niveles de violencia contra las mujeres en todo el territorio de México y las medidas institucionales adoptadas por cada gobierno estatal para combatirla. La comisión logró poner de relieve algunos patrones extendidos de violencia contra las mujeres, promover reformas legislativas y el debate público, y comparar información dispar. Sin embargo, también mostró que las autoridades estatales no habían reunido datos fiables, acordes con las normas establecidas en la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y en otras normas de derechos humanos. En consecuencia, no podía evaluarse plenamente la efectividad de la policía, el Ministerio Público y los tribunales al abordar los casos de violencia contra las mujeres.

La comisión se centró especialmente en los asesinatos de mujeres. Según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 9.322 personas fueron asesinadas en México en 2003; de ellas, 1.205 eran mujeres.¹⁹ Los datos estadísticos indicaban que, aunque los hombres tenían una probabilidad siete veces mayor que las mujeres de morir

asesinados, esta diferencia se había reducido desde 1990, ya que la cifra de hombres asesinados había descendido más rápidamente que la de mujeres. Las estadísticas a nivel nacional mostraban que en 2003 y 2004 el 34 por ciento de las mujeres fueron asesinadas en su hogar, frente a un 12,5 de hombres.²⁰

El informe de la comisión puso de relieve que, dado que el índice de mujeres asesinadas era inferior al de hombres –como ocurre en casi todo el mundo–, muchos gobiernos estatales habían ignorado o considerado marginal el problema de los asesinatos de mujeres y no habían abordado la violencia de género y la discriminación. Esta falta de perspectiva de género había impedido el desarrollo de medidas efectivas para identificar y poner fin a los patrones de violencia de género contra las mujeres.

La comisión solicitó información a las procuradurías generales de justicia de los estados y a los tribunales estatales sobre los procedimientos judiciales y las condenas en casos de violencia contra mujeres, incluidos asesinatos, lesiones, amenazas y acoso. Sin embargo, la información que proporcionaron las autoridades estatales a menudo era muy limitada, lo cual indicaba que no se realizaba un esfuerzo sistemático para reunir o analizar esta información en el ámbito estatal. Por tanto, es prácticamente imposible evaluar el grado de impunidad en casos de violencia de género contra mujeres.

LEY GENERAL DE 2007 DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

Una de las medidas promovidas por la Comisión Especial de Femicidio, tras consultar con grupos de mujeres, fue la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.²¹ La Ley General pretendía dar un mayor efecto a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos contraídas por México y establecer mecanismos para abordar todos los patrones de violencia contra las mujeres. Poco después de la promulgación, en febrero de 2007, de la Ley General, se introdujo el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, para coordinar las medidas políticas entre una amplia variedad de instituciones federales y gobiernos estatales. La Comisión de Equidad y Género del Congreso ha seguido presionando para lograr una financiación adecuada para esta nueva legislación.

La Ley General de 2007 establece la base legal para que las autoridades asuman sus responsabilidades en relación con los distintos tipos de violencia de género y sus diferentes contextos.

Áreas de acción	Contexto de la violencia	Tipos de violencia
Prevención	Familia	Física
Atención	Comunidad	Económica
Sanción	Lugar de trabajo	Psicológica
Erradicación	Escuela	Patrimonial
Reparación	Institucional	Sexual

La Ley General de 2007 instituye una alerta de violencia de género que permite al gobierno federal intervenir con medidas destinadas a poner fin a patrones especialmente graves de violencia feminicida cuando sea necesario en cualquier territorio del país (artículos 21-23). También define los criterios para que el gobierno garantice que las víctimas reciben reparación de acuerdo con las normas internacionales (artículo 26). Establece la obligación de las autoridades de desarrollar medidas de protección para las mujeres y las niñas en situación de riesgo y establece los objetivos y acciones básicos –y que incorporan una perspectiva de género– de un Sistema Nacional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Según el Plan Nacional de Desarrollo, de seis años de duración, el gobierno se compromete a combatir la violencia contra las mujeres a través de la aplicación de la Ley General de 2007 a fin de cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.²²

Dado que la Ley General de 2007 no delimita claramente las responsabilidades y las líneas de rendición de cuentas de los muchos y muy distintos ministerios y agencias implicados, en marzo de 2008 el presidente Calderón promulgó un Decreto Ejecutivo que regulaba la aplicación de la Ley General. Este decreto identifica con mayor claridad algunas de estas responsabilidades y las consecuencias que se derivan de su incumplimiento. Sin embargo, mucho dependerá del Instituto Nacional de las Mujeres, que es la institución responsable de coordinar la implementación de la ley y de evaluar su impacto.

La prueba real de la efectividad de la nueva legislación a la hora de combatir la violencia contra las mujeres será su impacto a nivel estatal y municipal. En la gran mayoría de los casos, son los gobiernos de los 31 estados y el Distrito Federal los que tienen la responsabilidad principal de garantizar que las mujeres que han sido víctimas de violencia tienen acceso a la justicia y la seguridad y obtienen reparación. Para ser eficaz a este nivel, la

legislación de estas 32 entidades tiene que definir las responsabilidades, la rendición de cuentas y los presupuestos.

Con el objeto de evaluar de un modo independiente la implementación de la nueva legislación y hacer un seguimiento de la respuesta de las autoridades a los asesinatos de mujeres en todo el país, las organizaciones de mujeres han establecido un mecanismo de vigilancia formado por representantes de la sociedad civil de al menos 17 estados diferentes: el Observatorio Ciudadano del Femicidio.

En febrero de 2008, los gobiernos de 18 estados habían aprobado leyes para permitir el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Sin embargo, muchas de estas leyes nuevas son una simple réplica de la Ley General, no identifican las responsabilidades específicas de las instituciones y agentes estatales y municipales a tenor de la ley, ni refuerzan la rendición de cuentas para garantizar su aplicación y financiación. En el momento de redactar este informe, sólo el gobierno del Distrito Federal había aprobado normas para definir estas responsabilidades y había asignado partidas presupuestarias para financiar el coste de su aplicación. Los 31 estados carecían de mecanismos de implementación claros.

3. LA DIMENSIÓN DEL PROBLEMA

Primero eran problemas chicos. Luego empezó a golpearme. Una vez me llevó al hospital por los golpes. Era un hospital particular. En el hospital permanecí escondida porque mi marido no quería que nadie supiera de los moretones. Estuve allí un mes hasta que los moretones desaparecieron. El médico del hospital nunca reportó las heridas. En varias ocasiones fui a las dependencias del DIF. Allí me decían «¿qué piensa usted hacer?». Me decían que debía de llevar el citatorio a mi marido, pero a mí me daba miedo salirme de la casa.

Cecilia, Oaxaca, junio de 2006

Amnistía Internacional ha investigado y denunciado casos de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar en una gran variedad de países de todo el mundo.²³ Amnistía Internacional cree que todas las personas tienen derecho al pleno disfrute de sus derechos humanos, y que estos derechos deben ser respetados y protegidos con independencia del género de la persona o de su estado civil.

Existen muchas clases diferentes de violencia contra la mujer. Sin embargo, en el contexto de la violencia contra la mujer en la familia, algunas formas de violencia son más comunes que otras. La violencia física, al producir lesiones más visibles, es la que se reconoce más fácilmente. Muchas mujeres intentan ocultar los signos de violencia, demasiado avergonzadas para admitir que eso puede estar sucediéndoles a ellas, aunque las lesiones sean de tal gravedad que precisen atención médica. La violencia física a menudo va acompañada de otro tipo de abusos y siempre provoca un daño psicológico.

Para la mayoría de las mujeres que sufren violencia a manos de su pareja, los abusos físicos y los abusos psicológicos están íntimamente relacionados. Sin embargo, algunas mujeres son víctimas de una violencia psicológica intensa sin sufrir agresiones físicas. Aunque menos visible y en ocasiones más difícil de definir, la violencia psicológica puede tener y tiene consecuencias terribles, y el derecho internacional la identifica como una forma de violencia contra la mujer.²⁴ Muchas de las mujeres entrevistadas por Amnistía Internacional han descrito cómo el miedo las paralizaba y las convertía en prisioneras de su maltratador. Han hablado de su aislamiento y de su pérdida de confianza en sí mismas, que les provocaba un sentimiento de ineptitud. Cuando esta situación se prolonga durante años, puede debilitar a la

mujer y causarle un profundo daño psicológico que requiere ayuda profesional, a la que a menudo no es fácil acceder.

La violencia doméstica es una de las formas más insidiosas de violencia contra las mujeres. En los debates públicos sobre el problema, en ocasiones se oponen las necesidades de la mujer a las necesidades de la familia. Se argumenta que proteger a la mujer significa destruir la familia, lo cual es un precio demasiado alto. De este modo las necesidades de los menores se utilizan con frecuencia para justificar la inacción.

Se han realizado muchos estudios sobre cómo la violencia doméstica afecta a los menores. Todas las pruebas indican que, aun cuando los menores no sean el blanco directo de la violencia familiar, las consecuencias para su desarrollo futuro son graves y de largo alcance. Ser testigo de violencia tiene una influencia psicológica negativa sobre los menores. También existen pruebas incontestables de que la violencia doméstica con mucha frecuencia crece y termina alcanzando a otros miembros de la familia: los menores. Este patrón es válido para casos tanto de violencia física como de violencia sexual en el ámbito familiar. Los estudios también muestran que algunos menores expuestos a violencia familiar se convierten a su vez en maltratadores, perpetuando el círculo vicioso de generación en generación.²⁵

Empezaron los golpes a los seis meses de casarme. Mi marido me exigía que tuviera relaciones delante de los niños. La violencia fue cada vez más feroz. Me quedé embarazada del tercer niño y mi marido se desquitaba con él. Mi familia no me apoyó. Al final tuve que dar el niño a una señora. Con la salida del niño continuó la violencia. Pensé en suicidarme.

Isabel sufrió malos tratos durante 13 años, incluida violación conyugal. Sus tres hijos sufrieron palizas reiteradamente. Isabel, Oaxaca, junio de 2006

Julia, de 24 años, contó a Amnistía Internacional cómo comenzó a sufrir violencia desde el noviazgo. Al principio se trataba de una violencia esporádica, pero pronto se convirtió en insultos y golpes; su esposo también la obligaba a mantener relaciones sexuales no consentidas. Durante los cinco años que duró la relación con su esposo siempre hubo violencia física, sexual y psicológica. «En varias ocasiones me encerró en la casa durante horas.» En 2000 quedó embarazada y abortó después de recibir una brutal paliza.

Julia Sonora, noviembre de 2006

La violencia familiar tiene un altísimo coste para la salud de la mujer. Entre los problemas de salud asociados a la violencia contra las mujeres que enumera la Organización Mundial de la Salud se encuentran problemas ginecológicos, lesiones (cortes y fracturas óseas) y un mayor riesgo de contraer el VIH.²⁶

Varias mujeres contaron a Amnistía Internacional que habían abortado a consecuencia de los malos tratos físicos sufridos durante el embarazo. Por lo general, el embarazo ni pone fin ni reduce siquiera la violencia doméstica, pero puede agravar sus consecuencias. La Organización Mundial de la Salud ha puesto de relieve la relación entre violencia y un bajo peso al nacer. «Aunque la investigación sólo está en sus inicios, los resultados de seis

estudios diferentes realizados en Estados Unidos, México y Nicaragua sugieren que la violencia durante el embarazo puede ser un factor causante de bajo peso al nacer, nacimiento antes de término y retardo en el crecimiento fetal.»²⁷

Los efectos de la violencia contra las mujeres sobre la familia pueden durar varias generaciones y desfigurar la vida política y cultural de las comunidades. El coste en dolor y sufrimiento humano es en muchos aspectos incalculable.²⁸ Sin embargo, la violencia doméstica también tiene graves consecuencias económicas y sociales. Algunas se pueden cuantificar con mayor facilidad: absentismo laboral, pérdida de ingresos y coste de la asistencia sanitaria, como ha demostrado la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares publicada en 2004 en México.²⁹ El coste a más largo plazo puede ser aún mayor. Si las mujeres no pueden desempeñar un papel activo en sus comunidades, la sociedad en su conjunto se verá privada de su energía y creatividad. Esto supone una pérdida incalculable.

Susana, de 24 años y madre de dos hijos, contó a Amnistía Internacional que el refugio para mujeres de Hermosillo, en Sonora, fue la única institución que le ofreció protección contra una pareja que durante 10 años la había sometido a violencia física y psicológica. Describió cómo su pareja la había recluido en su propia casa durante largos periodos y cómo había secuestrado a sus hijos. Sufrió daños físicos como la fractura de varios huesos de la mano, fractura de tabique nasal y dislocamiento de clavícula. Cuando acudió al hospital en

y septiembre de 2006 con graves moretones en los brazos, piernas y cabeza, nadie le preguntó cómo se había lesionado ni remitió el caso a las autoridades para que lo investigaran. Susana llegó a presentar hasta 10 denuncias directas ante la oficina local del Ministerio Público. Cada vez que lo hacía, según su relato, le decían que no era un delito y que no podían hacer nada. En la mayoría de los casos, el agente del Ministerio Público ni siquiera le tomó declaración oficial. Aunque Susana pidió protección, nunca se emitió una orden de alejamiento contra su pareja.

El 15 de septiembre de 2006, Susana presentó una nueva denuncia ante la oficina local del Ministerio Público. Esta vez se abrió un proceso judicial y su esposo fue «consignado» (imputado). Lo detuvieron pero un día después lo pusieron en libertad bajo fianza de 3.600 pesos (alrededor de 344 dólares estadounidenses). La oficina del Ministerio Público no informó a Susana de su liberación y ella lo descubrió por casualidad. Susana y sus hijos se ocultaron en casa de unos familiares hasta el 25 de septiembre, cuando el Ministerio Público la dirigió al refugio para mujeres. En el momento de realizar la entrevista, el personal del refugio estaba ayudando a Susana a instalarse en otro estado.

La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006, realizada por el INEGI, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, mostró que el 67 por ciento de las mujeres había experimentado alguna forma de violencia en el hogar, en la escuela, en la comunidad o en el trabajo. La encuesta se realizó sobre una muestra de 35.000 mujeres mayores de 15 años de 25 estados.³⁰ La misma encuesta halló que el 47 por ciento de las mujeres con relaciones de pareja habían experimentado alguna forma de violencia. En algunos estados esta cifra llegaba al 60 por ciento.

La encuesta mostró que la violencia a manos de la pareja o ex pareja adoptaba diversas formas: de las mujeres encuestadas que habían experimentado violencia doméstica, un 84 por ciento afirmó haber sufrido violencia emocional; un 61 por ciento violencia económica; un 45 por ciento violencia física; y un 18 por ciento violencia sexual.³¹ La violencia física iba desde empujones y tirones de pelo (37 por ciento), palizas (27 por ciento) y patadas (11 por ciento) a tentativa de estrangulamiento (5 por ciento), agresión con arma blanca (2,7 por ciento) y disparos (0,7 por ciento). En relación con la violencia sexual, el 17 por ciento de las mujeres afirmó que les habían obligado a mantener relaciones sexuales cuando no lo deseaban, y el 6,6 por ciento que las habían forzado físicamente a mantener relaciones sexuales.

La encuesta también reveló que el 82 por ciento de las mujeres que afirmaron haber experimentado violencia física o sexual no lo habían denunciado ante un organismo oficial, como la policía o el Ministerio Público. Las razones que daban para no denunciar la violencia eran variadas. Algunas dijeron que no lo consideraban suficientemente importante para presentar una denuncia formal (38 por ciento). Otras afirmaban que no lo denunciaron para proteger a sus hijos (23 por ciento). Otras razones citadas eran la vergüenza (19 por ciento), el miedo a las posibles represalias (17 por ciento), el deseo de ocultarlo a sus familias (14 por ciento) y la falta de confianza en las autoridades (8,4 por ciento). En el 2,4 por ciento de los casos, las mujeres afirmaron que sus familias les habían convencido para que no presentasen una denuncia.

La violencia contra las mujeres en la familia no se limita a la pareja o ex pareja. La encuesta también reveló que el 15 por ciento de las mujeres casadas o que convivían con una pareja habían sido víctimas de violencia psíquica, física o económica en los 12 meses anteriores, a manos de un miembro de su familia o de la de su pareja.

La encuesta de 2006 indica que la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar no está disminuyendo y que, de hecho, puede estar aumentando. Una encuesta realizada en 2003 sobre una base menos amplia descubrió que el 44 por ciento de las mujeres mayores de 15 años que vivían con una pareja habían sufrido alguna forma de violencia de género: el 9 por ciento violencia física, el 8 por ciento violencia sexual y el 35 por ciento violencia psicológica.³² Una encuesta publicada en 2004 sobre violencia contra las mujeres que utilizaban los servicios de salud reveló que una de cada cinco mujeres había sufrido violencia a manos de su pareja durante el año anterior, y que una de cada tres había sufrido violencia a manos de su pareja a lo largo de su vida.³³

Desde los años noventa se han llevado a cabo varias encuestas a escala nacional que revelan cada vez con más detalle la prevalencia de la violencia de género contra las mujeres. Muchas de las encuestas han adoptado indicadores de género acordes con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Sin embargo, en general no han abordado el problema de la impunidad de los responsables de la violencia contra las mujeres ni la efectividad de las instituciones encargadas de las investigaciones y de garantizar el acceso a la protección y a la justicia.

Protesta en Cuernavaca, estado de Morelos, para recordar a las mujeres víctimas de la violencia y pedir justicia, noviembre de 2006. El retrato de Flor Noemí Rodríguez Trujillo es el de la izquierda.

El hecho de que no se investiguen con prontitud y de modo exhaustivo todos los casos de violencia contra las mujeres niega a las víctimas y a sus familiares el acceso a la justicia y puede significar que no lleguen a esclarecerse adecuadamente las muertes de algunas de ellas. El hecho de que no se realicen sistemáticamente autopsias rigurosas que tengan en cuenta el género y que no se exploren a fondo todas las pistas, incluido el posible contexto de violencia doméstica, puede hacer que muertes inexplicadas no sean adecuadamente identificadas como asesinatos y, por tanto, no se investiguen como correspondería.

Un ejemplo de lo anterior es el caso de la joven de 26 años Flor Noemí Rodríguez Trujillo, cuyo cadáver fue encontrado el 14 de febrero de 2005 junto a una importante autopista en los alrededores de Cuernavaca, estado de Morelos. El informe oficial de la autopsia calificó su



muerte de accidental sin establecer la índole y las causas de las lesiones que presentaba el cuerpo. El 16 de febrero, su madre identificó el cadáver y se hizo cargo de él para enterrarlo. No se repitió la autopsia.

A pesar de que habían desaparecido algunos objetos personales que la víctima portaba la última noche que fue vista con vida en compañía de su novio, y de las declaraciones de testigos que afirmaron que él la había maltratado en ocasiones anteriores, las autoridades no llevaron a cabo una investigación exhaustiva. Sólo después de que su madre presionó para que se realizase una investigación más amplia se asignó el caso temporalmente a una unidad de homicidios. Esta unidad concluyó que había varias pistas que podían ser investigadas, entre ellas el novio y un individuo no identificado que había sido visto junto al lugar donde se descubrió el cadáver. A pesar de ello, las autoridades no entrevistaron a testigos potencialmente importantes y el novio no fue interrogado directamente hasta cinco meses después. Para entonces, había vendido su automóvil, lo que impidió a las autoridades recoger pruebas periciales. A la madre se le dijo que no se podía hacer nada más, pero que no debía hablar con los medios de comunicación ni con organizaciones de derechos humanos porque perjudicaría la investigación oficial. Sin embargo, las pesquisas no siguieron adelante, la investigación se archivó y las autoridades no han dejado de considerar la muerte de Flor Noemí Rodríguez Trujillo como accidental.

4. OBSTÁCULOS A LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA

El 7 de septiembre de 2005, mientras Juana Mota Batalla, de 28 años, recibía una paliza de su esposo en el municipio de Amacuzac, estado de Morelos, uno de sus cuatro hijos corría a la casa de una vecina para pedir ayuda. Ésta llamó al número de emergencias de la policía, pero, según los informes, le respondieron que se trataba de «un asunto de parejas», y no llegó al lugar ningún agente. Cuando la vecina fue a la casa de Juana, ni ésta ni su esposo estaban allí. A Juana Mota Batalla nunca se la volvió a ver. Su esposo afirmó que habían discutido y que ella había abandonado la casa después de anunciarle que se proponía huir con otro hombre.

La familia de Juana presentó una denuncia por desaparición de persona ante el Ministerio Público de Puente de Ixtla e informó a las autoridades de que el esposo ya había sido denunciado por agredirla en el año 2001, cuando la pareja vivía en Temixco. Pese a esto, el esposo no fue interrogado y al parecer no se tomaron medidas para averiguar el paradero de Juana.

El 12 de septiembre se encontró un cadáver no identificado en una zona de campo cercana. El 18 de septiembre se mostraron fotos del cadáver a los familiares de Juana y se les dijo que, como se tardaría más de un mes en realizar la autopsia completa, lo mejor sería enterrarla inmediatamente. El caso fue remitido a la unidad del Ministerio Público encargada de los «asuntos pasionales», en vez de a la unidad que investiga los asesinatos. Según los informes recibidos, se indicó a la familia que debía presentar testigos, por lo que la vecina que había ido a ayudar prestó declaración. El 26 de septiembre, el esposo de Juana fue arrestado e interrogado. El 28 de septiembre, los familiares visitaron el lugar en el que había sido descubierto el cuerpo y hallaron una manta, cabellos y un palo ensangrentado, que al parecer la policía no había recogido como pruebas. Cuando la familia informó de esto a las autoridades, éstas respondieron que ya se había efectuado el levantamiento oficial del cuerpo, por lo que la familia podía deshacerse de las pruebas que había encontrado.

El esposo permanece bajo custodia en espera del resultado de su juicio por asesinato. Amnistía Internacional no tiene constancia de que se haya investigado el hecho de que la

policía no acudiera a la llamada de urgencia o que no reuniera las pruebas forenses y periciales de forma adecuada.

Las mujeres que sufren violencia doméstica y sus familiares tienen que superar numerosos obstáculos prácticos en su lucha por obtener asistencia, protección y justicia. Este capítulo recoge entrevistas realizadas a mujeres por Amnistía Internacional y contrasta sus experiencias con las recomendaciones específicas formuladas en las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de la ONU para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal.³⁴

ACTITUDES HACIA LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA FAMILIA

Proporcion[ar] vías y procedimientos judiciales de fácil acceso y debidamente adaptados a las necesidades de las mujeres objeto de violencia, y que faciliten además la justa resolución de los casos.

Estrategias y Medidas Prácticas de la ONU, párr. 10.d

Algunos órganos internacionales de derechos humanos, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), han observado en repetidas ocasiones que la manera discriminatoria en que los cargos públicos tratan los casos de violencia contra las mujeres tiene un efecto directo sobre la capacidad del Estado para reunir pruebas y procesar a los responsables.

[L]os sistemas de justicia no protegen de manera suficiente la dignidad y la privacidad de las víctimas dentro del proceso de investigación. Las víctimas llegan a ser revictimizadas por una falta de sensibilidad ante su situación de víctimas, su sexo y la gravedad de los hechos alegados.

Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas, CIDH, enero de 2007.³⁵

La CIDH ha reconocido que, aunque esta discriminación se debe en parte a un «problema cultural» propio de las sociedades patriarcales tradicionales, el Estado tiene la obligación de abordar esta discriminación con la diligencia debida.³⁶

Sin embargo, a pesar de que ha habido cambios y mejoras en la legislación mexicana, son muchas las personas que siguen pensando que la violencia doméstica contra las mujeres es un asunto privado de la familia, y no una cuestión de derechos humanos en la que el Estado tiene responsabilidad. Esta actitud parece ser compartida por gran parte de los funcionarios de los sectores de la seguridad pública y la justicia. A resultas de ello, las autoridades estatales continúan asignando la responsabilidad de resolver este problema a la unidad familiar.³⁷

En los últimos años han aumentado en México las campañas de concientización que informan a las mujeres de su derecho a denunciar la violencia doméstica y a reclamar justicia. También se ha incrementado la formación de numerosos cargos de diferentes niveles del aparato del Estado, destinada a desarmar la reticencia mostrada tradicionalmente y a integrar la perspectiva de género en su trabajo con el fin de mejorar el modo en que se gestionan los casos. Estas iniciativas han ido acompañadas de un aumento del índice de denuncias de violencia contra las mujeres en la familia. Sin embargo, no se han establecido mecanismos adecuados para determinar qué programas educativos son más eficaces en este ámbito.

RESPUESTA POLICIAL

Conf[erir] a la policía la autoridad requerida para responder con prontitud a todo incidente de violencia contra la mujer.

Estrategias y Medidas Prácticas de la ONU, 8.d

La policía municipal, encargada de hacer cumplir la ley, a menudo interviene en incidentes de violencia doméstica cuando recibe llamadas de emergencia efectuadas por víctimas, familiares, vecinos o vecinas. Amnistía Internacional ha sido informada de que la respuesta de la policía a tales llamadas ha mejorado, sobre todo en las grandes zonas urbanas, donde la formación sobre cuestiones de violencia doméstica ha sido más intensa. No obstante, tal como ponen de manifiesto muchos de los casos incluidos en el presente informe, la policía sigue teniendo tendencia a entender estos casos como asuntos privados, incluso cuando ha habido un elevado grado de violencia que en cualquier otro contexto se consideraría un delito. Amnistía Internacional ha averiguado que hay agentes que, a menudo, todavía se resisten a actuar contra los maltratadores y se limitan a llevar a la víctima a la casa de algún familiar. En las zonas rurales existe la preocupación añadida de que, en ocasiones, la policía tiene una relación cordial con el agresor, lo que reduce las probabilidades de que emprenda acciones contra él.

Los agentes de policía suelen aducir que las mujeres no desean la intervención policial y que ellos no tienen potestad para entrar en un domicilio y arrestar a un hombre que está agrediendo a su esposa. Temen que, si lo hacen, el agresor emprenda acciones judiciales contra ellos por infringir el artículo 16 de la Constitución mexicana sobre el derecho a la privacidad en el domicilio. En 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un fallo por el que otorgaba mayores poderes a la policía para entrar en domicilios particulares cuando se está cometiendo un delito.³⁸

Cuando la policía detiene a una persona en flagrante delito, tiene la obligación jurídica de llevar al detenido «sin demora» ante el Ministerio Público para que éste presente los cargos. Sin embargo, este proceder puede dar lugar a que el detenido permanezca al menos varias horas recluido en una celda de la comisaría local. Durante ese tiempo, la policía tal vez trate de buscar una solución privada al problema. Si la mujer decide pedir que se

presenten cargos, el agresor será entregado a la policía judicial de la Procuraduría General de Justicia del estado para que se decida sobre la querrela penal y sobre la posible reclusión previa al juicio.

PROCEDIMIENTO DE PRESENTACIÓN DE DENUNCIAS

Al[entar] y asist[ir] a las mujeres víctimas de violencia en la presentación, en la debida forma, de su demanda y a lo largo del proceso.

Estrategias y Medidas Prácticas de la ONU, párr. 10.b

En junio [de 2006] fui al MP [Ministerio Público] en mi localidad después de ser golpeada por mi marido. Allí había llegado otra señora muy golpeada. A esa señora, el MP le dijo «no le puedo ayudar» y luego a mí me dijo «no sé qué voy a hacer con esta señora que ya ha venido varias veces». Al final no me quisieron atender y fui a la ciudad de Oaxaca para declarar ante la Fiscalía Especializada. Me hicieron un parte médico pero no me tomaron fotos de las lesiones. Nunca tuve ayuda psicológica. No pasaron mis hijos con la psicóloga.

Rosa, Oaxaca, junio de 2006

A la mayoría de los autores de actos de violencia contra las mujeres no se les hace rendir cuentas. Al igual que ocurre con todas las violaciones de derechos humanos, la impunidad es un elemento poderoso que perpetúa los abusos. La violencia contra las mujeres en el ámbito familiar es una violación de los derechos humanos que se comete tras las puertas de miles de hogares aparentemente normales. El gobierno y las autoridades que lo representan tienen el deber de prevenir y castigar los abusos contra los derechos humanos, incluidos los que atentan contra el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia.

Para que se emprenda una investigación penal sobre un caso de violencia doméstica, la víctima debe interponer una denuncia ante el Ministerio Público de su localidad. Sólo si la víctima es menor de 18 años o tiene una discapacidad puede iniciarse un proceso judicial sin que ésta haya presentado una denuncia.

Si la superviviente desea presentar una denuncia, deberá prestar declaración sobre lo sucedido y regresar al Ministerio Público para ratificar la denuncia. Si no vuelve para ratificarla, suele interpretarse que su intención es no proseguir con la denuncia y, por tanto, se archivará la causa.

En virtud de la legislación mexicana, el Ministerio Público y la policía judicial —que trabaja a las órdenes del primero— deben reunir suficientes pruebas para demostrar que se ha cometido un determinado delito y para establecer la responsabilidad probable de la persona acusada. Llegada esta fase, pueden presentarse los cargos ante la autoridad judicial.

Desde los años noventa, los estados federados han ido creando gradualmente unidades especializadas dependientes del Ministerio Público local con el objetivo de recabar pruebas sobre denuncias de violencia doméstica y sexual y prestar ayuda a las víctimas. Por ejemplo, el Distrito Federal creó el Centro de Atención a Víctimas de Violencia Familiar para proporcionar asistencia jurídica, psicológica y social a las víctimas. En algunos estados, como el de Sonora, no hay ninguna unidad especializada en cuestiones de género, y en su lugar hay 10 centros que asisten a las víctimas de todo tipo de delitos. En Morelos hay 26 centros generales y 8 unidades especializadas en violencia doméstica o sexual contra las mujeres. Según el testimonio de víctimas entrevistadas por Amnistía Internacional, las oficinas regionales del Ministerio Público suelen ser reacias a aceptar los casos y recomiendan a las mujeres que se dirijan a las unidades especializadas en violencia de género. Esto puede ocasionar la repetición de viajes largos y costosos cuando las mujeres presentan la denuncia, regresan para ratificarla y asisten a la vista judicial.

Muchas sobrevivientes han contado a Amnistía Internacional la reticencia que han encontrado en numerosos funcionarios a la hora de tramitar sus casos y abrir una investigación. Por su parte, representantes de las Procuradurías Generales de Justicia de los estados visitados informaron a la organización de que no había renuencia alguna a investigar y enjuiciar actos de violencia doméstica contra las mujeres, las cuales podían presentar denuncias ante cualquier representante del Ministerio Público local. Amnistía Internacional solicitó oralmente y por escrito a las autoridades de Oaxaca, Morelos y Sonora que le remitiesen datos sobre las investigaciones y los enjuiciamientos, pero hasta la fecha no ha recibido respuesta.

La organización también ha recabado testimonios de mujeres sobre funcionarios que dejaban claro que consideraban la violencia en el ámbito familiar como un asunto privado que la pareja debía resolver por sí misma, o que creían que las mujeres exageraban. Varias mujeres entrevistadas en Sonora y Oaxaca que habían intentado denunciar casos de violencia física ante el Ministerio Público explicaron que les habían dicho que los abusos sufridos no constituían delito o que el agente del Ministerio Público no podía tramitar la denuncia porque no tenía tiempo y porque la violencia doméstica no era una prioridad.

Estas respuestas niegan el acceso de las mujeres a medidas de protección inmediatas y las disuaden de presentar las denuncias. Con el paso del tiempo, al no registrar las autoridades los actos de violencia cometidos contra las mujeres, se pierde información vital para determinar el nivel de riesgo que las mujeres corren. Esto reduce las posibilidades de iniciar futuros procesamientos, pues al menos en 12 estados es necesario que la mujer demuestre que se han cometido repetidamente actos de violencia para que se determine que existe un delito de violencia doméstica.

Son muchos los factores que pueden combinarse para disuadir a las mujeres de denunciar actos de violencia doméstica directamente ante el Ministerio Público. El temor a las represalias del agresor y las arraigadas actitudes sociales hacia la violencia contra las mujeres y el papel de éstas en la familia pueden generarles reticencia a denunciar. Sin embargo, otro factor significativo es que las mujeres temen que las autoridades estatales no las escuchen ni las tomen en serio.

Muchas mujeres, sobre todo las que pertenecen a comunidades marginadas o pobres, temen que presentar una denuncia les ocasione humillación y costes insostenibles, en vez de protección y el fin de la violencia intrafamiliar. Debido a que en las zonas rurales y en numerosas poblaciones no hay acceso a unidades especializadas en violencia doméstica, la mayoría de las mujeres no tienen más remedio que presentar la denuncia ante la mesa de turno del Ministerio Público de sus propias comunidades. Esta posibilidad puede resultar problemática si las autoridades locales carecen de formación especializada, conocen al presunto agresor o desestiman la denuncia por considerar que no es seria o prioritaria. A resultas de ello, si bien ha aumentado el índice de denuncias de violencia doméstica, los elementos disuasorios siguen siendo potentes.

CONCILIACIÓN

[C]ercior[arse] de que las mujeres que hayan sido víctimas de violencia reciban, por vía oficial y extraoficial, una reparación rápida y justa del daño sufrido.

Estrategias y Medidas Prácticas de la ONU, párr. 10.c

En octubre de 2006, Teresa presentó una denuncia contra su hermano por agresión física ante el Ministerio Público de la comunidad de Alpuyeca, municipio de Xochitepec, estado de Morelos. El funcionario correspondiente recibió a Teresa mientras mantenía una conversación telefónica por otro asunto y concluyó diciéndole que sería mejor si ella y su hermano se reconciliaran. Teresa recibió una citación, que debía entregar a su hermano, en la que se lo convocaba a una reunión de conciliación. El hermano asistió a la reunión y llegó a un acuerdo verbal con su hermana. A ella se le dijo: «No lo denuncies. Es tu hermano. Va a causar problemas». El acuerdo consistió en que el hermano abonaría los gastos de la atención médica privada que había recibido Teresa por sus lesiones y el precio de un nuevo par de gafas para sustituir el par que él le había roto. No se elaboró ningún informe médico oficial de las heridas de Teresa, ni se registró el caso, pese a que el hermano ya la había agredido anteriormente.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) proporciona un apoyo y una asistencia considerables a muchas personas, tanto menores de edad como adultas. La legislación federal sobre salud y asistencia social establece que el DIF es un organismo público federal descentralizado encargado de promover y prestar servicios sociales.³⁹ En el engranaje gubernamental de las 32 entidades federadas y en muchos de los 2.400 municipios, el DIF está constituido en órganos que desempeñan la misma labor en el ámbito local.

El DIF, tanto a nivel estatal como municipal, es el primer punto de contacto para muchas mujeres que han sufrido violencia doméstica y que han decidido buscar ayuda. Sus objetivos básicos son promover la integridad de la familia y proteger los intereses de los niños y niñas.⁴⁰ Estos servicios deben desempeñar una función primordial a la hora de prevenir la violencia contra las mujeres y de ayudarlas a superar sus secuelas, pero nunca deben

sustituir ni obstaculizar el acceso de las mujeres a protección adecuada, investigaciones efectivas y justicia.

En muchos estados mexicanos, las leyes sobre prevención y asistencia contra la violencia intrafamiliar dan al DIF local, y en algunos estados a las dependencias locales del Ministerio Público, autoridad para iniciar procesos de arbitraje o conciliación entre la víctima y el agresor.⁴¹ En su investigación, Amnistía Internacional halló que los funcionarios que trabajan en los Ministerios Públicos y en los servicios sociales de los estados visitados recurrían en gran medida a la conciliación para resolver los casos. Por ejemplo, en Chiapas, representantes del DIF informaron a la organización de que sólo el 10 por ciento de los casos de mujeres que denunciaban actos de violencia doméstica se consideraban suficientemente graves como para ser remitidos al Ministerio Público a los efectos de iniciar una investigación penal.⁴² El 90 por ciento restante, cuando las autoridades del DIF concluían que las lesiones de la víctima no eran lo bastante graves o que la víctima no estaba decidida a proseguir con la denuncia, se derivaba a los procesos de conciliación dentro del DIF.

Los métodos y procedimientos empleados por el DIF a la hora de tratar casos de violencia intrafamiliar varían pero, según representantes del DIF entrevistados por Amnistía Internacional, las mujeres que presentan una denuncia son sometidas a una evaluación médica y psicológica con el fin de valorar la gravedad del caso y los pasos que deben seguirse.

Amnistía Internacional fue informada de que no existen procedimientos estandarizados específicos de género por los que deba registrarse el personal médico o de los servicios sociales para dejar constancia de los indicios físicos y psicológicos de la violencia doméstica. No hay protocolos específicos que estipulen que las entrevistas deben ser efectuadas por personal femenino, ni directrices sobre el mantenimiento de la confidencialidad o la realización de entrevistas para recabar información detallada sobre el contexto y los antecedentes de la violencia. Tampoco se han fijado los procedimientos que debe seguir el personal para aconsejar a las mujeres sobre las opciones que tienen, incluida la posibilidad de presentar una querrela penal ante el Ministerio Público.

Representantes del DIF aseguraron a Amnistía Internacional que nunca se obliga a las mujeres a iniciar un proceso de conciliación, sino que son ellas mismas las que a menudo prefieren esta opción para mantener la relación con el agresor.

Las veces que fui al DIF me dijeron que no podían hacer nada porque no había marcas. Nunca obtuve un certificado psicológico. Me pasaron enseguida con la asistente social. Me decían que no podía acceder a la pensión alimenticia si dejaba el marido porque él no podía demostrar solvencia económica y sólo podían mandarlo citar a través de mí. Dejé de ir al DIF porque no me hacían caso, aunque seguía la violencia.

Marta, entrevistada en Oaxaca en junio de 2006

La mayoría de las mujeres que hablaron con Amnistía Internacional afirmaron que tenían que entregar personalmente al agresor la carta en la que se notificaba la reunión de conciliación. Las organizaciones de mujeres han asegurado que esta práctica es generalizada. Por su parte, las autoridades del DIF y los Ministerios Públicos explican que esto se debe a la falta de recursos para sufragar los gastos de envío de las notificaciones. Numerosas mujeres no entregan las cartas por temor a represalias. Las organizaciones de mujeres también han denunciado que con frecuencia los acuerdos no se someten a una vigilancia o evaluación adecuadas, lo que deja a las víctimas aisladas y a merced de la buena fe del agresor.

Gran parte de los casos que llegan al Ministerio Público no se consideran suficientemente graves como para abrir una investigación penal o procedimientos judiciales. En ocasiones, los Ministerios Públicos también inician procesos de conciliación entre la víctima y el agresor; según los informes, este proceder es habitual en Oaxaca. En todos los estados visitados por Amnistía Internacional, era una práctica extendida obligar a las mujeres a entregar las notificaciones a sus agresores, ya fueran éstas emitidas por el DIF o por los Ministerios Públicos.

Diversos estudios han destacado los peligros que entraña resolver la violencia doméstica mediante la conciliación, en vez de tratar el delito por vía judicial. La conciliación presupone que las dos partes de la negociación están en igualdad de condiciones. Sin embargo, casi nunca existe esta igualdad entre la víctima de la violencia intrafamiliar y el maltratador, por lo que la conciliación no sólo es un enfoque inadecuado, sino que además puede ser peligroso para la víctima. La CIDH ha observado que en Latinoamérica ha quedado claro que los acuerdos establecidos en el marco de la mediación aumentan el riesgo físico y emocional de las mujeres por la desigualdad en las relaciones de poder entre la víctima y el agresor. La CIDH también ha hecho notar que generalmente los acuerdos no son cumplidos por el agresor y que, en cualquier caso, éstos no abordan las causas y consecuencias de la violencia en sí.⁴³

La relatora especial de la ONU sobre la violencia contra la mujer y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) han expresado preocupación sobre el uso que las autoridades hacen de la conciliación para evitar la investigación y el castigo de los actos de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar.⁴⁴

Los mecanismos de conciliación pueden ser algunos de los pasos que tome una víctima de violencia doméstica para abordar su situación y cambiarla, pero nunca deben sustituir, disminuir o anular su derecho de acceso a la justicia.

Cuando el Estado da prioridad a los mecanismos de conciliación y los fomenta como respuesta a la violencia doméstica, existe el peligro de que se promuevan y se entiendan como la única opción viable de que disponen las mujeres víctimas de la violencia para pedir ayuda. Incluso aunque las autoridades o el agresor no ejerzan presión directa o indirecta sobre la víctima para que acceda a participar en un proceso de conciliación, puede ocurrir que ésta se vea en la tesitura de tener que decidir si opta o no por la conciliación. En tales circunstancias, es posible que las mujeres se decanten por la conciliación a costa de su derecho a reclamar justicia.

PRUEBAS MÉDICAS

Introdu[ir] técnicas de investigación que, sin ser degradantes para las mujeres objeto de violencia y minimizando toda intrusión en su intimidad, estén a la altura de las prácticas más eficaces para la obtención de pruebas.

Estrategias y Medidas Prácticas de la ONU, párr. 8.b

La decisión de emprender o no una investigación penal ante una denuncia de violencia doméstica depende en gran medida de las pruebas médicas recopiladas por el Ministerio Público.⁴⁵

De conformidad con los códigos penales vigentes en el país, la gravedad del delito depende de una valoración sobre la duración de los efectos de las lesiones físicas. Cuando las lesiones infligidas sanan en menos de 15 días, la agresión se considera un delito menor. Si las lesiones son semipermanentes o permanentes, como cicatrices, incapacidad o pérdida del uso de miembros o facultades, la legislación establece una escala variable de multas y penas de prisión que aumenta en proporción con la gravedad de las secuelas.⁴⁶

Sin embargo, según las mujeres entrevistadas por Amnistía Internacional que fueron sometidas a exámenes médicos, numerosos profesionales de la salud, y especialmente los peritos médicos legistas adscritos al Ministerio Público, se centran casi exclusivamente en los indicios físicos, como las contusiones. En consecuencia, en la mayoría de los casos se valora que las lesiones detectadas sanarán en 15 días o menos, y por ello constituirán un delito menor, por el que es menos probable que se inicien procedimientos judiciales. Si bien esta clasificación recogida en los códigos penales federal y estatales se aplica expresamente para determinar la gravedad de los delitos de agresión física, agentes del Ministerio Público y peritos médicos la usan a menudo como criterio para decidir si registrar un incidente y abrir investigaciones preliminares o si disuadir a la víctima de presentar una denuncia y recomendarle, por el contrario, que participe en un proceso de reconciliación.⁴⁷

Según mujeres sobrevivientes de violencia de los estados de Oaxaca, Sonora y Morelos, los agentes locales del Ministerio Público a menudo se basan en su propia valoración de las lesiones físicas porque no suele haber peritos médicos disponibles. Por lo general, se fijan en las marcas claramente visibles, por lo que con frecuencia hacen caso omiso de cuestiones importantes como el trauma psicológico padecido durante muchos años. El impacto psicológico de la violencia intrafamiliar contra las mujeres es tal que puede ocurrir que las víctimas no acudan a pedir ayuda cuando los efectos de los abusos son más visibles. Al no tener en cuenta el trauma psicológico, se discrimina de hecho a las mujeres y a menudo se impide que prosperen los casos de abusos, excepto los más evidentes.

Incluso cuando son profesionales de la medicina quienes examinan a las sobrevivientes, en ocasiones no cuentan con la formación adecuada para evaluar los síntomas físicos y psicológicos con la debida atención a las cuestiones de género, tal como establece la comunidad internacional para la documentación de actos de tortura, incluida la violación.⁴⁸

A la hora de preparar las argumentaciones de la acusación, los agentes del Ministerio Público suelen preferir basarse en pruebas sólidas de lesiones físicas porque, por lo general, se considera que las secuelas psicológicas tienen menos peso en un juicio. La CIDH ha observado que «la mayoría de los esfuerzos para recopilar evidencia probatoria de actos de violencia contra las mujeres se enfocan en la prueba física y testimonial, en detrimento de otros tipos de prueba que pueden ser cruciales para establecer los hechos como la prueba psicológica y científica».⁴⁹

PERITOS MÉDICOS LEGISTAS

La mayoría de los estados han promulgado legislación que estipula que las víctimas de la violencia doméstica deben recibir atención médica. No obstante, para garantizar que los resultados del examen médico tienen peso jurídico probatorio ante un tribunal, los agentes del Ministerio Público exigen que sea un perito médico legista quien efectúe el examen. Los peritos médicos adscritos a los departamentos forenses de los Ministerios Públicos desempeñan su labor en una amplia variedad de ámbitos, pero no tienen por qué ser especialistas en el tratamiento y la evaluación de la violencia intrafamiliar o sexual. Por ejemplo, un miembro de la unidad científico-forense del estado de Morelos comunicó a Amnistía Internacional en noviembre de 2006 que en el estado había 11 peritos médicos legistas, pero ninguna de estas personas era experta en violencia de género. En los últimos años ha aumentado la formación impartida a agentes del Ministerio Público, policía y peritos médicos sobre tratamiento de casos de violencia contra las mujeres, sobre todo en las unidades especializadas en violencia doméstica y sexual.

PROFESIONALES DE LA SALUD

Los profesionales de la salud de los centros médicos de todo el país desempeñan una función importante a la hora de tratar a las mujeres que han sido víctimas de violencia y asesorarlas sobre las opciones disponibles. En 2000 se emitió la Norma 190 de la Secretaría de Salud, dirigida a todos los profesionales médicos del sistema nacional de salud, sobre los procedimientos que debían seguirse en casos de violencia familiar.⁵⁰ La norma establece que los médicos deben valorar e inscribir en registro a todas las pacientes que sean presuntas víctimas de violencia doméstica, deben informar de esos casos al Ministerio Público y deben asesorar a la víctima sobre su derecho a presentar una denuncia. Cuando la víctima no puede presentar una denuncia o se expone a un peligro mayor si la presenta, el médico o la médica debe ponerse en contacto directamente con el Ministerio Público y solicitar la presencia de un perito médico legista en el centro de salud. La Norma 190 también estipula que la paciente debe recibir la prestación de servicios jurídicos y médico-forenses y asistencia social.

En virtud de esta norma, los profesionales médicos deben tratar la violencia doméstica y sexual como un asunto jurídico y de salud pública. De este modo se contribuye a detectar niveles de violencia contra las mujeres en la familia, incluida la violencia sexual.

Sin embargo, según organizaciones de mujeres y algunas víctimas entrevistadas por Amnistía Internacional, hay profesionales de la salud que no siguen esta norma y no informan a las mujeres de sus derechos ni dejan registro de sus casos. Debido a ello, los datos recabados no reflejan necesariamente el alcance o la naturaleza real de los casos de violencia doméstica y sexual tratados por el personal médico. Además, la Norma 190 no obliga a los médicos privados a informar de los abusos.

En 2005 se emprendió una revisión de la Norma 190 después de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitiera un informe según el cual México había vulnerado el derecho legal al aborto de una joven que había sido violada.⁵¹ Sin embargo, en el momento de redactar el presente documento, la Secretaría de Salud no había publicado la norma revisada.⁵²

En 2000, Julia, de 18 años, intentó denunciar una agresión física de su esposo ante un representante de la Procuraduría General de Justicia del estado de Sonora radicado en el hospital que la estaba atendiendo. El funcionario le dijo que, para que él pudiera hacer algo, «tienes que llegar así», y señaló a una persona que estaba tumbada en una camilla en el pasillo. Según los informes, Julia tuvo un aborto a consecuencia de la agresión. Cuando regresó al hospital, insistió en presentar una denuncia y al fin el agente del Ministerio Público permitió que fuera examinada por un perito médico legista.

El esposo de Julia fue citado a prestar declaración, pero, según los informes, no se han emprendido más acciones contra él. Julia contó a Amnistía Internacional que no tuvo ninguna noticia durante un año y que al cabo de ese tiempo fue citada varias veces en la misma semana para prestar declaración. Como temía perder el trabajo por tomarse tiempo libre para asistir a las citaciones, perdonó oficialmente a su marido y se archivó el caso. En 2002 inició los trámites de divorcio por violencia doméstica. Sin embargo, cuando intentó ejercer su derecho a acceder al expediente del caso anterior para demostrar la existencia de violencia doméstica, se le denegó. Afirma que sólo pudo conseguir una copia después de sobornar a un funcionario local.

El esposo de Julia siguió agrediéndola físicamente hasta julio de 2004, cuando ésta presentó dos denuncias por violencia doméstica. En una ocasión, Julia llamó a la policía, que al acudir le respondió: «Esto no es de nosotros, tienes que poner una denuncia en el MP». La policía la llevó a la casa de su madre, pero no tomó medidas contra el esposo. Julia fue a la oficina del Ministerio Público, donde le indicaron que se dirigiera a la unidad especializada en violencia doméstica. Cuando por fin pudo presentar la denuncia, el informe médico oficial indicaba que había sido fuertemente golpeada. No se procesó a su esposo y ella no recibió protección. No se adoptó ninguna medida de protección hasta algún tiempo después, cuando un tribunal civil emitió una orden de alejamiento contra el esposo como parte del proceso de divorcio.

«ME PIDIERON DOS TESTIGOS»

La responsabilidad principal de entablar una acción penal reca[e] en el Ministerio Público y no en la mujer que sea víctima de la violencia.

Estrategias y Medidas Prácticas de la ONU, párr. 7.b

En septiembre de 2006, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, para que los tribunales civiles concedan un divorcio en razón de violencia doméstica, la víctima debe especificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que acontecieron los actos de violencia.⁵³ Esta sentencia viene a aumentar la carga que recae sobre la víctima para demostrar que ha sido sometida a violencia en el ámbito familiar, así como la tendencia de los agentes del Ministerio Público a pedir a las víctimas de violencia doméstica que aporten pruebas detalladas de la violencia cuando presentan una querrela penal. Durante su trabajo de investigación, Amnistía Internacional averiguó que a las mujeres o a los familiares de éstas que presentan una denuncia por violencia doméstica a menudo se les exige que presenten a dos testigos dispuestos a corroborar la comisión del delito.

Varias sobrevivientes que residen en los estados de Oaxaca y Sonora relataron a Amnistía Internacional que habían sido informadas de que los agentes del Ministerio Público no se interesarían activamente por sus casos ni los registrarían siquiera a menos que ellas o sus familias presentasen a dos testigos para corroborar sus declaraciones. Esta práctica no tiene fundamento jurídico, y las autoridades de ambos estados han negado que los agentes del Ministerio Público hayan solicitado alguna vez a las demandantes que presentaran a dos testigos como condición previa a la apertura de investigaciones. Sin embargo, ambos estados adujeron también que, sin tales pruebas, resultaba difícil que un agente del Ministerio Público pudiera presentar cargos.

En la fase preliminar de las investigaciones, se cita al agresor directamente o a través de la víctima para que preste declaración. El informe médico se incluye en el expediente del caso y la víctima presenta a los testigos, que comparecen en el Ministerio Público para declarar. Al ser éstos los elementos probatorios y puesto que a menudo la policía judicial no busca ni reúne pruebas que corroboren los hechos, la probabilidad de éxito de la acusación se reduce drásticamente. La CIDH ha constatado que, en la región, «se mencionan como problemas persistentes el hecho de que los ministerios públicos se conforman con pruebas como informes médicos de constatación de lesiones físicas y pruebas testimoniales, sin llevar a cabo “una eficiente recopilación de medios probatorios para la comprobación y reconstrucción fáctica del delito”». ⁵⁴

Suele ser difícil para las sobrevivientes aportar dos testigos que corroboren los hechos. La mayoría de los episodios de violencia intrafamiliar contra las mujeres ocurren a puerta cerrada, por lo que éstas se enfrentan a la alternativa de tener que pedir a sus hijos o hijas que testifiquen contra el padre. Muchas mujeres prefieren retirar la denuncia o perdonar al agresor. Al no haber garantías policiales de protección, los testigos también corren un peligro mayor de sufrir intimidación. Sobrevivientes y testigos de violencia intrafamiliar han referido a

Amnistía Internacional que el presunto agresor amenazaba a testigos potenciales, quienes retiraban su disposición a testificar para evitar toda relación con el caso y el consiguiente riesgo de hostigamiento. Las demoras de los agentes del Ministerio Público en la recopilación de pruebas así como a la hora de garantizar que los testigos pueden prestar declaración sin temor a sufrir represalias son graves obstáculos al buen desarrollo de los procesamientos.

Mericia Hernández López, joven profesora y madre de un bebé de seis meses, desapareció de su casa, situada a las afueras de la ciudad de Oaxaca, el 21 de agosto de 2005. Su hermana, Adela Hernández, preocupada por su desaparición, visitó el hogar que Mericia Hernández compartía con su esposo. Él afirmó que ella se había ido para realizar una labor docente,

Cartel preparado por la familia de Mericia Hernández López para pedir ayuda. Cuando las autoridades no realizan una investigación eficaz son las familias quienes tienen que organizar la búsqueda de sus seres queridos, noviembre de 2006.



pero no sabía dónde estaba ni cuándo regresaría. Adela Hernández trató de presentar una denuncia ante el Ministerio Público, pero le respondieron que no se preocupara, pues su hermana volvería pronto. Ante la insistencia de Adela Hernández, se abrió por fin una investigación ocho días después de la desaparición de su hermana. Adela Hernández describió a Amnistía Internacional que fue ella quien tuvo que hablar con los vecinos para recabar información y pruebas. Algunas personas, según los informes, habían presenciado incidentes de violencia contra Mericia Hernández, pero se mostraban reticentes a declarar por temor a represalias. Ni la policía ni el Ministerio Público entrevistaron a estos testigos. Siete meses después de la desaparición, peritos forenses del Ministerio Público examinaron el domicilio de Mericia Hernández, pero no encontraron ninguna prueba. Agentes del Ministerio Público dijeron a Adela Hernández que ya no podían hacer nada más. En el momento de redactar el presente informe, el paradero de Mericia Hernández sigue siendo una incógnita. Su familia continúa luchando para que se lleve a cabo una investigación efectiva de su desaparición.

ASESORAMIENTO JURÍDICO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LOS CASOS

Facilit[ar] información a las mujeres que hayan sido víctimas de violencia sobre sus derechos y el modo de hacerlos valer, sobre la forma de participar en un proceso penal y sobre la preparación, el desarrollo y la clausura de un proceso.

Estrategias y Medidas Prácticas de la ONU, párr. 10.a

La legislación sobre violencia doméstica ya prevé que las víctimas y sus familiares reciban asesoramiento jurídico. Al ser víctimas de un delito, también tienen derecho a acceder al expediente del caso y a contribuir a la investigación oficial. Sin embargo, tanto testigos como sobrevivientes han descrito a Amnistía Internacional infracciones frecuentes y reiteradas de estos derechos. Es frecuente que los agentes del Ministerio Público no faciliten copias de las denuncias o de las declaraciones, no permitan el acceso a los expedientes de los casos ni ofrezcan información básica sobre el progreso de las investigaciones. Las víctimas o los familiares han afirmado que, con frecuencia, se les decía que no se preocupasen ya que la investigación avanzaba y que volviesen más adelante. Varios familiares de mujeres asesinadas en actos de violencia doméstica aseguraron que les habían dicho que no les podían facilitar el expediente del caso. Amnistía Internacional entrevistó a una familia que no había recibido ninguna documentación oficial del caso que le afectaba; el único documento que tenían era un recorte de periódico sobre el asesinato de la hija. Estas deficiencias causan un impacto especialmente grave en las víctimas de menos recursos, que no pueden sufragar los costes de un asesoramiento jurídico independiente sobre sus derechos y que a menudo no tienen más opción que acatar la autoridad del Ministerio Público y la policía.

MEDIDAS DE PROTECCIÓN

Se pueden tomar medidas cuando sea necesario para garantizar la seguridad de las víctimas y de sus familias y para protegerlas contra la intimidación y las represalias.

Estrategias y Medidas Prácticas de la ONU, párr. 7.h

El artículo 27 de la Ley General de 2007 establece que las órdenes de protección «deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres». La mayoría de los estados han promulgado leyes que otorgan al Ministerio Público y a los tribunales civiles locales potestad e independencia para dictar órdenes de protección en beneficio de las mujeres en peligro.

Sin embargo, durante la investigación que Amnistía Internacional realizó en 2006 y 2007, organizaciones de mujeres, víctimas y varias autoridades locales admitieron que las órdenes de protección o alejamiento rara vez se dictaban o se ejecutaban. Representantes de la Procuraduría General de Justicia de los estados adujeron que la emisión de órdenes de protección o alejamiento correspondía a los tribunales y que no se podían tomar medidas hasta que se hubiese demostrado la comisión de un delito, pese a que la legislación de la mayoría de los estados reconoce la autoridad del agente del Ministerio Público para solicitar órdenes de protección a los tribunales civiles o penales. En Sonora, donde la legislación existente ya prevé que los agentes del Ministerio Público dicten órdenes de protección, el procurador general de Justicia del estado comunicó a la delegación de Amnistía Internacional que tales poderes no existían y que sólo las autoridades judiciales podían emitir esas órdenes.⁵⁵ Representantes de las Procuradurías Generales de Justicia de los estados de Chiapas, Oaxaca y Morelos también reconocieron que las órdenes de protección casi nunca se solicitaban ni se usaban y argumentaron que, puesto que no se disponía de recursos policiales para hacer cumplir tales órdenes, de nada valía dictarlas.

El 27 de octubre de 2005, Lula Lecuana Figueroa Haro murió a manos de su esposo en la Colonia Caridad, Hermosillo, estado de Sonora. En 2002, Lula había presentado una denuncia por violencia doméstica ante la Procuraduría General de Justicia del estado, y un perito médico dejó constancia de las lesiones sufridas. Tras trasladarse con sus dos hijos a vivir a la casa de sus padres durante seis meses, retiró los cargos y volvió al hogar conyugal. Según informes, su esposo la amenazó con presentar una demanda civil por abandono de hogar si volvía a irse de casa. Además, amenazó a la madre de ella y se mudó con la familia a otro vecindario. En los tres años siguientes, Lula lo denunció otras tres veces por agresión.

En junio de 2005, su esposo intentó estrangularla y la golpeó en el estómago. Ella presentó una denuncia, tras lo cual un perito médico confirmó las lesiones. El esposo fue detenido, pero quedó inmediatamente en libertad bajo fianza. Lula inició los trámites de divorcio en los tribunales civiles y un juez dictó una orden de alejamiento, que prohibía al esposo acercarse a la casa en la que ella vivía. En julio, al violar el esposo la orden de alejamiento, la policía

acudió al domicilio pero, según los informes, se marchó sin arrestarlo. Según la información recibida, Lula accedió entonces a emprender un proceso de conciliación con él.

A finales de octubre de 2005, la madre de Lula fue a la casa de su hija; estaba preocupada porque no había tenido noticias suyas durante varios días. En un principio, su yerno le dijo que Lula se había ahorcado, pero posteriormente confesó que la había asesinado y fue sometido a juicio. Los padres de Lula solicitaron en repetidas ocasiones el acceso al expediente de la investigación del asesinato de su hija, pero los agentes del Ministerio Público se lo denegaron. Amnistía Internacional no tiene constancia de que se haya investigado la inadecuada tramitación de las denuncias por violencia doméstica presentadas por Lula antes de ser asesinada.

Casi todas las personas entrevistadas por Amnistía Internacional afirmaron que las únicas órdenes de protección de las que tenían conocimiento en el contexto de la violencia intrafamiliar habían sido dictadas por jueces de tribunales civiles. Ninguna sabía que los agentes del Ministerio Público también tuviesen la potestad de solicitar órdenes de protección temporales o de pedir a un tribunal penal que dictase una orden de alejamiento.

Este desconocimiento parece ser extensivo a las autoridades de alto nivel. Por ejemplo, en Chiapas, altos cargos de la Fiscalía General de Justicia del estado informaron a Amnistía Internacional de que las órdenes de protección o de alejamiento no eran una opción viable.⁵⁶ Aseguraron que lo único que podían hacer era ordenar el arresto del agresor, pero que eso, por lo general, no valía la pena, ya que la demandante retiraba la denuncia de inmediato o el autor de los abusos quedaba en libertad bajo fianza por lo que los tribunales consideraban una falta que no merecía custodia preventiva. El derecho de las mujeres a la seguridad se ve gravemente socavado porque muchos agentes del Ministerio Público y de la policía no proporcionan información fiable sobre las órdenes de protección.

Incluso en casos en los que los tribunales civiles dictan órdenes por las que se prohíbe al agresor acercarse a la víctima o al hogar de ésta, se carece en gran medida de mecanismos específicos de la policía o de los servicios sociales dedicados a responder de urgencia al incumplimiento de las órdenes emitidas. La única opción que les queda a las mujeres si el agresor incumple la orden es llamar al número de emergencias de la policía o denunciar el incidente ante el tribunal. A pesar de estas graves limitaciones, varias mujeres subrayaron que la orden de alejamiento era uno de los pocos medios de protección a los que podían recurrir.

REFUGIOS

Estable[cer], subvencion[ar] y coordin[ar] una red viable de instalaciones y servicios de emergencia y alojamiento temporal para mujeres en riesgo de ser víctimas de violencia, o que lo hayan sido, y para sus hijos.

Estrategias y Medidas Prácticas de la ONU, 11.a

En los últimos años ha aumentado el número de casas refugio para sobrevivientes de la violencia. Los refugios son cruciales a la hora de proporcionar a las mujeres y a sus hijos e hijas seguridad temporal, atención médica y psicológica, asesoramiento jurídico, formación profesional e información sobre las opciones que tienen para evitar volver a un entorno violento. Hoy día hay en todo México 60 casas refugio, que forman parte de la Red Nacional de Refugios. De ellas, 36 son gestionadas por organizaciones de la sociedad civil y el resto, por autoridades estatales o municipales. Algunas están bajo la responsabilidad del DIF estatal o municipal, mientras que otras pertenecen al ámbito del instituto de las mujeres local. Las casas refugio ofrecen una amplia variedad de servicios y enfoques. No obstante, la Red Nacional promueve procedimientos normalizados sobre cómo abordar las necesidades de las mujeres y sus familias. En el momento de redactar este informe, estaba en curso la actualización de dichos procedimientos.

Neomi, de 20 años, procedente de Hermosillo, estado de Sonora, y madre de dos hijos, sufrió durante dos años la violencia continua y reiterada a que la sometía su esposo. En mayo de 2006, después de que su esposo la hubiese agredido físicamente, Neomi acudió al Ministerio Público para denunciar la agresión. Relató a Amnistía Internacional que los representantes del Ministerio Público se negaron a registrar la denuncia, añadieron que no había plazas en la casa refugio de mujeres y le aconsejaron que abandonara la ciudad. Le dijeron lo siguiente: «Cuando tenga un pie en la tumba y otro fuera, entonces regrese aquí».

El 24 de octubre de 2006, Neomi fue trasladada al hospital en ambulancia después de que su esposo la golpeará con tanta violencia que le fracturó la órbita del ojo y le hizo vomitar sangre. Según informes, el hospital se limitó a recetarle calmantes para el dolor y le dio el alta. El 25 de octubre, Neomi volvió a presentar una denuncia ante el Ministerio Público. En esta ocasión pudo prestar declaración y fue examinada por un perito médico. No se le facilitó ninguna copia de su declaración ni del certificado médico, pero la remitieron a la casa refugio para mujeres. Su esposo recibió una citación, pero inicialmente se negó a comparecer. Cuando posteriormente Neomi preguntó sobre la marcha del caso, se le contestó que se habían presentado cargos contra el esposo y que éste estaba siendo procesado, pero los funcionarios no le proporcionaron pruebas documentales de estas afirmaciones ni la mantuvieron informada de los procedimientos judiciales. Al comprobar que su ojo no sanaba, la dirección de la casa refugio la llevó a un hospital privado, donde se la informó de que debía operarse para evitar que el daño ocular fuera permanente. Cuando Amnistía Internacional entrevistó a Neomi, la casa refugio estaba intentando recaudar fondos para la operación y preparaba su traslado a un refugio situado en otra ciudad.

En los últimos años, las personas que trabajan en casas refugio han denunciado un aumento de las amenazas, agresiones y represalias por parte de los agresores. En 2005, Lydia Cacho, reconocida periodista y activista de los derechos de las mujeres que dirige una casa refugio en Cancún, estado de Quintana Roo, y el personal de otros tres refugios del país recibieron repetidas amenazas de conocidos delincuentes y de un ex policía en represalia por dar refugio a sus esposas, que se habían separado de ellos.⁵⁷ La policía federal proporcionó protección a Lydia Cacho, pero no se emprendieron acciones judiciales contra los autores de las amenazas

porque se alegó que las amenazas de muerte que habían dejado en los contestadores automáticos no servían de prueba en un juicio.

RENDICIÓN DE CUENTAS

Vel[ar] por la estricta observancia de aquellas normas de [los] códigos y leyes y procedimientos relativos a la violencia contra la mujer, a fin de que el sistema de justicia penal persiga todos los actos criminales de violencia contra la mujer y les dé la respuesta que corresponda.

Estrategias y Medidas Prácticas de la ONU, párr. 8.a

La impunidad por la comisión de delitos y por la negligencia de cargos públicos que no cumplen las obligaciones que les incumben en virtud de la legislación sigue siendo un problema de especial relevancia. En el caso de la violencia contra las mujeres, parece que la impunidad se mantiene en unos niveles elevados, pero la limitada disponibilidad de datos impide un análisis más detallado.

Uno de los obstáculos a la mejora de la respuesta oficial a las denuncias de violencia intrafamiliar contra las mujeres es la ausencia de medidas efectivas para que las víctimas y sus familias interpongan quejas contra las propias autoridades. Uno de los ejemplos más representativos de este problema ocurrió en Ciudad Juárez, donde, a pesar de las dos recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y a pesar de la investigación federal que concluía que más de 177 funcionarios podían ser responsables de negligencia criminal o administrativa en las decenas de investigaciones de asesinato realizadas con incompetencia, prácticamente ninguna de estas personas ha rendido cuentas de sus actos.

En muchos casos, no se informa a las mujeres ni a sus familiares sobre los derechos que les asisten ni sobre qué deben esperar de las autoridades. Esta desinformación limita su capacidad para juzgar si las autoridades han actuado adecuadamente o con la diligencia debida. Si una víctima o un familiar trata de obtener resarcimiento, las opciones que tiene a su alcance son: recibir asistencia de una organización no gubernamental local o de un abogado o abogada; presentar una denuncia ante la contraloría interna de la policía local o del Ministerio Público; o dirigirse a la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Las contralorías internas tienen potestad para abrir procedimientos disciplinarios contra los funcionarios del organismo en cuestión. Sin embargo, Amnistía Internacional ha expuesto en diversos informes la manera en que muchos órganos encargados de hacer cumplir la ley y Ministerios Públicos dejan de realizar investigaciones imparciales y efectivas sobre las denuncias presentadas contra miembros de su personal.⁵⁸ Así parece ocurrir sobre todo en las investigaciones de actos de violencia contra las mujeres, donde se han detectado posibles negligencias.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la red de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos (CEDH) tienen capacidad para investigar abusos de poder cometidos por instancias oficiales y para exhortar a las autoridades pertinentes a corregirlos. Tal como ha documentado Amnistía Internacional en informes previos, la trayectoria de las diferentes comisiones de derechos humanos en el ejercicio de estos poderes para hacer progresar la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos varía mucho.

Por lo que respecta a la violencia contra las mujeres, la conducta de las comisiones de derechos humanos también es desigual. La Comisión Nacional de Derechos Humanos formuló dos recomendaciones a raíz de lo siguiente: las autoridades estatales y federales no habían tomado medidas adecuadas para impedir y castigar los actos de violencia perpetrados contra mujeres en 1998 y 2003 en Ciudad Juárez, Chihuahua. Sin embargo, estas recomendaciones son una excepción, ya que la Comisión Nacional casi nunca ha abordado esta cuestión en otros contextos. A nivel estatal, las comisiones de derechos humanos también suelen mostrarse reacias a enfrentarse a estos asuntos. Por ejemplo, en el periodo comprendido entre 1993 y 2005, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua no emitió ni una sola recomendación relacionada con el patrón de violencia contra las mujeres que tenía lugar en el estado. En 2006 y 2007, Amnistía Internacional entrevistó a representantes de las Comisiones Estatales de Chiapas, Oaxaca, Sonora y Morelos. Aunque no todos manifestaron que la violencia contra las mujeres, sobre todo en el ámbito familiar la intrafamiliar, no recaía directamente en el ámbito de competencia de la comisión, la mayoría de ellos sí consideraban que su cometido en este ámbito se limitaba a una labor de educación o asesoramiento.⁵⁹

A causa de la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas y vigilancia, a menudo sólo se ejerce una presión limitada sobre la policía y el Ministerio Público u otros organismos para que cumplan con su obligación jurídica de garantizar el acceso a la justicia y la seguridad de las mujeres víctimas de violencia.

Tal como pone de relieve el siguiente caso, Amnistía Internacional cree que las Comisiones Estatales de Derechos Humanos podrían desempeñar un papel más eficaz en la promoción del derecho de las mujeres a la seguridad y la justicia.

El 5 de abril de 2002, María, joven de 14 años de la comunidad indígena de Zacatpexco, cercana a Tlapa de Comonfort, estado de Guerrero, fue violada y abandonada tras ser dada por muerta. Mientras se recuperaba en el hospital, no quiso denunciar la violación porque no había personal femenino experto que la ayudara. Sin embargo, con el apoyo de una persona asesora familiar, María presentó una denuncia por violación el 16 de mayo. El caso fue remitido a una agente de la Agencia Especializada del Ministerio Público en Delitos Sexuales y Atención a los Delitos de Violencia Familiar.

En un principio, se informó a María de que se presentarían cargos contra el autor de la violación, y que sería arrestado. Sin embargo, varias semanas después, la agente del Ministerio Público fue a visitarla a su casa acompañada del abogado del acusado con el fin de convencerla de que retirara la denuncia. Según María, la agente del Ministerio Público le dijo

que era improbable que las pruebas médicas bastasen para demostrar que se había cometido una violación, por lo que sería mejor que llegaran a un acuerdo económico con el agresor. Cuando la abogada de María obtuvo acceso al expediente del caso, observó que el informe médico había concluido que no existían pruebas de violación, y no documentaba otras lesiones graves que todavía eran visibles. La agente del Ministerio Público no visitó la escena del crimen, no solicitó el registro médico del hospital en el que María fue atendida justo después de la violación ni investigó el caso por ninguna otra vía. En junio de 2002, la agente del Ministerio Público archivó el caso sin informar a María.

En julio de 2002 se presentó una queja formal contra la agente del Ministerio Público y el perito médico ante la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del estado de Guerrero. A results de ello, la Comisión recomendó a la Procuraduría General de Justicia del estado de Guerrero que emprendiese una investigación. Ésta finalizó en noviembre de 2002 y determinó que el examen médico forense no se había practicado adecuadamente y que la agente del Ministerio Público no había cumplido ciertas obligaciones básicas. También se realizó una investigación interna, que concluyó que estas personas eran responsables de «irregularidades en el cumplimiento de su deber», por lo que fueron suspendidas de su cargo durante dos meses, pero no se emprendieron más acciones contra ellas. María tuvo que mudarse a otra región de México para rehacer su vida. No se ha procesado a nadie por violarla.

REPARACIÓN Y RESTITUCIÓN

[C]ercior[arse] de que las mujeres que hayan sido víctimas de violencia reciban, por vía oficial y extraoficial, una reparación rápida y justa del daño sufrido, incluido el derecho a reclamar restitución o compensación de la persona declarada culpable o del Estado.

Estrategias y Medidas Prácticas de la ONU, párr. 10.c

Recientemente se ha promulgado en México legislación que prevé el derecho de las mujeres víctimas de violencia a reparaciones, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. Sin embargo, la mayoría de las sobrevivientes entrevistadas por Amnistía Internacional no han recibido ninguna reparación, ni del maltratador ni del Estado. En la mayor parte de los casos, las víctimas concentran sus esfuerzos en obtener la custodia de los hijos e hijas y las pensiones alimenticias mediante procesos civiles de divorcio. Si una mujer no puede demostrar que el agresor está en situación de contribuir económicamente, es posible que no logre ningún sustento.

En los casos por vía penal, el agente del Ministerio Público debe reclamar el pago de reparaciones como parte de la querella presentada contra el agresor. Sin embargo, el cálculo de los daños se basa fundamentalmente en las lesiones físicas registradas. Estos registros son a menudo inadecuados y no reflejan la continuidad de los abusos cuando éstos han tenido lugar durante muchos años. En ocasiones, el Estado puede otorgar una ayuda económica de forma discrecional o, como en el caso de una mujer entrevistada, conceder una pequeña pensión por incapacidad cuando la lesión sufrida es tan grave que la víctima no puede

ganarse la vida. Salvo en estas situaciones excepcionales, es muy infrecuente que el Estado proporcione indemnización a las mujeres, pues alega que sólo el autor de los abusos está jurídicamente obligado a ello.

En 2002 se reformó la Constitución federal de modo que reconociese la responsabilidad del Estado de proporcionar indemnización por los daños que, con motivo de su «actividad administrativa irregular», causase en los bienes o derechos de las personas.⁶⁰ Sin embargo, incluso la legislación federal dispone que, para demostrar que ha habido irregularidades administrativas, la investigación interna del organismo responsable debe coincidir con la tesis de la persona demandante y hallar falta en su propio personal.⁶¹ Este limitado avance de la legislación federal no se ha incorporado al marco jurídico de muchos estados. A resultados de ello, en la mayoría de los casos no existe recurso jurídico efectivo para reclamar resarcimiento al Estado por no haber actuado diligentemente a la hora de proporcionar seguridad y justicia.

En muchos de los casos documentados en este informe, las autoridades no han actuado con la diligencia debida para impedir, investigar y castigar los actos de violencia contra las mujeres. Pese a ello, Amnistía Internacional no tiene constancia de ningún caso en el que el Estado haya ofrecido reparación a una mujer por no haber cumplido sus obligaciones para con ella.⁶²

Las normas internacionales de derechos humanos incorporan diversos elementos a la obligación de proporcionar plena reparación por violaciones de derechos humanos. Cabe mencionar: adecuada restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición.

El artículo 26 de la Ley General de 2007 supone un avance muy positivo en la normativa jurídica de este ámbito y establece expresamente que la restitución por la violencia feminicida debe ser conforme con el derecho internacional de los derechos humanos. Con arreglo a la ley, la restitución debe seguir estos pasos: «I. El derecho a la justicia pronta, expedita e imparcial: Se deben investigar las violaciones a los derechos de las mujeres y sancionar a los responsables; II. La rehabilitación: Se debe garantizar la prestación de servicios jurídicos, médicos y psicológicos especializados y gratuitos para la recuperación de las víctimas directas o indirectas; III. La satisfacción: Son las medidas que buscan una reparación orientada a la prevención de violaciones. Entre las medidas a adoptar se encuentran: a) La aceptación del Estado de su responsabilidad ante el daño causado y su compromiso de repararlo; b) La investigación y sanción de los actos de autoridades omisas o negligentes que llevaron la violación de los derechos humanos de las Víctimas a la impunidad; c) El diseño e instrumentación de políticas públicas que eviten la comisión de delitos contra las mujeres, y d) La verificación de los hechos y la publicidad de la verdad».⁶³

El 31 de agosto de 2005, el ex esposo de Marcela Blumenkron Romero irrumpió en la casa de ella, en Hermosillo, estado de Sonora, y la apuñaló en la espalda. La dejó parálitica durante cuatro meses y le causó una grave lesión neurológica, de duración prolongada, y reducción de la movilidad.

Marcela, de 49 años y madre de tres hijos, se había divorciado de su esposo en 1993, pero él seguía acosándola y amenazándola. En numerosas ocasiones durante esos años, Marcela había llamado al número de emergencia de la policía. Sin embargo, afirma que, cuando llegaban los agentes, siempre le decían que no podían hacer nada. Marcela contó a Amnistía Internacional que había presentado más de 10 denuncias ante el Ministerio Público. Se le denegó la protección en todas las ocasiones. A pesar de llevar 13 años divorciada, los agentes del Ministerio Público le aconsejaban que resolviese el problema directamente con su ex marido, ya que se trataba de un asunto de pareja.

Entre junio y agosto de 2005, Marcela Blumenkron presentó seis denuncias ante el Ministerio Público por acoso sexual, intimidación y amenazas de muerte. En una ocasión, cuenta que le dijeron: «Cuando vienes con un morotón, levantaremos la denuncia». Cuando preguntaba por qué no había sido su esposo al menos interrogado, le contestaban que no podían localizarlo.

Dos semanas antes de la agresión, el Ministerio Público ordenó el arresto del ex marido de Marcela cuando ésta se negó a abandonar la oficina a menos que se tomaran medidas. Marcela afirma que, cuando llevaban detenido a su ex esposo, vio al jefe de policía local bromear con él. Posteriormente le dijeron a Marcela lo siguiente: «No tengas miedo, no le va a hacer nada». El ex esposo quedó en libertad poco después de que ella se marchara de la oficina.

Tras el apuñalamiento, el ex esposo fue arrestado y procesado por intento de asesinato. No se presentaron cargos contra él por los años de amenazas y acoso sexual. Fue condenado a 10 años de prisión y a pagar daños y perjuicios, así como los gastos de la hospitalización de Marcela. Sin embargo, fue declarado insolvente, por lo que ella no ha obtenido ninguna indemnización de su ex esposo ni del Estado. Marcela recibe una exigua pensión por incapacidad. Su ex esposo ha apelado contra la duración de la condena. En el momento de redactar el presente informe, la apelación estaba pendiente de resolución ante el tribunal.

Marcela contó a Amnistía Internacional que temía por su seguridad cuando él quedase en libertad, pues cree que intentará matarla. Las autoridades todavía no se han comprometido a garantizar su protección cuando su ex esposo salga de la cárcel.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Según estudios oficiales citados, todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia en el ámbito familiar, siguen siendo muy comunes en México. El gobierno mexicano ha reconocido el gran reto al que se enfrenta para resolver esta forma de discriminación contra las mujeres. Se ha comprometido a implementar las recomendaciones de diversos órganos internacionales de derechos humanos y a cumplir las obligaciones que el derecho internacional de los derechos humanos le impone respecto a los derechos de las mujeres.

Se han adoptado medidas legales e institucionales para mejorar los mecanismos de prevención y castigo en los casos de violencia contra las mujeres. Estas medidas están siendo adoptadas gradualmente en todo el país, en mayor o menor medida.

Este informe muestra que muchas autoridades de alto nivel, especialmente en el ámbito estatal, todavía no entienden o no reconocen suficientemente que la violencia contra las mujeres constituye una violación grave de los derechos humanos y que el Estado tiene la responsabilidad de adoptar medidas adecuadas para prevenirla. Esto es especialmente cierto en el caso de la violencia contra las mujeres a manos de la pareja, en la familia o en el hogar, que a menudo sigue siendo considerada erróneamente como un asunto privado.

Amnistía Internacional ha concluido que esta deficiente comprensión puede explicar en parte, aunque no del todo, que en muchas ocasiones se subestime o no se tenga en consideración suficientemente el deber de proteger a las sobrevivientes de violencia familiar y a las personas a su cargo. Una respuesta a destiempo o ineficaz a menudo expone a las mujeres a un peligro mayor. La discriminación contra las mujeres es otra de las razones que subyace al hecho de que las víctimas de violencia contra las mujeres a menudo no reciben la atención que exige tanto la legislación nacional como el derecho internacional.

Amnistía Internacional considera un avance positivo la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de 2007 y la normativa conexas. Ahora es crucial reforzarla mediante un compromiso político, recursos, formación y rendición de cuentas, para garantizar que las perspectivas de género se integran de un modo eficaz en las políticas y actividades de las instituciones clave.

Los obstáculos para acceder a la justicia y la seguridad que se identifican en este informe afectan especialmente a las mujeres que son víctimas de violencia en el entorno familiar. Sin embargo, también son pertinentes para otras formas de violencia de género como la que se produce en la comunidad, en el lugar de trabajo o en la escuela. Las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de la ONU y el análisis de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ofrecen una hoja de ruta para introducir mejoras efectivas en la aplicación de la ley y en el funcionamiento de las instituciones judiciales, en especial en los ámbitos estatal y municipal.

Amnistía Internacional ha constatado que las autoridades estatales a menudo fomentan los procedimientos de conciliación entre las víctimas y los agresores en lugar de los procesos penales, colocando a las mujeres y a las personas a su cargo en una situación de riesgo mayor. Es fundamental que se lleve a cabo una revisión exhaustiva del uso de los procedimientos de conciliación para conceder prioridad a la seguridad de la mujer y de las personas a su cargo y garantizar que no se promueva la conciliación como una vía sustitutiva de las investigaciones judiciales. La organización también detectó que a menudo los exámenes médicos son insuficientes para documentar pruebas físicas y psicológicas asociadas a la violencia contra las mujeres en el hogar, lo que socava las investigaciones y los enjuiciamientos. Mejorar el acceso a exámenes médicos de calidad y que incorporen una perspectiva de género para las mujeres que han sido víctimas de violencia es fundamental para poner fin a la impunidad e incrementar la protección de estas mujeres.

Las importantes reformas del sistema de justicia penal que están empezando a acometerse en todo el país ofrecen oportunidades significativas para reforzar las medidas relacionadas con la investigación y el enjuiciamiento de los casos de violencia contra las mujeres. Sin embargo, es preciso adoptar medidas para garantizar que estas reformas no sirvan también para incentivar que los agentes del Ministerio Público busquen la conciliación entre las partes a través de mecanismos alternativos de resolución de conflictos entre la víctima y el responsable de delitos graves de violencia de género, incluida violencia sexual.

Convertir las reformas legales en avances concretos exige la acción del gobierno federal y de los gobiernos estatales a fin de garantizar que se asignan partidas presupuestarias suficientes para implementar la nueva legislación que protege los derechos de las mujeres y que dicha legislación se aplica de forma diligente. Todas las autoridades deben pasar de las amplias declaraciones de intenciones a la protección efectiva de los derechos de las mujeres. Es urgente llevar a cabo una evaluación completa e imparcial de la efectividad de las instituciones implicadas. Esta evaluación exige la recogida, el análisis y la publicación de datos fidedignos que servirían de base a los programas destinados a mejorar los índices de denuncias y de procesos judiciales, así como para garantizar la protección de las personas en situación de riesgo.

El reto al que se enfrentan todos los niveles de gobierno en México es garantizar que la nueva legislación y las medidas que se derivan de ella sirven para eliminar los obstáculos que impiden a las mujeres acceder a sus derechos, con el fin de proporcionarles seguridad, justicia y reparación.

RECOMENDACIONES:

Amnistía Internacional insta a las autoridades federales, estatales y municipales a que implementen el Programa de 14 puntos de Amnistía Internacional para la prevención de la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar, con el fin de garantizar la seguridad de las mujeres, su protección y autonomía, así como su bienestar físico y psicológico después de haber sido víctimas de violencia.⁶⁴

Condenar la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar

Los funcionarios públicos y los líderes políticos de todos los ámbitos, nacional, regional y local, deben condenar la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar de forma pública y sistemática, haciendo hincapié en su gravedad. Deben reconocer que la violencia doméstica es una violación de los derechos humanos y, en consecuencia, no constituye una cuestión privada, sino un asunto de interés público. Los funcionarios no deben invocar costumbres, cultura, tradiciones o creencias religiosas para eludir su responsabilidad de eliminar la violencia contra las mujeres.

Aumentar el conocimiento público de la violencia contra las mujeres

Deben iniciarse campañas generalizadas de concientización en escuelas, universidades, foros ciudadanos y lugares de trabajo con el fin de denunciar la violencia contra las mujeres, eliminar la estigmatización de las mujeres que han sufrido violencia, alentar a las sobrevivientes a buscar reparación y combatir las actitudes sociales discriminatorias imperantes contra la mujer. Deben utilizarse todos los medios de comunicación disponibles, entre ellos la prensa, Internet, conferencias y debates, y las campañas deben contar con la participación de líderes comunitarios, políticos municipales, periodistas y la sociedad civil. Toda la información debe resultar fácilmente accesible y estar disponible en las lenguas locales.

Utilizar el sistema educativo para cuestionar los prejuicios

Deben elaborarse e incorporarse a los programas de estudios de todos los niveles del sistema de enseñanza materiales educativos destinados a prevenir la violencia contra las mujeres y poner en tela de juicio los planteamientos que consideran aceptable esta violencia. El cuerpo docente y demás personal de la enseñanza deben formar parte del esfuerzo para vencer los prejuicios y estereotipos que relegan a las mujeres y a las niñas a papeles subordinados y facilitan la violencia contra las mujeres.

Abolir la legislación que discrimina a las mujeres

Todas las leyes, incluidas las leyes penales, civiles, de familia, de vivienda y de tierras deben revisarse para asegurar su conformidad con los principios de derechos humanos. Deben enmendarse todas las leyes, reglamentos y procedimientos que discriminen a las mujeres o permitan que persista la discriminación, así como toda ley que facilite o perpetúe la violencia contra las mujeres. La legislación y las normas sobre el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia deben identificar claramente las responsabilidades y las sanciones para los funcionarios que no cumplan con su deber con la debida diligencia.

Asegurar que la violencia contra las mujeres se trata como delito

Hay que asegurar que, tanto en el derecho como en la práctica, todas las formas de violencia contra las mujeres en la familia se consideran violaciones de derechos humanos y constituyen delito, que esos actos de violencia se investigan, juzgan y castigan de acuerdo con la gravedad del delito, y que las víctimas reciben una reparación adecuada. Todas las denuncias deben ser procesadas con igual determinación y exhaustividad, con independencia del lugar del país en el que resida la mujer.

Investigar las denuncias de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar y procesar a los responsables

Hay que garantizar que las autoridades pertinentes proporcionan un ambiente seguro y confidencial en el que las mujeres puedan denunciar la violencia que sufren en el ámbito familiar, que es obligatorio hacer constar todas las denuncias de este tipo de violencia, y que se investigan todas ellas con prontitud, imparcialidad y eficacia. Cuando se hayan recogido suficientes pruebas admisibles, debe procesarse a los sospechosos de conformidad con las normas internacionales sobre garantías procesales, garantizando al mismo tiempo que las condenas sean proporcionales a la gravedad del delito. En caso de sobreseimiento deben hacerse públicas las razones.

Eliminar los obstáculos que impiden los procesamientos por actos de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar

Deben investigarse las razones por las cuales los índices de denuncia, procesamiento y condena por actos de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar son tan reducidos, y deben abordarse los obstáculos y defectos detectados por dichas investigaciones. Deben implementarse las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de la ONU para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal, de 1998. Deben desarrollarse e implantarse protocolos sobre recogida y evaluación de pruebas, que incluyan exámenes psicológicos y autopsias, para garantizar que se recogen, se

almacenar y se analizan debidamente todas las pruebas de violencia de género, incluida la violencia sexual.

Debe emitirse una directiva que prohíba a los funcionarios solicitar a las víctimas que entreguen la carta de citación judicial a su agresor.

Debe llevarse a cabo una revisión nacional de los procedimientos que rigen los acuerdos de conciliación o mediación, para garantizar que las mujeres no corren un riesgo mayor o no son presionadas para hacer uso de esos procedimientos en lugar de iniciar un proceso penal.

Proporcionar formación obligatoria a funcionarios en materia de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar

Deben instituirse y financiarse programas obligatorios de formación para funcionarios –entre ellos policías, profesionales de la abogacía, jueces, peritos y personal médico, trabajadores sociales, funcionarios de inmigración y docentes– para reforzar la perspectiva de género en la forma de identificar los casos de violencia doméstica, de garantizar la seguridad de las sobrevivientes y de recoger, salvaguardar, examinar y presentar las pruebas.

Proporcionar fondos adecuados

Deben asignarse fondos adecuados a programas para abordar la violencia contra las mujeres en todos los sectores, entre ellos el sistema de justicia penal, la educación, los servicios sociales, la salud y la vivienda, para garantizar que la asistencia sea igualmente accesible y de calidad equivalente en todo el país.

Las autoridades federales, estatales y municipales deben garantizar que los fondos son suficientes como para permitir la aplicación efectiva de leyes que protejan a las mujeres de la violencia y proporcionar a las sobrevivientes el apoyo y las medidas de rehabilitación necesarios. Estos fondos también deben permitir la evaluación del impacto y la implementación de medidas para garantizar el acceso de las mujeres a la protección y la justicia.

Proporcionar refugios seguros a las mujeres que huyen de la violencia

Debe financiarse y ampliarse la cobertura de suficientes refugios temporales para las mujeres, que no comprometan su intimidad, su autonomía personal ni su libertad de circulación. Estos lugares deben prestar apoyo y asistencia para la recuperación física y psicológica de las mujeres, y ayudarlas a conseguir acceso a viviendas adecuadas y seguras a largo plazo y de acuerdo con las mejores prácticas.

Todos los estados deben desarrollar medidas efectivas de respuesta urgente a las denuncias de casos de violencia contra las mujeres o de desaparición de mujeres.

Proporcionar servicios de apoyo y asistencia jurídica a las mujeres

Deben instituirse y financiarse servicios de asistencia a las mujeres que han sido víctimas de violencia en el ámbito de la familia, en colaboración con organizaciones pertinentes de la sociedad civil cuando proceda, de modo que esas mujeres puedan tener acceso al sistema de justicia penal y civil y, cuando sea necesario, a asesoramiento jurídico gratuito en cuestión de divorcio, custodia de menores y herencia. Debe garantizarse que tengan acceso a servicios de salud y de apoyo adecuadamente financiados, incluida la asistencia psicosocial. Los servicios deben ser accesibles, tanto desde el punto de vista idiomático como cultural, a todas las mujeres que los necesiten.

Debe concluirse y llevarse a cabo la sustitución de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar. La directiva sustitutoria (NOM-046-SSA2-2005) debe abordar todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia sexual. Debe también incluir una oferta obligatoria de servicios de interrupción voluntaria, legal y gratuita de un posible embarazo a todas las víctimas de violencia sexual.

Reducir el riesgo de violencia armada

Deben retirarse todas las armas de fuego de aquellos hogares en los que se han producido actos de violencia doméstica. Debe garantizarse que el personal de salud y de asistencia social formula preguntas sobre la posesión de armas de fuego en las encuestas sobre cuestiones demográficas, sociales y de salud.

Recoger y publicar datos sobre la violencia contra las mujeres

Hay que asegurar que la violencia contra las mujeres queda plenamente reflejada en los informes y estadísticas oficiales, y que la recolección de información cualitativa y cuantitativa se realiza en un formato normalizado, desglosada según el género y otros factores pertinentes, y puede verificarse. Debe asegurarse que todos los organismos pertinentes del gobierno recogen y publican información y estadísticas sobre la violencia contra las mujeres, que comparten la información y que dicha información es utilizada por los encargados de la formulación de políticas al elaborar programas y políticas efectivos con miras a abordar la violencia contra las mujeres. Deben desarrollarse indicadores para determinar la efectividad de las instituciones clave a nivel federal, estatal y municipal encargadas de la prevención, investigación y castigo de la violencia contra las mujeres, especialmente la violencia en el ámbito familiar.

Informar a las mujeres sobre sus derechos

Hay que asegurar que las mujeres que han sido víctimas de violencia tienen acceso a información sobre sus derechos y los servicios y apoyo que les corresponden. Debe elaborarse y distribuirse, en colaboración con la sociedad civil, un manual práctico para las sobrevivientes y sus familiares en el que se recojan sus derechos y el modo de garantizar que son respetados. El manual debe exponer en detalle la obligación de las autoridades de abordar la violencia contra las mujeres y debe enumerar los remedios civiles y penales existentes. Debe exponer también el derecho de la víctima a recibir protección y debe describir el procedimiento para presentar una denuncia contra las autoridades que incumplan estas obligaciones. Debe exigirse que las comisarías de policía, los centros de salud y otros organismos estatales difundan esta información. Debe exigirse que todos los organismos competentes elaboren, apliquen y comprueben el cumplimiento de directrices y procedimientos que abarquen todos y cada uno de los pasos dados al responder a casos de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar, y especifiquen las medidas que se tomarán en caso de incumplimiento.

Debe respaldarse el trabajo de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y de defensa de los derechos de las mujeres que prestan asistencia a las mujeres víctimas de violencia y que vigilan la aplicación de la nueva legislación con el fin de garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Debe garantizarse que se ponen en práctica las recomendaciones de la sociedad civil para la mejora del cumplimiento de las obligaciones legales.

NOTAS

1 Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, http://www.e-mujeres.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Encuesta_Nacional_sobre_la_dinamica_de_las_re, consultada el 7 de mayo de 2008.

2 México es una república federal compuesta por 31 estados y el Distrito Federal. Cuenta con un poder ejecutivo, legislativo y judicial de ámbito federal. La Constitución mexicana establece la relación entre los gobiernos federal y estatales, que son «libres y soberanos», cada uno con sus propios poderes ejecutivo, legislativo y judicial y su constitución. Cada estado tiene también su propia policía de seguridad pública, policía judicial y Ministerio Público. Los códigos penales y de procedimiento penal estatales establecen los procedimientos y las penas para todos los delitos que no son de índole federal. Los delitos federales se reducen principalmente a crímenes internacionales o que implican a más de un estado, y especialmente la delincuencia organizada.

3 La Procuraduría General de la República concluyó en su investigación especial sobre los homicidios de mujeres perpetrados en Ciudad Juárez a lo largo de más de un decenio que no existía un patrón de violencia de género, sino sólo varios casos de violencia doméstica y homicidios de mujeres que en su mayoría no estaban relacionados.

4 Cuando en agosto de 2005 Amnistía Internacional entrevistó a una ex fiscal federal especial que había investigado los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, ésta afirmó que la violencia doméstica no podía ser considerada violencia de género.

5 Convención de Belém do Pará, artículos 1 y 7.

6 Informe del relator especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, A/HRC/7/3, 15 de enero de 2008, párr. 70.

7 En 2000, el Comité de Derechos Humanos indicó que la violencia doméstica puede dar origen a la violación del derecho a no ser sometido a torturas ni a malos tratos a tenor del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Como complemento de esta afirmación, el Comité ha mencionado la necesidad de que los Estados aprueben leyes

específicas contra la violencia doméstica que tipifiquen como delito la violación conyugal. De manera más específica, ha exhortado a los Estados a velar por que en sus sistemas judiciales se incorporen las órdenes de alejamiento para proteger a las mujeres de los familiares violentos, se creen refugios y se presten otras formas de apoyo a las víctimas, a arbitrar medidas para alentar a las mujeres a denunciar la violencia doméstica a las autoridades, y a brindar «alivio material y psicológico a las víctimas». El Comité contra la Tortura también se ha referido a la incidencia de la violencia doméstica y a la necesidad urgente de proteger a las mujeres adoptando medidas legislativas específicas y otras medidas. El Comité ha subrayado la necesidad de adoptar medidas en los casos en que los miembros de la familia mantengan encerrada a la mujer, al parecer contra su voluntad, y la importancia de velar por que se exija que haya procedimientos probatorios justos. Véase el informe del relator especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, A/HRC/7/3, 15 de enero de 2008.

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

9 Véase, por ejemplo, la observación general 31 del Comité de Derechos Humanos, el comité de expertos que vigila el cumplimiento por parte de los Estados del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Véase también la observación general 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

10 Convención de Belém do Pará, artículos 7 y 8, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general 19.

11 Resolución de la Asamblea General de la ONU sobre Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer, doc. ONU A/RES/52/86, 2 de febrero de 1998, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/764/62/PDF/N9876462.pdf?OpenElement>.

12 Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, CIDH, Organización de Estados Americanos, enero de 2007, párrs. 123 - 237 (OEA/Ser.LV/III., Doc. 68). <http://www.cidh.org/women/acceso07/indiceacceso.htm>.

13 CEDAW/C/MEX/CO/6, 25 de agosto de 2006, párr. 8.

14 Resolución de la Asamblea General de la ONU, Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer; A/Res 61/143, 30 de enero de 2007, párr. 8.

15 Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación (11 de julio de 2003); Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres (3 de agosto de 2006). Entre los avances legislativos a nivel estatal se encuentran los siguientes: 32 entidades federativas cuentan ahora con leyes que abordan, previenen y castigan la violencia doméstica y con códigos civiles o de familia que reconocen la violencia doméstica como un motivo de divorcio. Además, 29 estados han tipificado la violencia doméstica como delito (los que no lo han

hecho son los estados de Campeche, Querétaro y Tlaxcala), y 18 entidades federativas han considerado como delito la violación dentro del matrimonio (las 14 que no lo han hecho son Campeche, Colima, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas). Por otra parte, 26 estados han tipificado el acoso sexual como delito (los que no lo han hecho son Campeche, Guanajuato, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas y Tlaxcala). Fuente: Inmujeres: http://estadistica.inmujeres.gob.mx/documentos_download/PRESENTACIONLEYINMUJERES.ppt.

16 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena. Época; Primera Sala; XXIII, enero de 2006; pág. 659, SCJN. La jurisprudencia anterior lo consideraba como el ejercicio indebido de un derecho del hombre (Tesis: 1.ª/J. 10/94).

17 Por ejemplo, en algunos estados la violencia doméstica aún no ha sido tipificada como delito y en otros, como el de Querétaro, la pena por estupro (cópula mediante seducción o engaño con mujer casta y honesta, púber, menor de 17 años) puede ser evitada si el perpetrador se casa con la víctima.

18 Por lo general, sólo se consideran delitos de índole federal los que tienen relación con la delincuencia organizada, los que implican a más de un estado o a algún otro país, o cuando se cree que el autor es un agente federal.

19 El índice total de asesinatos era de 8,85 asesinatos por cada 100.000 habitantes: 2,28 mujeres por cada 100.000 y 15,48 hombres por cada 100.000. «Violencia feminicida en la República Mexicana»; Comisión Especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los feminicidios en la república mexicana y a la procuración de justicia vinculada; Congreso Mexicano de la Unión, Cámara de Diputados, LIX legislatura.

20 Hombres y Mujeres en México, 2007, P442, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujeresyhombres/2007/MyH_2007_6.pdf.

21 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>.

22 Plan Nacional de Desarrollo, Estrategia 5.4, <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=procuracionjusticia>.

23 España: *Más allá del papel. Hacer realidad la protección y la justicia para las mujeres ante la violencia de género en el ámbito familiar* (Índice AI: EUR 41/005/2005); Albania: *Violence against Women in the Family: «It's not her shame»* (Índice AI: EUR 11/002/2006); Belarus: *Domestic violence – more than a private scandal* (Índice AI: EUR 49/014/2006); Jamaica: *Violencia sexual contra las mujeres y las niñas en Jamaica: «Sólo un poco de sexo»* (Índice AI: AMR 38/002/2006); Nigeria: *AI statement for the public hearing on the hearing on the domestic violence and related matters bill* (Índice AI: AFR 44/010/2006); Ukraine: *Domestic Violence – Blaming the Victim* (Índice AI: EUR 50/005/2006); Hungría: *Un clamor ignorado*.

La falta de protección a las mujeres frente a la violación y la violencia sexual en el hogar (Índice AI: EUR 27/002/2007); *Estados Unidos: Laberinto de injusticia. Falta de protección de las mujeres indígenas frente a la violencia sexual* (Índice AI: AMR 51/035/2007).

24 La Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (artículo 2) y la Convención de Belém do Pará (artículo 2) incluyen la violencia psicológica en su definición de violencia contra las mujeres.

25 Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, informe del secretario general, Asamblea General de la ONU, 6 de julio de 2006, A/61/122/Add.1, párs. 167-170. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/443/51/PDF/N0644351.pdf?OpenElement>.

26 Researching violence against women –OMS, PATH 2005– http://www.path.org/files/GBV_rvw_complete.pdf, p. 22. Véase también *Violencia contra la mujer: Consulta de la OMS*, Ginebra, 5-7 febrero de 1996. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1996 (documento FRH/WHO/96.27, disponible en http://whqlibdoc.who.int/hq/1996/FRH_WHD_96.27.pdf, consultado el 20 de febrero de 2008).

27 Researching violence against women –OMS, PATH 2005– http://www.path.org/files/GBV_rvw_complete.pdf, p. 22. Véase también *Violencia contra la mujer: Consulta de la OMS*, Ginebra, 5-7 febrero de 1996. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1996 (documento FRH/WHO/96.27, disponible en http://whqlibdoc.who.int/hq/1996/FRH_WHD_96.27.pdf, consultado el 20 de febrero de 2008).

28 Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, informe del secretario general, Asamblea General de la ONU, 6 de julio de 2006, A/61/122/Add.1, párs. 173-177, consultado el 11 de febrero de 2008. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/443/51/PDF/N0644351.pdf?OpenElement>.

29 Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003, Instituto de la Mujer, noviembre de 2004, p. 94. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100776.pdf.

30 Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006, http://www.e-mujeres.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Encuesta_Nacional_sobre_la_dinamica_de_las_re, consultada el 7 de mayo de 2008.

31 Según la encuesta, el 83 por ciento de las personas que ejercían violencia doméstica eran hombres y el 17 por ciento mujeres.

32 Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003, Instituto de la Mujer, noviembre de 2004, p. 50. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100776.pdf.

33 Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres (ENVIM), Instituto Nacional de Salud Pública, Ciudad de México, 2003, p. 50, http://www.mujerysalud.gob.mx/mys/doc_pdf/encuesta.pdf.

34 Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer, Doc. ONU A/RES/52/86, 2 de febrero de 1998.

35 CIDH, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 68, 20 de enero de 2007, párr. 141.

36 CIDH, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 68, 20 de enero de 2007, párr. 149.

37 El 19 de febrero de 2007, el procurador general de Justicia del estado de Morelos declaró lo siguiente ante un periódico local, *El Sol de Cuernavaca*: «La prostitución y la infidelidad es la principal causa por la que se han realizado los asesinatos contra las mujeres». Posteriormente retiró esta afirmación.

38 La jurisprudencia creada el 7 de febrero de 2007 reconocía la admisibilidad de las pruebas recabadas por la policía al entrar sin orden judicial en un domicilio particular para detener a personas en flagrante delito. Novena Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, agosto de 2007, p. 224, <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=171739&cPalPrm=&cFrPrm=>.

39 Ley General de Salud, art. 172; Ley de Asistencia Social, art. 27. <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/22.htm?s=>.

40 Sitio web del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, objetivos estratégicos: <http://dif.sip.gob.mx/dif/?contenido=16>.

41 Por ejemplo, Ley de Prevención y Asistencia contra la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Morelos, art. 23: http://www.congresomorelos.gob.mx/files/middle_frame_e_archivos/Images/leyes/Ley%20De%20Prevencion%20Y%20Asistencia%20Contra%20La%20Violencia%20Intrafamiliar%20Para%20El%20Estado%20De%20Morelos.pdf.

42 Entrevista realizada al DIF de Chiapas, mayo de 2006.

43 Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, CIDH, Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 68, enero de 2007, párr. 161.

44 E/CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006, párr. 53; Observaciones finales del CEDAW, El Salvador, doc. ONU A/58/38, 20 de marzo de 2003, párr. 257; Observaciones finales del CEDAW, Colombia, doc. ONU CEDAW/C/COL/CO/6, párr. 19.

45 «[L]os exámenes médico-legales no siempre contribuyen al establecimiento de la verdad por la falta de capacitación en casos de violencia contra las mujeres y la consiguiente interpretación subjetiva de los profesionales», CIDH, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 68, 20 de enero de 2007, párr. 143.

46 Véanse, por ejemplo: Código Penal Federal, arts. 288 a 293; Código Penal del Estado de Sonora, art. 243; Código Penal para el Estado de Morelos, art. 121; Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, art. 271.

47 Amnistía Internacional ha documentado cómo esta misma clasificación de la gravedad de las lesiones ha sido empleada por agentes del Ministerio Público para justificar que no se inicien procesamientos por actos de tortura cuando la víctima no puede aportar pruebas de lesiones físicas graves y duraderas. *México: Leyes sin justicia. Violaciones de derechos humanos e impunidad en el sistema de justicia penal y de seguridad pública* (Índice AI: AMR 41/002/2007).

48 Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (conocido como Protocolo de Estambul), http://www2.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/8rev1_sp.pdf.

49 Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, CIDH, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 68, 20 de enero de 2007, párrs. 128 y 136.

50 NORMA Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar. <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/190ssa19.html>.

51 Paulina, menor de edad, fue víctima de una violación de la cual resultó embarazada. Se le negó su derecho legal a abortar. Posteriormente fructificó su petición ante la CIDH y el gobierno mexicano accedió a otorgarle reparación, <http://www.cidh.org/annualrep/2007sp/Mexico161.02sp.htm>.

52 Los pasos encaminados a promulgar una nueva Norma sobre Prestación de Servicios de Salud NOM-046-SSA2-2005 (Criterios para la Atención Médica de la Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres) comenzaron en 2005. Sin embargo, en el momento de redactar el presente informe, la norma seguía sometida a debates en el gobierno.

53 Novena Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, enero de 2007, p. 173; Tesis: 1.ª/J. 69/2006; Jurisprudencia: Materia(s): Civil. <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=173572&cPalPrm=DIVORCIO,&cFrPrm=%20>.

54 Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, CIDH, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 68, 20 de enero de 2007, párr. 146.

55 Entrevista al procurador general de Justicia del estado de Sonora, noviembre de 2006.

56 Entrevista al fiscal general adjunto del estado de Chiapas, junio de 2006.

57 Véanse la Acción Urgente 37/05, AMR 41/004/2005, de 16 de febrero de 2005, y sus actualizaciones.

58 *México: Leyes sin justicia. Violaciones de derechos humanos e impunidad en el sistema de justicia penal y de seguridad pública* (Índice AI: AMR 41/002/2007); *México: Oaxaca. Clamor por la justicia* (Índice AI: AMR 41/031/2007); *México: Violencia contra las mujeres en México* (Índice AI: AMR 41/028/2006); *México: «¿Cómo puede una vida valer tan poco?». Homicidios ilegítimos e impunidad en la ciudad de Reynosa* (Índice AI: AMR 41/27/2006); *México: Abusos desoídos en Guadalajara. La resistencia a esclarecer violaciones de los derechos humanos sólo perpetúa la impunidad* (Índice AI: AMR 41/034/2004); *México: Muertes intolerables. Diez años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua* (Índice AI: AMR 41/026/2003); *México: Juicios injustos. Tortura en la administración de justicia* (Índice AI: AMR 41/007/2003). Los informes están disponibles en <http://www.amnesty.org/es>.

59 La Comisión de Derechos Humanos del estado de Sonora es una de las pocas que ha abierto un expediente sobre la realización de las investigaciones oficiales de asesinatos de mujeres en 2006, pero no halló negligencia.

60 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 113; <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/114.htm?s=>.

61 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, art. 77 bis, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>.

62 Hay un caso en Ciudad Juárez que puede considerarse una excepción: allí se ha creado un fondo especial para ayudar a las víctimas y a sus familias. Sin embargo, este mecanismo no incluye un reconocimiento oficial de la responsabilidad del Estado por sus errores.

63 Ley General del Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, art. 26.

64 <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ACT77/012/2006/es/dom-ACT770122006es.html>.

DÓNDE ESTAMOS

DIRECCIONES DE AMNISTÍA INTERNACIONAL EN LOS PAÍSES DE HABLA HISPANA Y PORTUGUESA

ARGENTINA

Amnistía Internacional
Uruguay 775, 4A
1015 Buenos Aires
Tels.: (+54 11) 4372.4818 / 4372.1736 /
4372.3141 / 4372.3404 / 4372.3643
administracion@amnesty.org.ar
www.amnesty.org.ar

BOLIVIA

Tal Tal N.º 582
y Presbítero Medina
(Zona Sopocachi) - La Paz
Tel.: (591-2) 2413096
Casilla Postal 8767
www.bo.amnesty.org

CHILE

Amnistía Internacional
Huelén 164 - Piso 2º
750-0617 Providencia
Santiago de Chile
Tel.: (56-2) 235-5945
info@amnistia.cl
www.cl.amnesty.org

ECUADOR

Amnistía Internacional
International Mobilization Program
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
Londres WC1X 0DW, Reino Unido
aiecuador@amnesty.org
www.ec.amnesty.org

ESPAÑA

Amnistía Internacional
Fernando VI, 8, 1º Izd.
28004 Madrid
Tel.: 91 310 12 77
info@es.amnesty.org
www.es.amnesty.org

ESTADOS UNIDOS

Amnesty International
5 Penn Plaza, 14th floor
New York, NY 10001
Tel.: (1 212) 807 84 00
admin-us@aiusa.org
www.amnestyusa.org

MÉXICO

Amnistía Internacional
Calle Tajín 389, Col. Narvarte;
Del. Benito Juárez;
C.P. 03020 México DF
Tels.: (55) 5687 6010
(55) 5636 6776
admin-mx@sections.amnesty.org
www.amnistia.org.mx

PARAGUAY

Amnistía Internacional
Tte. Zotti N.º 352,
e/ Hassler y Boggiani
Barrio Villa Morra
Asunción
Telefax: (+595 21) 604 329
ai-info@py.amnesty.org
www.py.amnesty.org

PERÚ

Amnistía Internacional
Enrique Palacios N.º 735 - A
Lima 18
Tels.: 51 1 2415625
51 1 2412114
Fax: 51 1 4471360
postmast@amnistiaiperu.org.pe
www.amnistia.org.pe

PORTUGAL

Amnistía Internacional
Av. Infante Santo, 42, 2º
1350 - 179 Lisboa
Tel.: 386 16 52
aisp@ip.pt
www.amnistia-internacional.pt

PUERTO RICO

El Roble, 54, Ofc. 11
Río Piedras
Puerto Rico 00925
Tel.: 787 763 8318
Fax: 787 763 5096
amnstiapr@amnestypr.org
www.amnstiapr.org

REPÚBLICA DOMINICANA

Amnistía Internacional
Apartado 20.578
Santo Domingo

URUGUAY

Amnistía Internacional
Wilson Ferreira Aldunate 1220 Montevideo
Tel.: 900 79 39
Fax: 900 98 51
oficina@amnistia.org.uy
www.amnistia.org.uy

VENEZUELA

Amnistía Internacional
Apartado Postal 17386
Parque Central - Caracas 1010
Tel.: 576 53 44 / Fax: 572 94 10
amnistia@cantv.net
www.ve.amnesty.org

Si en su país no existe sección de Amnistía puede dirigirse a:


Editorial Amnistía
Internacional, S. L. (EDAI)
Valderribas, 13
28007 Madrid
España
Tels.: (34) 91 433 41 16 / 25 20
Fax: (34) 91 433 65 68
www.amnesty.org/es

O bien a:

Amnesty International
International Secretariat
1 Easton Street
Londres WC1X 0DW
Reino Unido
Tel.: (44-171) 413 55 00
www.amnesty.org

A black and white photograph showing a person's silhouette against a bright, overexposed sky. A single strand of barbed wire runs horizontally across the upper portion of the frame. The person's silhouette is dark and occupies the lower and middle portions of the image, with their head tilted upwards.

**...QUIERO
AYUDAR**



YA SEA EN UN CONFLICTO DE GRAN REPERCUSIÓN
O EN UN RINCÓN PERDIDO DEL PLANETA,
AMNISTÍA INTERNACIONAL ACTÚA EN FAVOR DE LA
JUSTICIA Y LA LIBERTAD PARA TODAS LAS PERSONAS
Y PERSIGUE EL RESPALDO DE LA OPINIÓN PÚBLICA
PARA CONSTRUIR UN MUNDO MEJOR.

¿QUÉ PUEDES HACER?

Activistas de todo el mundo han demostrado que es posible oponer resistencia a quienes socavan los derechos humanos. Intégrate en este movimiento. Haz que las cosas cambien. Pide responsabilidades a quienes están en el poder.

- Únete a Amnistía Internacional e intégrate en un movimiento formado por personas de todo el mundo que trabajan para poner fin a las violaciones de derechos humanos. Ayúdanos a hacer que las cosas cambien.
- Haz una donación en apoyo del trabajo de Amnistía Internacional.

Juntos conseguiremos que se nos oiga.

Me interesa recibir información sobre cómo unirme a Amnistía Internacional

Nombre y apellido(s) _____

Domicilio _____

País _____

Correo-e _____

Quiero hacer una donación a Amnistía Internacional
(Indiquen la divisa de su donativo)

Cantidad _____

Con cargo a mi ☐ Visa ☐ Mastercard

Número

Caduca en _____

Firma _____

Envía este formulario a la oficina de Amnistía Internacional de tu país.
Si en tu país no hay oficina, envía el formulario al Secretariado Internacional en Londres:
Amnistía Internacional, Secretariado Internacional, Peter Benenson House, 1 Easton Street,
London WC1X 0DW, Reino Unido.

LA LUCHA DE LAS MUJERES POR LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA

VIOLENCIA FAMILIAR EN MÉXICO

La violencia en el ámbito familiar es la forma más común de violencia contra las mujeres en el mundo. Según un estudio oficial, en México, casi una de cada cuatro mujeres afirmó que había sufrido violencia física o sexual a manos de su pareja o ex pareja.

Este informe cuenta la historia de muchas mujeres que sufren violencia, y describe los obstáculos a los que han de enfrentarse para acceder a la seguridad y la justicia en México. Muestra cómo las mujeres que intentan denunciar la violencia a menudo se encuentran con indiferencia, discriminación y obstrucciones. También describe cómo algunos sistemas, más que ofrecer protección, ponen a las mujeres en un riesgo aún mayor de ser agredidas.

En 2007, México adoptó nueva legislación a fin de garantizar a las mujeres el derecho a disfrutar de una vida libre de violencia, pero esto aún no se ha llevado a la práctica. Amnistía Internacional se une al llamamiento de la sociedad civil mexicana en favor de que todas las autoridades sin excepción apliquen de forma efectiva la nueva legislación, y les pide que adopten el Programa de 14 puntos de Amnistía Internacional, a fin de garantizar el acceso a la justicia y la protección eficaz a las mujeres que sufren violencia en el ámbito familiar.

Amnistía Internacional
Secretariado Internacional
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
Reino Unido

www.amnesty.org/es

Índice AI: AMR 41/021/2008
Agosto de 2008

NO MÁS VIOLENCIA
CONTRA LAS MUJERES
AMNISTÍA
INTERNACIONAL

