

Análisis y propuestas  
para el seguimiento  
de la sentencia de la  
Corte Interamericana  
de Derechos Humanos  
en contra del Estado  
mexicano.

# *Campo Algodonero*



# *Campo Algodonero*



**Análisis y propuestas para el seguimiento  
de la sentencia de la Corte Interamericana  
de Derechos Humanos en contra del Estado  
mexicano**

Corte Interamericana de Derechos Humanos,  
Caso González y otras (“Campo Algodonero”)  
vs. México  
Sentencia de 16 de noviembre de 2009  
(excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas)

**Campo Algodonero. Análisis y propuestas para el seguimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado mexicano.**

- © Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez A.C.
- © Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – CLADEM

C. Artículo 3 #354  
Col. Burocrata 2da. Sección,  
Ciudad. Juárez C.P. 32340, Chihuahua. México.  
e-mail:redmmj@hotmail.com  
Página web: [www.mesademujeresjuarez.org](http://www.mesademujeresjuarez.org)

Apartado Postal 11-047, Lima Perú  
Telefax: (51 1) 4635898  
e-mail: [oficina@cladem.org](mailto:oficina@cladem.org)  
Página web: [www.cladem.org](http://www.cladem.org)

*Análisis y texto:*  
Andrea Medina Rosas

*Diseño:*  
Andrés Mario Ramírez Cuevas

*Impresión:* Roberto Domínguez

*Primera Edición:*  
Distrito Federal, México, febrero 2010

1,000 ejemplares.

Documento de análisis sobre la sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas).

La presente publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Heinrich Böll.

# Índice

- 5** Introducción
- 9** Esmeralda, Laura Berenice y Claudia Ivette
- 11** Irma, Benita y Josefina. Madres y familiares, también ofendidos
- 13** Las otras víctimas de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez
- 15** Las organizaciones representantes y de apoyo
- 17** Las instituciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos
- 21** La sentencia
- 23** Contexto del caso de acuerdo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos
- 33** El proceso del caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos
- 51** Las resoluciones de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su seguimiento.
  - Decisiones
  - Declaraciones
  - Disposiciones
- 85** Cuadro cronológico y de propuestas para el seguimiento del cumplimiento de las disposiciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
- 89** Línea de tiempo del caso



El 10 de diciembre de 2009, día en el que se conmemora la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH o Corte) publicó la sentencia del caso Campo Algodonero, en la que condena al Estado mexicano por violar los derechos humanos de tres mujeres desaparecidas, torturadas (la Corte utiliza los términos de maltratadas o vejadas) y asesinadas en Ciudad Juárez, México, así como por violar derechos humanos de sus madres y familiares.

La sentencia es emblemática por diversas razones, destacamos aquí cinco:

1. Se condena al Estado mexicano por violar derechos humanos y señala su responsabilidad internacional –en el ámbito interamericano– por incumplir sus deberes por los hechos vinculados a tres víctimas y sus familias, en un contexto de violencia contra las mujeres que se ha documentado en Ciudad Juárez desde 1993.
2. Por ser un caso todavía vigente, marcado por la impunidad en el ámbito nacional y por un largo proceso, de siete años, ante el Sistema Interamericano, es una sentencia histórica que define acciones de reparación del daño para las personas ofendidas directamente en el caso, así como medidas de no repetición, es decir, reformas en las instituciones y con autoridades, programas de prevención y de atención, e incluso políticas públicas dirigidas a la población en general, con el fin de realizar los cambios sociales y en el Estado para que los derechos humanos sean una realidad en Ciudad Juárez y en México.
3. La CorteIDH confirma su competencia para juzgar posibles violaciones a los derechos y obligaciones definidos en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará) y con ello los derechos de las mujeres se reafirman como derechos humanos, universales, exigibles y justiciables.
4. La Corte consolida los conceptos y metodología de la perspectiva de género en la interpretación judicial. Además confirma a la perspectiva de género como característica central de exigencia para evaluar las acciones que los Estados emprendan para reparar los daños y cumplir con sus obligaciones.

5. Los argumentos utilizados en torno al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, el análisis jurídico realizado con una perspectiva de género, así como las medidas de reparación definidas en la sentencia, tienen un impacto directo en las acciones a desarrollar en Ciudad Juárez, y un impacto potencial en México, en la región interamericana y en el mundo.

Sin embargo, la sentencia no es el punto final de un proceso judicial. De hecho, inicia una etapa crítica para garantizar efectivamente la reparación de los daños. Este es el momento oportuno y necesario para apropiarse de esta sentencia como una herramienta jurídica y política para reflexiones y acciones a niveles local, regional e internacional, con el fin de hacer realidad todo lo determinado por la Corte y seguir avanzando más allá.

El objetivo de esta publicación es propiciar el acercamiento a los contenidos de la sentencia y su seguimiento. Se resaltan puntos y propuestas que buscan facilitar su análisis y debate, pero de manera principal, se quiere y espera motivar a la acción de las organizaciones civiles cercanas al tema, pero también de toda organización y persona que quiera hacer cambios sociales en el marco de los derechos humanos, a través del seguimiento puntual a la sentencia para garantizar que ésta se cumpla en los tiempos y en las formas que la Corte dictó.

Los casos que se presentan ante cualquier tribunal son procesos que incumben casi exclusivamente a las partes directamente involucradas durante el proceso. Ante la CorteIDH, la carga de sostener el procedimiento recae en las víctimas y sus representantes, en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o Comisión) y en los representantes del Estado. Una vez publicada la sentencia, su conocimiento y el seguimiento del cumplimiento deben ser una tarea pública y de amplia participación. En este caso es especialmente necesario ampliar la participación social en dicha tarea por dos razones: primera, porque su cumplimiento se debe realizar en el ámbito local –en Ciudad Juárez, en Chihuahua y en todo México– lo que implica el desarrollo de programas y acciones específicas que involucran diversas profesiones y la necesidad de dar una vigilancia técnica y de difusión sobre lo que se realice. La segunda razón, es porque la evaluación del cumplimiento de la sentencia –misma que realizará la propia Corte en los siguientes tres años–, requiere de la documentación y el análisis de todas esas acciones emprendidas en el ámbito local a la luz de los criterios establecidos en esta sentencia, un trabajo que definitivamente requiere de una amplia participación social.

Como organizaciones civiles de Ciudad Juárez, integradas en la Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez (RMMJ), asumimos como propia esta sentencia para exigir su cumplimiento y garantizar que en nuestra ciudad no se vuelvan a repetir estos hechos. Como organizaciones y personas que integramos el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Dere-

chos de la Mujer (CLADEM) y al ser parte del conjunto de las organizaciones representantes del caso ante la CorteIDH, consideramos relevante y urgente que más personas e instituciones se sumen al debate y seguimiento de acciones jurídicas que garanticen los derechos de las mujeres, en particular para Campo Algodonero.

Convocamos a organizaciones y personas de cualquier parte del mundo a dar seguimiento a esta sentencia, pues es de interés universal que las mujeres tengan garantizados plenamente su derecho a la vida y a la libertad, a su integridad personal y al acceso a la justicia. Invitamos a las personas y organizaciones del continente americano, a que como integrantes del Sistema Interamericano, den un seguimiento estrecho para que ningún Estado falte a sus obligaciones y deberes de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en especial para las mujeres.

En México, específicamente en Chihuahua y Ciudad Juárez, proponemos sumar los esfuerzos para vigilar puntualmente el cumplimiento de la sentencia, generando información y documentando las acciones, de manera que el ámbito internacional pueda saber, de primera mano, lo que sucede en el ámbito local y con ello favorecer que la sentencia dictada se cumpla en los tiempos y formas establecidos.

Proponemos cuatro acciones principales para contribuir al seguimiento de la sentencia:

1. Desarrollar el análisis y los elementos de debate, generales o técnicos, en torno a cada una de las resoluciones de la sentencia. Estos pueden ir dirigidos a comparar experiencias y programas de otros países con aquéllos semejantes que la Corte ordena en esta sentencia a México, o a aportar comentarios generales sobre lo desarrollado en la sentencia. Para implementar la sentencia es necesario continuar el debate sobre algunos conceptos y sobre todo de la metodología para lograr su efectividad.
2. Documentar y generar información en torno a las disposiciones que dicta la Corte al Estado mexicano, de manera que se pueda registrar su seguimiento, lo cual facilite a la Corte el acceso a mayores elementos para hacer una evaluación adecuada del cumplimiento de la sentencia.
3. Difundir e informarse a través de medios de comunicación, en espacios académicos y en redes ciudadanas, sobre el debate y las acciones en torno a la sentencia y su cumplimiento.
4. Exigir, en caso de incumplimiento en las fechas o en los contenidos, que el Estado acate plenamente las disposiciones de la sentencia, a través de cartas, de movilizaciones públicas, de escritos de análisis y su debate, de acciones de solidaridad, etcétera.

El texto completo de la sentencia se incluye en el disco compacto que se anexa en esta misma publicación. También en el disco se anexan otros docu-

mentos relacionados al caso, ya sea porque son citados en la propia sentencia o porque tienen relevancia para ampliar la información sobre las violaciones a los derechos humanos de las mujeres que se han cometido en Ciudad Juárez. Puesto que el interés es propiciar el debate y la acción, creamos una página web en torno a la sentencia: [www.campoalgodonero.org.mx](http://www.campoalgodonero.org.mx). Esperamos que ésta permita incorporar las reflexiones y propuestas, así como ofrecer un espacio de comunicación sobre el seguimiento.

El presente documento tiene once apartados. Inicia con información sobre quienes participaron en el caso y del proceso. En juicios internacionales, que duran varios años e involucran a tantas personas e instituciones, a veces es fácil perder de vista a las protagonistas de los hechos. Por ello se comienza presentando a Esmeralda, Claudia Ivette y Laura Berenice, a sus madres y familiares.

Las graves violaciones de derechos humanos cometidas en su contra, así como su dignidad, resistencia y fuerza para exigir justicia, son las razones principales por las que ahora se tienen tanto la sentencia como nuevos elementos que nos permitan avanzar en la construcción de los derechos humanos. Nombrarlas busca también hacer un reconocimiento y mínimo homenaje a ellas.

La presentación continúa con las organizaciones civiles que realizaron el trabajo de representación de los casos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y a las instituciones de dicho Sistema, de manera que se aclaren su funcionamiento y alcances.

Posteriormente, se describen la estructura y contenido general de la sentencia. Para facilitar su análisis se incluye al final una línea de tiempo que permita ubicar los hechos y los debates que se analizan en el marco de la sentencia. Siguiendo esa secuencia, se amplía información sobre el contexto del caso y sobre los elementos que se presentaron para la discusión ante la Corte. Finalmente, y como parte central para las propuestas de debate y seguimiento, se detallan las resoluciones emitidas por la Corte, pues serán éstas las que determinen las acciones a seguir y que, con su cumplimiento efectivo, hagan real la justicia que se exige: ¡ni una más!\*

\* La frase más difundida en torno a las desapariciones y homicidios de mujeres en Ciudad Juárez ha sido “¡Ni una muerta más!”. Sin embargo, consideramos que esa frase no retoma el contenido discriminatorio de la violencia contra las mujeres en que se cometen dichos crímenes. Por esta razón en Ciudad Juárez se ha decidido usar la frase “¡Ni una asesinada más!”.

**Esmeralda Herrera Monreal** tenía 14 años al momento de desaparecer y dos meses de haber llegado a Ciudad Juárez, con su madre, hermanos y sobrinos. Recién llegada a la ciudad, no tenía amistades. Trabajaba como empleada doméstica. Su familia le iba a celebrar pronto sus quince años. Esmeralda estaba entusiasmada por la fiesta, quería seguir sus estudios y prepararse para tener un buen trabajo que le permitiera apoyar a su madre y familiares.

**Laura Berenice Ramos Monárrez** tenía 17 años cuando desapareció. Estudiaba en la preparatoria Allende, donde ya habían desaparecido y asesinado a otras jóvenes. También trabajaba en el Restaurante “Fogueiras”. Le gustaba salir, divertirse y quería prepararse para tener mejores oportunidades de vida.

**Claudia Ivette González** contaba con 20 años cuando desapareció. Tenía tres años trabajando en la maquiladora LEAR 173. Era reservada y salía poco. En su tiempo libre ayudaba a sus familiares a cuidar a los hijos e hijas, así que a veces llegaba un poco tarde al trabajo, a pesar de vivir muy cerca de éste. El día que desapareció llegó dos minutos tarde a su turno, por lo que el guardia no la dejó entrar.



## **Irma, Benita y Josefina. Madres y familiares, también ofendidos**

**11**

Irma Monreal Jaime, madre de Esmeralda, migró junto con sus hijos e hijas a Ciudad Juárez buscando mejores oportunidades de vida. Trabaja en la maquila. Ha creado una familia unida y solidaria. Sin embargo, el hostigamiento que han sufrido ella y su familia por parte de autoridades y otras personas, debido a su demanda de justicia ante la desaparición y homicidio de Esmeralda, ha ocasionado que varios de sus hijos tengan que procurar su seguridad fuera del país. Sin formar parte de ninguna organización civil, la claridad de Irma respecto a los procesos institucionales y de justicia le permitió buscar las maneras para que en lo local y en lo interamericano se investigaran y repararan las injusticias vividas.

Benita Monárrez Salgado, madre de Laura Berenice, se involucró activamente en la exigencia de justicia por los hechos sufridos por su hija. Creó una organización civil: 'Integración de Madres por Juárez', y desde ahí realizó proyectos y actividades para denunciar y dar seguimiento puntual a las acciones de las autoridades en torno a los casos de violencia contra las mujeres. Como respuesta a su acción, ella y su familia fueron hostigadas en una frecuencia que fue en aumento, incluyendo robo a documentos y equipo que utilizaban en su organización para dar seguimiento a las investigaciones. El reconocer que peligraban su vida y la de su familia la llevó a solicitar asilo político en Estados Unidos de Norteamérica, mismo que le fue otorgado en el año 2009.

Josefina González Rodríguez, madre de Claudia Ivette, es trabajadora de la maquila. Oriunda de Ciudad Juárez, conformó una familia unida junto con su madre, su padre, sus tres hijas y un hijo. Se involucró activamente en la búsqueda de su hija y se vinculó con organizaciones civiles locales que le permitieran buscar la verdad y la justicia sobre el asesinato de Caludia Ivette, que tanto dolor ha causado a ella y a su familia.

La demanda de justicia no sólo les ha implicado a estas tres familias graves actos de hostigamiento que han dañado su integridad personal. También han sido objeto de difamación y acoso por parte de algunos medios de comunicación locales que, desde el inicio –y hasta ahora–, realizan una campaña en la que aseguran que las madres y las organizaciones civiles de derechos humanos de las mujeres lucran con esta situación, y en la que incluso se afirma que el feminicidio es un mito creado y alimentado por ellas mismas.

La acción de cada una de esas mujeres es admirable. Perder una hija en estas condiciones, el posterior hostigamiento, y el contexto de impunidad han tenido consecuencias graves tanto para su persona, sus vínculos, como para sus proyectos de vida. Sostenerse a lo largo de un proceso judicial requiere de gran tenacidad y claridad, hacerlo en una instancia internacional es también un acto de conciencia y generosidad. De conciencia, por buscar soluciones a tanta misoginia y dolor, sin caer en un círculo de venganza, a través del marco de la ley y de las instituciones. De generosidad, pues la justicia de derechos humanos implica establecer precedentes por la vida y la libertad de todas las mujeres y por mejores relaciones humanas.

En los criterios de la Corte, se presume que los familiares de las víctimas también lo son, por el sufrimiento de los hechos. En este caso, además, las madres y sus familias han sido objeto directo de violaciones por parte del Estado mexicano al incumplir éste los deberes de investigación y de no discriminación, lo cual provocó la falta de garantía de su derecho de acceso a la justicia y protección judicial, así como la violación de su derecho a la integridad personal a través del hostigamiento sufrido.

La petición de investigar por violaciones a derechos humanos se presentó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de manera individual, por las madres de tres de las niñas y mujeres encontradas en el Campo Algodonero. Alegaron violaciones en perjuicio de sus hijas, de sí mismas y de sus familias. En ese sentido, la investigación y la sentencia se restringen a esos tres casos. Sin embargo, por ser una violación de derechos humanos y por el contexto en el que se realiza, la sentencia tiene un alcance más amplio ya que:

1. Reconoce que la violencia contra las mujeres que se vive en Ciudad Juárez desde 1993 es una violación estructural de derechos humanos de la cual el Estado mexicano es responsable.
2. Establece disposiciones para la reparación que incluyen las medidas de no repetición, de manera que el Estado tome todas las acciones necesarias para que hechos semejantes no vuelvan a ocurrir. También establece medidas de reparación que incluyen el reconocimiento y acciones en torno a los casos registrados desde 1993.

En el proceso del caso, este último aspecto tuvo un debate importante. En el momento correspondiente, las organizaciones representantes solicitaron a la Comisión y a la Corte que ampliaran el número de víctimas por las cuales realizaban la investigación por violaciones a derechos humanos en torno al caso Campo Algodonero. Ocho fueron los cuerpos encontrados en dicho campo, pero sólo tres fueron las madres que presentaron petición ante la CIDH para que se investigaran los casos de sus tres hijas. Así que primero se solicitó que se ampliara y se investigara, en el marco del caso, por las ocho mujeres cuyos cuerpos fueron encontrados en el Campo Algodonero.

Avanzado el proceso, en el 2006 se logró tener certeza de la identidad de la mayoría de los cuerpos encontrados en el Campo Algodonero. Por exigencia de las madres ante las graves irregularidades en el proceso de identificación de los cuerpos, se solicitó que el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) realizara los peritajes adecuados, dada la objetividad que caracteriza a este equipo para la plena identificación de las víctimas. A la fecha, el EAAF ha determinado que los cuerpos encontrados en Campo Algodonero corresponden a Esmeralda Herrera Monreal, Laura Berenice Ramos

Monárrez, María de los Ángeles Acosta Ramírez, Mayra Juliana Reyes Solís, Merlín Elizabeth Rodríguez Sáenz, María Rocina Galicia y a una mujer todavía no identificada. La identificación de Claudia Ivette González fue realizada sólo por las autoridades mexicanas. Al inicio de la averiguación del caso y hasta el año 2006, se habían asignado a tres de estos cuerpos las identidades de Guadalupe Luna de la Rosa, Bárbara Aracely Martínez Ramos y Verónica Martínez Hernández. Al día de hoy, las dos primeras todavía continúan como desaparecidas, mientras que se confirmó que el cuerpo sin vida de Verónica Martínez había sido encontrado en el año 2002 en otro predio público –su identificación se dio de manera fortuita, pues su columna vertebral fue encontrada y recuperada por el EAAF en la Escuela de Medicina de Ciudad Juárez–.

Así, una vez que se presentó la demanda ante la CorteIDH, se solicitó que se ampliara el número de víctimas en las investigaciones sobre el Campo Algodonero, de tres a once, pues ya no sólo era en referencia a los ocho cuerpos encontrados, sino a las demás mujeres y familias que habían sido víctimas de la negligencia e incorrecta identificación de los cuerpos –además de que estas irregularidades caracterizaban la complejidad de las violaciones a derechos humanos cometidas contra mujeres en Ciudad Juárez–. Si bien las once víctimas habían desaparecido en fechas y lugares diferentes, los hechos las ligaban a todas al caso de Campo Algodonero.

La Corte decidió no ampliar el número de víctimas a considerar en el caso, argumentando que no tenía facultades para ampliar la información relativa a los hechos ni a las víctimas que no estuvieran establecidos en la demanda presentada por la Comisión. Señaló que a pesar de la solicitud que las organizaciones representantes hicieron a la Comisión –en el procedimiento previo de investigación que se realiza por esta instancia–, en ese proceso no se cumplió con todas las etapas procesales necesarias para que la Comisión las pudiera integrar en su informe de fondo y de ahí en su demanda ante la Corte. Por ello, esta sentencia refiere exclusivamente a las tres víctimas de quienes sus madres presentaron directamente petición ante la Comisión.

No obstante, la Corte aceptó que la situación de las otras mujeres señaladas, en tanto se encontraran vinculadas con los hechos de la demanda, las tomaría en cuenta para el presente caso, sobre todo para evaluar el contexto de violencia contra las mujeres. Señaló que la decisión de no ampliar el número de víctimas no impide que posteriormente, si los familiares de esas víctimas así lo desean, se presenten sus casos ante el Sistema Interamericano para que se investiguen por posibles violaciones a derechos humanos.

Es importante señalar que, si bien aquí se habla de las víctimas directas y de sus familiares directos, la impunidad y la repetición de los hechos produce además un daño social y a las siguientes generaciones que también es necesario reparar, en especial por vía de las medidas de garantía de no repetición.

Ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) la señora Irma Monreal Jaime (madre de Esmeralda Herrera Monreal) fue representada por las organizaciones Asociación Nacional de Abogados Democráticos A.C. (ANAD) y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM). Las señoras Josefina González Rodríguez (madre de Claudia Ivette González) y Benita Monárrez Salgado (madre de Laura Berenice Ramos Monárrez) otorgaron su representación a la Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana y al Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer A.C. (CEDIMAC). Como lo solicita la Corte, se nombró una interviniente común de estas cuatro organizaciones, que fue Sonia Torres Hernández.

La Corte prevé también un mecanismo clave a través del cual las organizaciones civiles, universidades y personas –que no son parte del caso– pueden participar y apoyar el proceso judicial. La forma de hacerlo es a través de la presentación de un documento que se nombra como *amicus curiae* (amigo de la corte), en el que se aporta información técnica, de contexto o que se considere relevante en torno al caso y a través del cual se busca orientar y facilitar a la Corte la toma de decisiones.

Este caso, por su relevancia no sólo para Ciudad Juárez y México, sino para toda la comunidad internacional que ha dado seguimiento desde la década de los 90 a los graves hechos de violencia contra las mujeres, contó con el apoyo de muy diversas organizaciones, grupos universitarios e instituciones civiles que presentaron sus escritos en carácter de *amicus curiae* proporcionando a la Corte mayor información, argumentación jurídica y reflexiones en torno al caso.

La Corte recibió trece escritos en calidad de *amicus curiae*, algunos presentados de manera conjunta entre organizaciones civiles y programas universitarios, otros por grupos de estudiantes, otros más por redes de organizaciones civiles y hasta por personas en lo individual. Éstos representan el interés que en Ciudad Juárez, en México y en diversos países del mundo se da a este caso y a su proceso ante la CorteIDH. Representan asimismo la solidaridad y el deseo colectivo de garantizar los derechos humanos para todas las personas en todos los rincones del mundo, de apoyar el que los Estados tengan cada vez mejores herramientas para garantizar la democracia y

el desarrollo humano. Las agrupaciones o personas que presentaron *amicus curiae* fueron:

1. International Reproductive and Sexual Health Law Program de la Facultad de Derecho de la Universidad de Toronto (IRSHL Program) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).
2. Track Impunity Always (TRIAL) y la Organización Mundial contra la Tortura (OMCT).
3. Un grupo de becarios del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
4. Un Grupo de Derechos Humanos de la División de Posgrado de la UNAM.
5. Women's Link Worldwide.
6. Red de Mujeres de Ciudad Juárez A.C.
7. Programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes.
8. Programa de Derechos Humanos y la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana de México.
9. Human Rights Watch.
10. Horvitz & Levy LLP.
11. Comisión Internacional de Juristas.
12. Amnistía Internacional.
13. Centro de Derechos Humanos y la Escuela de Derecho de la Universidad de Essex, el Centro Internacional para la Justicia Transicional y Redress.

El seguimiento y la aportación que las organizaciones civiles y personas pueden hacer a los procesos tanto de la Comisión como de la Corte están contemplados en sus reglamentos. En la promoción y protección de los derechos humanos todos los esfuerzos y acciones son importantes como lo demuestran estos aportes.

En el seguimiento al cumplimiento de la sentencia es importante la suma de más personas, organizaciones e instituciones locales, nacionales e internacionales. Una opción para contribuir en el seguimiento puede ser en coordinación con las organizaciones que han representado el caso; otra es hacerlo con las organizaciones y redes que en Ciudad Juárez y en Chihuahua trabajan por la defensa de los derechos humanos de las mujeres, y otra más es presentando *amicus curiae* —en los tiempos para ello— directamente a la Corte.

Los tratados de derechos humanos, a diferencia de otros tratados internacionales, tienen por objeto y fin la protección de los derechos humanos de los individuos –no la protección de unos Estados frente a otros, como puede suceder en convenios internacionales comerciales–. El orden legal que crean genera obligaciones para los Estados que los ratifican hacia los individuos que están bajo su jurisdicción, y en ese sentido, en los tratados de derechos humanos los Estados no tienen intereses propios, sino un interés común que es la protección de cada ser humano. Los tratados de derechos humanos se aplican bajo criterios de garantía colectiva y su internacionalidad produce un acuerdo de vigilancia común para garantizar los derechos humanos de todos los individuos en el mundo.

Los Estados ratifican estos tratados en actos de plena soberanía y autonomía, y tienen el deber jurídico de cumplir sus disposiciones y las decisiones derivadas de su aplicación (por ejemplo: la sentencia de la Corte en este caso de México), bajo el principio de buena fe.

Existe un Sistema Universal de Derechos Humanos que se conforma en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), integrada hoy por más de 190 países, y que se sustenta a través de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de otras muchas Convenciones, documentos relevantes y mecanismos de implementación. Los países del mundo que hayan ratificado los principales tratados de Naciones Unidas en temas de derechos humanos (derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales; discriminación racial; discriminación contra la mujer; derechos del niño; trabajadores migrantes y sus familias; personas con discapacidad y pueblos indígenas) están sometidos a todo un conjunto de reglas, recomendaciones y procedimientos de supervisión para su cumplimiento. Tiene particular importancia para este caso la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y las recomendaciones emitidas por el Comité que supervisa su observancia por los Estados que la ratifican.

Paralelamente, por características históricas, sociales, económicas, políticas, culturales y geográficas de cada continente, se han creado –y se siguen creando– sistemas de protección de derechos humanos regionales. Europa, África, Asia y América son los continentes que ahora los tienen.

En el continente americano se constituyó formalmente el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Sistema Interamericano) a través de la aprobación de la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre en 1948. Su aprobación se realizó por parte de los Estados americanos, en ejercicio de su soberanía y en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA). A esta Declaración ha seguido la aprobación de otros instrumentos normativos interamericanos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana, Convención o CADH), y protocolos y convenciones sobre temas especializados en los que se establecen obligaciones para promover y proteger los derechos humanos, así como los mecanismos para que se pueda exigir su cumplimiento y acceder a la justicia interamericana. Entre los temas especializados, reviste particular importancia para Campo Algodonero la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará).

Son dos las instituciones que integran el Sistema Interamericano: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o Comisión), creada en 1959, con sede en Washington, D.C., y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH o Corte) que tiene su sede en San José, Costa Rica, establecida en 1979. Los convenios interamericanos de derechos humanos definen las atribuciones de estas instituciones.

La CIDH es un órgano principal y autónomo de la OEA, y representa a todos sus países miembros en el ámbito de los derechos humanos. Está integrada por siete miembros independientes que se desempeñan en forma personal, que no representan ni actúan en representación de ningún país en particular, y son elegidos por la Asamblea General. Entre sus diversas facultades, que incluyen acciones como visitas *in loco* a los países y la producción de informes con observaciones sobre la situación de los derechos humanos en la región y sus países, la CIDH tiene tres facultades que son centrales en la defensa de los derechos humanos en las Américas:

1. Recibir, analizar, investigar y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales en los que se alegan violaciones a derechos humanos, tanto de Estados que son parte de la Convención, como de los que aún no lo son.
2. Ser la única instancia, además de los Estados, que puede someter casos a la jurisdicción de la CorteIDH, una vez que investigó cada denuncia o petición recibida, si hay elementos concretos para considerar que se han violado derechos humanos y que no se logra una solución adecuada con el Estado.
3. Actuar frente a la Corte en los casos que presenta, además de quienes representen a las víctimas.

La Comisión recibe las denuncias y peticiones individuales por violaciones a derechos humanos en la región. Para ser aceptadas existen varios re-

quisitos, entre los que se incluye haber agotado los recursos judiciales en las instancias de justicia nacionales. Campo Algodonero, por ser un caso marcado por un sistemático contexto de impunidad ante la violencia contra las mujeres, y por las características con las que se iniciaron las investigaciones en el ámbito nacional, ameritó ser presentado e investigado sin que se agotara ese requisito.

La CorteIDH es una institución judicial autónoma de la OEA, cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana y de las demás normas interamericanas en ese campo. También se integra por siete personas juristas de la más alta autoridad moral y reconocida competencia en materia de derechos humanos, elegidas a título personal por los Estados que son parte de la Convención en Asamblea General de la OEA.

Cuando la CIDH presenta un caso ante la Corte, lo que se busca determinar es si un Estado es responsable internacionalmente por violar alguno de los derechos establecidos en la Convención. Se juzga al Estado como figura que integra a sus tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y en todos los niveles de su organización administrativa (unión, estados/provincias, municipios), independiente de que sean Estados unitarios o federados. Así, en caso de ser un Estado federado, como México, se integra a todas sus entidades federativas

En este caso, si bien los hechos ocurrieron en Ciudad Juárez, Chihuahua, la condena de la Corte incluye tanto al estado de Chihuahua, como a toda la federación, y de hecho a toda la sociedad e instituciones que integran a México. Así también, la responsabilidad no es sólo ante la sociedad del país en el que se violaron los derechos humanos, sino también frente a toda la comunidad de Estados interamericanos y la comunidad internacional. Las reparaciones y disposiciones se tienen que realizar en el ámbito interno del país condenado, pero tienen que acreditarse ante la comunidad internacional a través de la supervisión de la Corte, que reporta a la Asamblea General de la OEA. Es decir, frente a todos los otros países con los que se comprometió de forma voluntaria a respetar y a dar garantía para que los derechos humanos de las personas que integran la región americana sean respetados.

Las sentencias de la CorteIDH son definitivas e inapelables, con la única posibilidad de que si una de las partes está en desacuerdo con el sentido o alcance de la sentencia, la Corte emita una interpretación. La Corte además tiene la facultad de supervisar el cumplimiento de sus sentencias. Lo hace a través de audiencias e informes periódicos que envía el Estado condenado y que puede ser objetado o interpelado por la representación de las víctimas y por la Comisión.

En la revisión del caso de Campo Algodonero la Corte estuvo integrada por los y las juezas: Cecilia Medina Quiroga (presidenta), Diego García Sayán (vicepresidente), Manuel E. Ventura Robles (juez), Margarett May Macualay (jueza), Radhys Abreu Blondet (jueza) y Rosa María Álvarez González (jueza *ad hoc*, es decir, representante –sólo para este caso– del Estado

que está siendo enjuiciado). Es importante resaltar que el caso fue estudiado y la sentencia fue publicada en una composición de la Corte en la ésta que estuvo presidida por primera vez en su historia por una mujer, la jueza Cecilia Medina Quiroga.

La sentencia de Campo Algodonero está integrada por diez secciones en las que desarrolla el proceso jurídico que se llevó ante la Corte. Incluye los antecedentes, la descripción de los hechos, los elementos de prueba, los argumentos presentados por todas las partes y las reflexiones y discusiones que se llevaron a cabo en la Corte para tomar las decisiones que se presentan en los resolutivos. Para facilitar aquí la lectura y considerando que todas las referencias están en el documento de la sentencia (disco compacto anexo), no se incluyen citas en este análisis.

Las diez secciones que integran la sentencia son las siguientes:

- I. Introducción de la causa y objeto de la controversia
  - II. Procedimiento ante la Corte
  - III. Reconocimiento parcial de responsabilidad internacional
  - IV. Excepción preliminar (incompetencia *rationae materiae* de la Corte respecto de la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención Belém do Pará)
  - V. Competencia
  - VI. Pruebas (las que se presentaron y su valoración)
  - VII. Sobre la violencia y discriminación contra la mujer en este caso
  - VIII. Artículo 11, protección de la honra y de la dignidad
  - IX. Reparaciones
  - X. Puntos resolutivos
- Votos concurrentes

Es interesante una lectura detallada a todo el texto de la sentencia pues permite conocer los debates y argumentos de cada una de las partes. En particular, para el seguimiento, es importante conocer los alegatos que presenta el Estado para probar que ha cumplido con sus obligaciones y por qué la Corte considera que eso es insuficiente. Y que de hecho, a pesar de realizar acciones, por no ser efectivas, se concluye que incurre en responsabilidad internacional. Es clave conocer esta argumentación para definir la información que es necesario documentar y analizar con el fin de facilitar a la Corte la evaluación del cumplimiento de la sentencia.

Desde distintos espacios y en particular para la situación de feminicidio en Ciudad Juárez, se ha planteado que el Estado mexicano simula ante la comuni-

dad internacional y ante la propia ciudadanía mexicana. Aparenta realizar acciones de prevención, de investigación y aún de sanción respecto de la violencia contra las mujeres, pero son mera simulación porque las realiza sin atender los aspectos estructurales y sin favorecer las condiciones necesarias para que sean efectivas. De manera desalentadora, pareciera que México invierte más esfuerzos en crear y mantener una buena imagen que en las acciones que sustentarían una realidad y su correspondiente imagen. Esta sentencia, por ser un proceso de investigación, de confrontación de pruebas y de análisis bajo un marco legal preciso, permite salir del discurso diplomático y publicitario para revelar qué es lo que México está haciendo y dejando de hacer para prevenir y erradicar estas graves violaciones a los derechos humanos y sus efectos.

La primera y la segunda sección de la sentencia son una introducción general del caso y del procedimiento, que ubica las acciones realizadas en el tiempo que duró el proceso. De la tercera a la sexta sección se analizan elementos formales y procedimentales de las pruebas y dos planteamientos iniciales que realizó el Estado. Sobresale entre ellos, para el estudio de los derechos humanos de las mujeres, el análisis que realiza la Corte en la sección cuarta sobre su competencia para juzgar al Estado por violaciones a las obligaciones establecidas en la Convención Belém do Pará.

Las secciones séptima y octava refieren a las discusiones sustantivas del caso. Ahí se establecen el contexto y los hechos que serán analizados. La sección novena, contiene una riqueza fundamental para el debate y el seguimiento de la sentencia, pues argumenta, de acuerdo a la gravedad de las violaciones detectadas y a las pruebas aportadas, qué reparaciones son las adecuadas para el caso y cuáles no. Varias solicitudes hechas por las organizaciones representantes no fueron aceptadas, principalmente por falta de pruebas así consideradas por la Corte. Por tanto, conocer los argumentos y las necesidades de prueba ayudará a preparar mejor la documentación para la evaluación del cumplimiento de la sentencia.

Finalmente se presentan los puntos resolutivos que contienen el resumen de las conclusiones tomadas por la CorteIDH en todo el proceso: la definición de competencia, los hechos que investiga, las violaciones de derechos humanos que reconoce, así como las disposiciones para reparar los daños. También se incluyen dos votos concurrentes de una jueza y un juez a través de los cuales confirman la decisión tomada en pleno y adicionan comentarios para profundizar en algunos de los debates que se presentaron al tomar las decisiones.

La sentencia brinda elementos para diversas lecturas y análisis: conceptuales y teóricas, metodológicas, jurídicas, sociales y políticas. Al final se trata, como toda sentencia de derechos humanos, de una oportunidad para que los Estados y sus sociedades puedan seguir avanzando en el respeto y garantía de los derechos humanos. La denuncia o reconocimiento de violaciones a derechos humanos nunca serán un ataque contra el Estado, al contrario, son un paso fundamental para el fortalecimiento del Estado de Derecho y de sus instituciones democráticas, así como del desarrollo humano en sus sociedades.

## Contexto del caso de acuerdo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte concluye que en Ciudad Juárez existe un contexto de violencia contra las mujeres que enmarca los hechos analizados en el caso. Consta que desde 1993 se han incrementado los homicidios de mujeres en esa ciudad, influenciados por una cultura de discriminación contra la mujer. En los motivos, las modalidades y también en la respuesta del Estado ante estos crímenes documenta la discriminación motivada en el sexo de las mujeres, y destaca su incidencia en:

- Las respuestas ineficientes y las actitudes indiferentes en cuanto a la investigación de dichos crímenes por parte de las autoridades.
- Los mayores niveles de impunidad en los casos de homicidio de mujeres con características de violencia sexual.
- Los altos grados de violencia, incluyendo la violencia sexual en algunos de los crímenes documentados. Esto más allá de que se observe que no existe firmeza respecto de las cifras –aún más, que hay contradicciones en las cifras presentadas por el propio Estado- en torno a los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez.
- La perpetuación de la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez.

Si bien la Corte no puede atribuir responsabilidad al Estado sólo por el contexto, sí advierte la importancia que tiene el esclarecimiento de los hechos del contexto para las medidas generales de prevención que debería adoptar el Estado a fin de asegurar los derechos humanos de las mujeres y niñas en México.

Para el análisis de la sentencia, la afirmación respecto del contexto tiene relevancia singular por tres razones principales: 1) la conclusión de la Corte pone fin al alegato de las autoridades mexicanas en el que niega que lo que sucede en Ciudad Juárez sea violencia contra las mujeres, buscando excusarse de la responsabilidad por ello; 2) porque a través del análisis de los hechos de contexto, la Corte expone elementos y metodología para determinar las características que constituyen la violencia contra las mujeres –a través de las particularidades para el caso de Ciudad Juárez– desde un análisis jurídico, fortaleciendo así la doctrina y la investigación sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; y 3) por los mayores alcances que tiene

la aclaración del contexto para determinar la gravedad de las violaciones en los tres casos particulares aquí estudiados.

La manera como el Estado mexicano alega su supuesto cumplimiento de las obligaciones y los elementos que la Corte toma para desmentirlo y condenarlo por su responsabilidad, al no garantizar la prevención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres, son aspectos de gran valor para documentar y definir las estrategias para el seguimiento del cumplimiento de los resolutivos de esta sentencia, así como para documentar el efectivo cumplimiento por parte de cualquier otro Estado de las obligaciones para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

### *La existencia de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez*

En el proceso de Campo Algodonero, así como durante los últimos quince años, México ha negado reiteradamente que los hechos que ocurren en Ciudad Juárez tengan características que permitan identificar un patrón de conducta sistemático de violación a los derechos humanos. El Estado mexicano ha calificado los hechos como tristes o graves, pero como hechos aislados, y como responsabilidad de otros, de particulares, o justificando su inacción en el clima general de delincuencia organizada, o aún, argumentando que la pobreza o la situación geográfica de la ciudad le impiden hacerse cargo de los hechos, de manera que no se constituya la responsabilidad internacional por no investigar ni prevenir debidamente la violencia contra las mujeres. Por ejemplo, en el presente caso, el Estado reconoció que respecto de los familiares de las tres mujeres asesinadas, las autoridades sí habían incurrido en violaciones a derechos al dificultar el acceso a la justicia, pero “sólo en unos años” (los primeros tres de las investigaciones). Reconocía también que eso les había causado un sufrimiento que el Estado ofrecía reparar y, con ello, cerrar el caso, ya que los hechos de desaparición, tortura y asesinato de las tres mujeres no los habían realizado agentes del Estado —así lo afirmó—, y por tanto no eran su responsabilidad.

Sin embargo, el Estado fue contradictorio en su negación de la existencia de violencia contra las mujeres ante la Corte. Entre las pruebas que incluyó están informes y documentos que ha presentado ante otras instancias internacionales en las que sí ha reconocido que existe un patrón en las desapariciones y homicidios de mujeres en Ciudad Juárez. De manera particular, ante el Comité CEDAW que supervisa el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, reconoció que estos hechos están influenciados por una cultura de discriminación contra la mujer basada en una concepción errónea de su inferioridad.

Es importante recordar que en Ciudad Juárez, desde 2006, medios de comunicación, grupos empresariales, una universidad y autoridades, iniciaron

una campaña para limpiar la imagen de la ciudad, misma que continúa hasta hoy. Consideran que la denuncia de la violencia contra las mujeres daña la imagen de la ciudad y sus oportunidades económicas. La campaña ha insistido en que el feminicidio es un mito, que las madres lucran con los asesinatos de sus hijas, y que las organizaciones civiles que las apoyan en el acceso a la justicia mienten y tienen como interés político dañar a la ciudad. Esta afirmación es insostenible pues actualmente Ciudad Juárez es reconocida internacionalmente como la ciudad más peligrosa por la cantidad y forma de los homicidios en contra de periodistas, jóvenes, policías y hombres adultos.

En este contexto, la conclusión de la Corte es una oportunidad para generar procesos de reflexión y de acción en torno a la concepción social que se tiene de los hechos, pero principalmente para actuar en la distensión de la polarización social en torno a éstos. Como se mencionó, a pesar de que una parte del gobierno mexicano y ciertos grupos sociales de Ciudad Juárez piensen que la denuncia y condena por violaciones a derechos humanos es atentar contra el Estado y difamar una ciudad, en realidad se trata del primer paso para sostener la democracia y el desarrollo –no sólo económico, sino humano– y siempre serán acciones que fortalecen el Estado de Derecho.

### *Las características que definen el patrón de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez*

La controversia respecto de las violaciones a derechos en Campo Algodonero es lo que motiva el análisis del contexto de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, pues la responsabilidad internacional en la que incurrió México, se evidencia y comprueba también por el contexto que rodeó los hechos del caso y las condiciones en las cuales dichos hechos son atribuidos al Estado.

Así, de acuerdo a lo alegado y a las pruebas proporcionadas por todas las partes, la Corte resalta varios factores que considera determinan la existencia de violencia contra las mujeres, y su particular complejidad en Ciudad Juárez. Si bien es posible determinar elementos generales que definen la violencia contra las mujeres, siempre es necesario caracterizar cada caso particular, a la vez que cada uno, con sus detalles, consolida los elementos generales.

La Corte analiza las cifras, las condiciones de las víctimas, las modalidades de la violencia y los procesos de investigación de los homicidios de mujeres; también se detiene a analizar la violencia basada en el género y el concepto de feminicidio. Estos elementos son importantes como elementos de interpretación judicial pues, como la misma Corte ha establecido, no toda violación de un derecho humano cometida en perjuicio de una mujer constituye un acto de violencia contra las mujeres, ni conlleva necesariamente a una violación de las disposiciones de la Convención Belém do Pará.

## *Cifras*

Un argumento que se ha utilizado para señalar que existe violencia contra las mujeres es observar la magnitud numérica y porcentual de los casos. Tanto la CIDH como las organizaciones representantes buscaron comprobar la existencia de violencia contra las mujeres en el aumento significativo en el número de desapariciones y homicidios de mujeres y niñas en Ciudad Juárez. De manera particular, en el Informe de la Relatora de la CIDH, que se toma como prueba, se resalta que aunque Ciudad Juárez se ha caracterizado por un pronunciado aumento de los crímenes contra mujeres y hombres, el aumento en lo referente a las mujeres es anómalo en varios aspectos, ya que: 1) en 1993 se incrementaron notablemente los asesinatos de mujeres; 2) los coeficientes de homicidios de mujeres se duplicaron en relación con los de los hombres; 3) el índice de homicidios correspondiente a mujeres en Ciudad Juárez es desproporcionadamente mayor que el de ciudades fronterizas en circunstancias análogas.

En este punto, el Estado no alega controversia y reconoce a través de cifras que sí enfrenta un problema por la situación de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, particularmente, por los homicidios. Sin embargo, para el análisis es importante retomar el señalamiento de la Corte sobre el predominio de contradicciones y diferencias en las cifras, tanto en los informes de instancias internacionales, nacionales y locales de la sociedad civil, como en los de las propias instancias oficiales. Esto, que en sí mismo habla de una violación al deber de prevenir y de investigar, también refleja la distorsión en la percepción de la realidad que se ha sostenido, al carecer de claridad sobre el número y la situación de los casos. A esto se suma que se haya restringido el acceso a dicha información, tanto a las instancias civiles, como a las instituciones oficiales de derechos humanos, aspecto que será un punto importante a documentar en el seguimiento de esta sentencia.

Finalmente, la Corte anota que no existen conclusiones convincentes sobre las cifras en cuanto a homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, pero observa que de cualquier forma son alarmantes. Reconoce también que, si bien los números son significativos, no son suficientes para entender la gravedad del problema que viven algunas mujeres en Ciudad Juárez.

## *Víctimas*

Para el caso de Ciudad Juárez se alegó que era posible determinar un patrón de violencia contra las mujeres, de acuerdo a las características de las mujeres que eran desaparecidas, torturadas y asesinadas. La mayoría de los informes en torno a estos hechos han señalado el predominio en las condiciones de juventud –las víctimas son jóvenes e incluso niñas–, condición de clase, se trata principalmente mujeres de escasos recursos y trabajadoras

—sobre todo de maquilas y/o estudiantes—, y también se ha resaltado su condición de migrantes. El Estado no se pronunció en torno a las víctimas.

Para el análisis es importante notar que nombrar la situación específica de las víctimas no indica que sean sus características lo que genera y determina la violencia que sufren, ni siquiera que sean las únicas condiciones de las víctimas, como si formaran un estereotipo, sino que, como lo menciona la propia Convención Belém do Pará en su artículo 9, las condiciones específicas señalan situaciones de mayor vulnerabilidad, lo que demanda una especial y mayor atención por parte de los Estados para cumplir con sus obligaciones.

### *Modalidades de la violencia*

El hecho de que las mujeres sean secuestradas y mantenidas en cautiverio, que sus familiares denuncien su desaparición y que días o meses después sus cadáveres sean encontrados en terrenos baldíos con signos de violencia, incluyendo violación u otros tipos de abusos sexuales, tortura y mutilaciones, son factores en común en un porcentaje considerable de los homicidios de mujeres. Estos llevan a determinar un patrón de conducta reconocible de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez que la Corte considera probado a través de los informes que se presentaron.

Esta afirmación contrasta con el alegato del Estado para establecer que los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez fueron independientes unos de otros y que, por tanto, eran cometidos en circunstancias de tiempo, modo y ocasión distintos. A pesar de ello, reconoció que existía un claro patrón de violencia sexual en los hechos, coincidiendo con los alegatos de la Comisión y de las organizaciones representantes.

Es relevante tomar en cuenta el voto concurrente que pronunció la Jueza Cecilia Medina Quiroga, es decir el escrito anexo a la sentencia en el que establece y razona su opinión, de que estas características en la violencia contra las mujeres son una forma de tortura. A diferencia de esto, la Corte reconoció la responsabilidad internacional de México por no garantizar el derecho a la integridad personal, pero no calificó expresamente las acciones perpetradas en contra de las víctimas como tortura. Esto limitó la responsabilidad internacional del Estado y muestra la necesidad de ampliar el debate en torno a los elementos para identificar y probar la tortura cometida por agentes no estatales.

### *Los procesos de investigación*

La respuesta del Estado ante los hechos, principalmente a través de los procesos de investigación iniciados en torno a las desapariciones y homicidios de mujeres, también se considera un factor que caracteriza la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez. Es decir, las irregularidades en las

investigaciones y los procesos, las actitudes discriminatorias de las autoridades hacia las víctimas y sus familias, y la falta de esclarecimiento de los hechos, crean un clima de impunidad, que es en sí misma una violación a los derechos humanos.

El Estado reconoce varios de estos hechos de manera ambigua y parcial, y siempre alegando que no se configura una situación de impunidad. Reconoce expresamente que entre 2001 y 2003 sí se cometieron irregularidades en la investigación y procesamiento de homicidios de mujeres, las cuales lamenta, pero señala que a partir del 2004 se ha investigado, perseguido, capturado, enjuiciado y sancionado a un número significativo de responsables. De manera particular respecto a los tres casos investigados ante la Corte, el Estado mexicano afirmó que a partir del año 2004 se habían subsanado plenamente las irregularidades cometidas –hecho que la Corte concluye como no efectivo–.

A pesar de que el Estado no especifica cuáles son esas irregularidades que sí reconoce, a través de las pruebas presentadas, la Corte determina que en el contexto del caso son reconocibles las siguientes irregularidades:

- demora en el inicio de las investigaciones;
- lentitud de las investigaciones o inactividad en los expedientes;
- negligencia e irregularidades en la recolección y realización de pruebas y en la identificación de víctimas;
- pérdida de información;
- extravío de piezas de los cuerpos bajo custodia del Ministerio Público;
- falta de contemplación de las agresiones a mujeres como parte de un fenómeno global de violencia de género;
- absoluta ineficacia, incompetencia, indiferencia, insensibilidad y negligencia de la policía que tenía a su cargo las indagaciones, de acuerdo a lo observado por el Relator sobre la independencia judicial de la ONU.

La Corte también concluye que las y los funcionarios del estado de Chihuahua y del municipio de Ciudad Juárez actuaron con actitudes de discriminación, lo que comprueba a través de los siguientes actos:

- llegaron a culpar a las propias víctimas de su suerte, fuera por su forma de vestir, por el lugar en que trabajaban, por su conducta, por andar solas o por falta de cuidado de los padres;
- minimizaban el problema;
- justificaban la no intervención a través de estereotipos sexistas de las mujeres víctimas, con los que se justificaba la no intervención por su presunta falta de moralidad, o por ser *sólo* “muchachas corrientes”;
- carecían de interés y vocación para atender y remediar una problemática social grave, en un claro menosprecio sexista.

Sobre el punto de las actitudes de discriminación de las autoridades, el Estado mexicano no hizo un reconocimiento expreso, pero como ya se señaló, a través de las pruebas que presentó, incluyó el reconocimiento que hizo ante el Comité CEDAW de que la cultura de discriminación de la mujer contribuyó a que los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez no fueran percibidos en sus inicios como un problema de magnitud importante, para el cual se requerían acciones inmediatas y contundentes por parte de las autoridades competentes. Con esto, se comprueba que el Estado tenía conocimiento de los hechos y que no actuó con la debida diligencia para prevenirlos.

Para la Corte reviste de especial importancia el hecho de que en los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez una característica sea la falta de esclarecimiento de los crímenes, por la impunidad que crea, pero también por su relación con la discriminación contra la mujer. Retoma las afirmaciones de la Comisión en su informe sobre Ciudad Juárez, en donde se concluye que la impunidad, al no responsabilizar a los perpetradores de los crímenes, confirma que esa violencia y discriminación es aceptable, y que los crímenes son un típico ejemplo de delito sexista favorecido por la impunidad, como lo afirma la Relatora sobre ejecuciones extrajudiciales de la ONU cuando conoció de los hechos.

En este aspecto, las cifras también están presentes y de nueva cuenta, no son homogéneas. No se tiene certeza sobre cuántos casos de homicidios de mujeres en Ciudad Juárez están todavía en investigación ni cuántos han sido resueltos por órganos jurisdiccionales –ni de qué modalidad, pues algunos afirman que han sido resueltos por tribunales para menores, lo que implica otro tipo de procedimientos y sanciones–. Tampoco hay claridad sobre el número de sentencias condenatorias o de las sanciones. Tanto el Comité CEDAW como la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) desvirtuaron las afirmaciones del Estado respecto de los casos que nombra como “concluidos”, pues se daban por resueltos casos sin las bases jurídicas para que se afirmaran como tales, por ejemplo, sin tener inculpadados detenidos ni sancionados.

La Corte también toma nota de que tanto el número de sentencias como las penas impuestas son más bajas en los casos de homicidios de mujeres con características sexuales respecto de cualquier otro homicidio calificado. El Estado presenta cifras relativas a los avances en la investigación, identificación y enjuiciamiento de los culpables, pero se trata principalmente de crímenes con móviles como violencia intrafamiliar o de delincuencia común, y no de aquéllos con un carácter sexual violento, en donde los registros documentan que las personas inculpadas están detenidas por 5 ó 7 años sin tener sentencia firme, es decir, todavía en las investigaciones ministeriales, con expedientes incompletos y sin pruebas convincentes.

Sobresalen las observaciones que de las sanciones impuestas a los responsables de homicidios dolosos que emitió la Fiscalía especial para la atención de los delitos relacionados con los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez

(Fiscalía) en el sentido de que no eran mayores a 15 años de prisión, a pesar de que la mayoría se habían cometido con agravantes y que ameritarían una pena de entre 30 a 60 años de prisión. La propia Fiscalía sugiere que esta situación pudo haber obedecido a una política judicial, o a un patrón de actuación del Ministerio Público, que debe ser revisado.

### *La violencia basada en el género*

Las organizaciones representantes y el Estado reconocen que el género es un punto característico de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, pero la incidencia en los hechos y su interpretación se realiza con énfasis y maneras diferentes que llevan a resultados distintos.

En los alegatos de las organizaciones representantes y en los diversos informes presentados como prueba, se afirma que, aunque los motivos y los perpetradores de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez son diversos, el género de las víctimas y la desigualdad en las relaciones de género en la sociedad mexicana influyen en el motivo, en el contexto y en la forma en como son cometidos los crímenes en Ciudad Juárez, lo que establece elementos precisos para considerarlos como hechos de violencia contra las mujeres y no como hechos de violencia generalizada.

El Estado mexicano coincide en que los crímenes se encuentran influenciados por una cultura de discriminación contra la mujer, pero lo matiza con un conjunto de factores que diluyen la situación estructural de la desigualdad de género. Por ejemplo, argumenta que un factor estructural es la modificación de los roles familiares a la que condujo la vida laboral de las mujeres en Ciudad Juárez –principalmente por su participación masiva en las maquilas–. También señala como factores generadores de violencia y marginación la falta de servicios públicos básicos en las zonas marginadas, el narcotráfico, el tráfico de armas, la criminalidad, el lavado de dinero y la trata de personas que se dan en Ciudad Juárez por ser una ciudad fronteriza. Otros factores son el consumo de drogas, el alto índice de deserción escolar, y la existencia de numerosos agresores sexuales y efectivos militares provenientes de conflictos armados en la cercana ciudad de El Paso. Llama la atención que no incluya, como lo hace la Comisión, el vínculo de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez con casos de situaciones de coacción y abuso de mujeres que trabajan en el comercio sexual o se ven forzadas a participar en él.

Ante estos matices en las posturas sobre los factores que caracterizan la violencia en Ciudad Juárez –que implicarían la diferencia para reconocer o no la responsabilidad internacional de México– la Corte retoma las afirmaciones del Comité CEDAW sobre la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, donde resalta que la violencia de género, incluyendo los asesinatos, secuestros, desapariciones y las situaciones de violencia doméstica e intrafamiliar, no se trata de casos aislados, esporádicos o episódicos de violencia,

sino de una situación estructural y de un fenómeno social y cultural enraizado en las costumbres y mentalidades de una cultura de violencia y discriminación basada en el género.

Para el análisis es importante retomar la insistencia por parte de la Corte de que diluir la violencia de género como parte de la violencia social –por ejemplo al hacer énfasis de la descomposición social pero sin profundizar en la forma como ésta afecta específicamente a las mujeres y en los elementos que contiene de discriminación de género contra las mujeres–, impide generar políticas y acciones dirigidas a prevenir, investigar y sancionar con la debida diligencia.

### *Sobre el feminicidio*

En el caso, el concepto de feminicidio formó parte de los alegatos presentados a la Corte. La Comisión no calificó los hechos con dicho término, pero en el escrito de las organizaciones representantes, en cuatro de los peritajes (los presentados por Julia Monárrez, Servando Pineda Jaimes, Marcela Lagarde y de los Ríos y Clara Jusidman Rapport), en las pruebas presentadas a través de informes nacionales producidos por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y de las organizaciones civiles, así como en diversos documentos de *amicus curiae*, sí se califican los hechos del caso como feminicidio.

El Estado utilizó el término feminicidio durante la audiencia pública para referirse al “fenómeno que prevalece en Juárez” y lo definió en varios de sus informes oficiales presentados como prueba. A pesar de ello, en las observaciones a los peritajes presentados por las organizaciones representantes, objetó el hecho de que se pretendiera incluir el término feminicidio. El Estado alegó que dicho término se quería incluir como un tipo penal cuando no existía en la legislación nacional ni interamericana de derechos humanos. Ante esto, la Corte observó que en la legislación mexicana, la Ley General del Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, vigente desde 2007, define en su artículo 21 la violencia feminicida como “la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.”

La Corte decide, para el caso de esta sentencia, utilizar la expresión “*homicidio de mujer por razones de género*”, también conocido como *feminicidio*. Reconoce que algunos o muchos de los casos de Ciudad Juárez pueden haber sido cometidos por razones de género y que la mayoría han ocurrido dentro de un contexto de violencia contra la mujer. No obstante, decide nombrarlos como homicidios de mujeres pues considera que, teniendo en cuenta las pruebas presentadas y su argumentación, no es necesario

ni posible pronunciarse de manera definitiva sobre cuáles homicidios de mujeres en Ciudad Juárez constituyen homicidios de mujeres por razones de género, más allá de los homicidios de las tres víctimas del caso.

Para el análisis es fundamental tomar en cuenta qué conceptos se ponen a debate y cómo consolidar su utilidad para la interpretación de los hechos que puedan constituir violaciones a derechos humanos. Aquí no sólo es el caso del concepto de feminicidio o el de violencia feminicida, también lo son el del concepto de misoginia y de sexismo, entre otros.

# El proceso del caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Las resoluciones de una sentencia son las conclusiones de un proceso de razonamiento jurídico que tiene metodología, etapas y formalidades bien establecidas. La certidumbre en ello proporciona seguridad jurídica a todas las partes, de manera que tengan la certeza de ser juzgados de manera objetiva y esto mismo garantice el acatamiento de la decisión de la Corte por todas las partes.

Existen reglas y etapas generales definidas para todos los procesos, no obstante su contenido y desarrollo deben ajustarse a las características de cada caso. En este apartado se presentan los contenidos particulares que la Corte fue definiendo para el caso de Campo Algodonero de acuerdo a esas reglas y etapas que, para este texto, se agrupan en siete categorías generales. En cada una de ellas la Corte realiza un análisis que es presentado como conclusiones de cada etapa del proceso y así lo expresa en la propia sentencia.

En ese sentido, la información y el lenguaje en este apartado son más técnicos, pero se considera una información útil para comprender los razonamientos de la Corte y con ellos aproximarse con mayor profundidad al contexto en el que se tendrá que dar el seguimiento al cumplimiento de la sentencia de Campo Algodonero. Se explican los conceptos y significados que implica cada una de las etapas, así como el debate que se dio en el caso en torno a ellas.

Las categorías generales que aquí se presentan, también definen la secuencia de investigación y razonamiento que la Corte desarrolla durante todo el proceso judicial para llegar a las resoluciones. La secuencia es la siguiente:

Parte lesionada → Hechos → Derechos alegados como violados  
→ Obligaciones y deberes de los Estados → Pruebas  
→ Responsabilidad internacional por incumplimiento  
a las obligaciones y deberes del Estado → Medidas de reparación

## *Parte lesionada*

Las personas que son declaradas por la Corte como víctimas de una violación de un derecho reconocido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos –y de las otras Convenciones complementarias– son consideradas la “parte lesionada” (las otras “partes” en el juicio son el Estado y la Comisión. Las organizaciones representantes también son parte pero en tanto representan a las víctimas).

En este caso existió controversia sobre quiénes eran consideradas como víctimas. La CIDH, al presentar la demanda a la Corte, consideró que eran víctimas Esmeralda Herrera Monreal, Claudia Ivette González y Laura Berenice Ramos Monárrez, así como un número delimitado de familiares directos. El Estado consideró que sólo eran víctimas los familiares directos de Esmeralda, Claudia Ivette y Laura Berenice. Las organizaciones representantes solicitaron que además de las víctimas señaladas por la CIDH, se incluyeran las otras ocho víctimas y sus familiares que, como se mencionó al inicio de este documento, se habían sumado a las afectaciones en torno a los hechos del caso Campo Algodonero a lo largo del procedimiento jurídico en el ámbito nacional.

La Corte realizó un primer análisis y mediante una resolución, en enero de 2009, definió a las personas que considerarían como víctimas en este caso:

- Esmeralda Herrera Monreal y sus familiares: Irma Monreal Jaime (madre), Benigno Herrera Monreal (hermano), Adrián Herrera Monreal (hermano), Juan Antonio Herrera Monreal (hermano), Cecilia Herrera Monreal (hermana), Zulema Montijo Monreal (hermana), Erick Montijo Monreal (hermano), Juana Ballín Castro (cuñada).
- Claudia Ivette González y sus familiares: Irma Josefina González Rodríguez (madre), Mayela Banda González (hermana), Gema Iris González (hermana), Karla Arizbeth Hernández Banda (sobrina), Jacqueline Hernández (sobrina), Carlos Hernández Llamas (cuñado).
- Laura Berenice Ramos Monárrez y sus familiares: Benita Monárrez Salgado (madre), Claudia Ivonne Ramos Monárrez (hermana), Daniel Ramos Monárrez (hermano), Ramón Antonio Aragón Monárrez (hermano), Claudia Dayana Bermúdez Ramos (sobrina), Itzel Arely Bermúdez Ramos (sobrina), Paola Alexandra Bermúdez Ramos (sobrina), Atziri Geraldine Bermúdez Ramos (sobrina).

La definición de la parte lesionada tiene implicaciones para analizar los hechos y determinar las violaciones a derechos, así como para establecer quiénes serán las personas beneficiarias de las medidas que determine la Corte para reparar los daños que se hayan causado.

## *Los hechos del caso*

Qué sucedió, cómo sucedió, quiénes fueron parte y cuándo sucedió son preguntas básicas en relación a los hechos que no siempre guardan coincidencia en la apreciación de las partes, ni se interpretan de la misma manera. En un primer momento, la Corte determina cuáles son los hechos que va a analizar con el fin de determinar si existen en ellos y respecto de las víctimas, violaciones a derechos humanos, así como el posible incumplimiento de los deberes por parte del Estado.

El marco de hechos bajo los cuales se define la discusión se establece en el documento de demanda que la CIDH presenta a la Corte. En torno a este documento, las otras partes aceptan o controvierten los hechos. Cuando el Estado acepta los hechos como fueron planteados en la demanda, se asumen como hechos establecidos; cuando el Estado no los acepta pero son probados a través de la evidencia y pruebas aportadas por las partes, se considera como un hecho probado. En este primer momento, la Corte requiere definir cuáles hechos va a analizar y posteriormente determinará si están probados o establecidos.

En Campo Algodonero, los hechos que se controvirtieron tuvieron relación, principalmente, con las investigaciones que el Estado realizó sobre las desapariciones, tortura y homicidio de Esmeralda, Claudia Ivette y Laura Berenice. El Estado hizo un reconocimiento parcial de responsabilidad internacional de los hechos relacionados con dichas investigaciones y para ello dividió cronológicamente en dos etapas los hechos en torno a ellas. La “primera etapa” abarca desde el conocimiento de la desaparición de las tres víctimas, en 2001, hasta finalizar el año 2003. En la “segunda etapa” incluye las investigaciones realizadas a partir del año 2004 y hasta 2009. En esta división temporal el Estado reconoció los hechos referentes a la “primera etapa” respecto de las víctimas y en relación a la afectación de la integridad psíquica y la dignidad de los familiares de las tres víctimas, así como los hechos de contexto relativos a la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez. Respecto de la “segunda etapa” afirmó que no reconocía ninguna violación a derechos pues consideraba que había cumplido entonces con todas sus obligaciones.

Ante esta declaración del Estado, la Comisión hizo notar que el reconocimiento de responsabilidad derivaba de una interpretación de los hechos distinta a la planteada en la demanda y en el escrito de las organizaciones representantes. E incluso, que las afirmaciones del Estado controvertían los planteamientos sobre los hechos expuestos por la Comisión y las organizaciones representantes. Así, en el reconocimiento de responsabilidad del Estado, éste no asumía totalmente las implicaciones jurídicas en relación a los hechos y por tanto, tampoco la pertinencia de las reparaciones solicitadas por las partes.

También en relación a los hechos en torno a las investigaciones, las organizaciones representantes definieron hechos que sólo podían ser probados con documentos que estaban en posesión exclusiva del Estado. La Corte

solicitó dichos documentos pero el Estado se negó a remitirlos. Por ello, la Corte resolvió que los hechos en controversia que fueran demostrables únicamente a través de prueba que el Estado se haya negado a enviar, los asumiría como hechos probados.

Otro hecho que estuvo en controversia fue la designación del ex Procurador General de Justicia del estado de Chihuahua, Arturo Chávez Chávez, como Procurador General de la República. Este hecho sucedió en 2009, una vez que había pasado la fecha de presentación de pruebas ante la Corte, y por lo cual las organizaciones representantes lo presentaron como “hecho superviniente” (un hecho que surge una vez que el proceso ha iniciado ante la Corte y que tiene relación directa con los hechos del caso). Sin embargo, la Corte no lo tomó para su análisis por dos razones: 1) consideró que este hecho no estaba ligado a los hechos específicos del caso y, 2) consideró que establecer la responsabilidad del señor Chávez Chávez u otros funcionarios públicos es una tarea exclusiva del Estado en su justicia nacional (aunque la Corte pueda verificar si el Estado cumple o no con sus obligaciones de investigarlos).

Tomando en cuenta todas estas consideraciones, la Corte asumió como hechos para analizar, los siguientes:

- Los antecedentes que contextualizan el caso y que desglosa en los siguientes puntos: Ciudad Juárez, el fenómeno de homicidios de mujeres y cifras, las víctimas, la modalidad de la violencia, la violencia basada en género, sobre el alegado feminicidio y la investigación de los homicidios de mujeres.

Como hechos específicos del caso decide analizar los siguientes:

- La desaparición de las víctimas Esmeralda Herrera Monreal, Claudia Ivette González y Laura Berenice Ramos Monárrez.
- Las primeras 72 horas después de presentado el reporte de desaparición.
- La búsqueda de las víctimas antes del hallazgo de sus restos.
- El trato de los funcionarios hacia los familiares de las víctimas.
- El momento del hallazgo de los cuerpos.
- La violencia contra la mujer en el presente caso.
- Las acciones de prevención e investigación en el presente caso, que se desglosan en: la custodia de la escena del crimen, la recolección y manejo de evidencias, la elaboración de las autopsias e identificación y entrega de los restos de las víctimas, la actuación contra presuntos responsables y la fabricación de culpables, los avances en las investigaciones, la fragmentación de las investigaciones y su presunto impacto en la generación de impunidad, la investigación y sanción a los funcionarios públicos involucrados en las irregularidades del presente caso, así como el acceso al expediente y copias del mismo.

- Respecto de los familiares, decide analizar los hechos relativos al sufrimiento por lo ocurrido con las víctimas y por la búsqueda de la verdad, así como las amenazas, intimidación y hostigamientos sufridos.

### *Los derechos alegados como violados en el caso*

La definición de los derechos bajo los cuales se analizarán los hechos de un caso es también un proceso que implica distintas etapas de prueba y análisis. En los procesos ante el Sistema Interamericano, al implicar distintas instancias y además, diversas etapas ante cada una de las dos instancias del Sistema, se pueden ir modificando los derechos que se consideran como violados a los sujetos ofendidos en los hechos probados.

Los instrumentos jurídicos a los que se hizo mención son: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará). También se citó, en la petición inicial ante la CIDH, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Declaración Americana). Este instrumento no se volvió a retomar pues por su carácter de Declaración –a diferencia de las Convenciones–, no tiene una condición jurídica que vincule y obligue a los Estados. Hay que recordar que tanto la CADH como la Convención Belém do Pará, sí tienen dicha condición jurídica y que México ya ratificó ambas convenciones.

Para este caso, y de acuerdo a las diversas posturas de las partes respecto de los derechos que se consideraban violados, la Corte declaró que:

- No existía controversia sobre la violación de los artículos 5.1, 8.1, 25.1 de la Convención Americana, en perjuicio de los familiares de las víctimas ya que el Estado había aceptado dichas violaciones en la “primera etapa” de las investigaciones.
- Subsistía controversia en torno a las alegadas violaciones de los artículos 4, 5, 7, 11 y 19 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma y el artículo 7 de la Convención Belém do Pará.
- Subsistía controversia en torno a la violación del artículo 5 de la Convención Americana por hechos distintos a los reconocidos por el Estado, respecto a los familiares de las víctimas, así como la controversia relativa a la alegada violación de los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, respecto a la “segunda etapa” de las investigaciones.

Como resumen de ese proceso, se presenta un cuadro con los derechos alegados para Campo Algodonero ante el Sistema Interamericano y en seguida la definición textual de los derechos alegados como violados. Es interesante observar cómo fue variando la percepción de los derechos que habían sido violados, y con esto, valorar la resolución de la CorteIDH en su esfuerzo por investigar y resolver el caso teniendo como referente la mayor protección a las personas.

## Cuadro de derechos alegados como violados por los hechos del caso

Parte ofendida	Petición a la CIDH	Admisión por parte de la CIDH	Demanda de la CIDH a la CorteIDH	Escrito representantes ante la CorteIDH	Respuesta del Estado	Resolución de la CorteIDH sobre los derechos humanos violados por el Estado mexicano
	(2002)	(2005)	(2007)	(2008)	(2008)	(2009)
Esmeralda  Laura Berenice  Claudia Ivette	Declaración Americana arts. XIV y XVIII	CADH, arts. 2, 4, 5, 7, 8, 11, 19 y 25 en conexión con el art. 1.1	CADH, arts. 4, 8.1, 19 y 25 en conexión con los arts. 1.1 y 2, así como con el art. 7 de Belém do Pará	CADH, arts. 4, 5, 7, 8.1, 11, 19 y 25 en conexión con los arts. 1.1 y 2, así como con el art. 7 de Belém do Pará, a su vez, en conexión con los arts. 8 y 9	Niega cualquier responsabilidad y rechaza la competencia de la Corte para juzgarlo por violaciones a la Convención Belém do Pará	CADH arts. 4.1, 5.1, 5.2, 7.1 y 19 en relación a la obligación general de garantía –de manera especial deber de prevenir e investigar– en relación con el artículo 1.1 y 2 así como en conexión con el art. 7 incisos b y c de Belém de Pará. CADH arts. 4.1, 5.1, 5.2 y 7.1 en relación con el deber de no discriminar del art. 1.1 de la CADH
	Belém do Pará, art. 8, incisos a, c, d y h, y art. 9	Belém do Pará arts. 7, 8 y 9	CADH, arts. 5.1, 8.1 y 25	CADH, arts. 5.1, 8.1 y 25	Reconoce violaciones al art. 5.1 de CADH e incumplimiento de los deberes contenidos en los arts. 8.1 y 25.1	CADH arts. 8.1 y 25.1 en relación con el 1.1 y 2, así como en conexión con el art. 7 incisos b y c de Belém do Pará. CADH art. 5.1 y 5.2 por sufrimientos causados y por hostigamiento en relación con los arts. 1.1 y 2
Familiares						

## **Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) Ratificada por México en 1982 y aceptada la jurisdicción contenciosa de la Corte en 1998**

### **Artículo 1.1 (OBLIGACION DE RESPETAR LOS DERECHOS)**

“Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

### **Artículo 2 (DEBER DE ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO)**

“Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

### **Artículo 4 (DERECHO A LA VIDA)**

“Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.”

### **Artículo 5 (DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL)**

1. “Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas graves o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el res-

peto debido a la dignidad inherente al ser humano. [...]”

### **Artículo 7 (DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL)**

1. “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios. [...]”

### **Artículo 8 (GARANTÍAS JUDICIALES)**

“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. [...]”

### **Artículo 11 (PROTECCIÓN DE LA HONRA Y DE LA DIGNIDAD)**

1. “Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”

#### **ARTÍCULO 19 (DERECHOS DEL NIÑO)**

“Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.”

#### **ARTÍCULO 25 (PROTECCIÓN JUDICIAL)**

“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso

efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.”

### **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. (*Convención Belém do Pará*).**

Ratificada por México el 12 de noviembre de 1998.

#### **ARTÍCULO 7**

“Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

- a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
- b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
- c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;
- d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peli-

gro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

- e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;
- f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
- g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y
- h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.”

## ARTÍCULO 8

“Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

- a. fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;
- b. modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer;
- c. fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer;
- d. suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados;
- e. fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos le-

gales y la reparación que corresponda;

- f. ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social;
- g. alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer;
- h. garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios, y
- i. promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias y la ejecución de programas encaminados a proteger a la mujer objeto de violencia.”

## ARTÍCULO 9

“Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.”

## *Obligaciones y deberes del Estado*

Las Convenciones y Tratados, al definir los derechos humanos que tienen todas las personas, también establecen las obligaciones y deberes que estos derechos generan a los Estados, pues son ellos –los Estados– quienes deben respetarlos, protegerlos y garantizarlos para todas las personas. En esa perspectiva, son los Estados que deben adoptar medidas para que no ocurran o no se queden impunes las violaciones de los derechos (ya sea por acción u omisión) por parte de sus funcionarios e instituciones, pero también por parte de particulares y demás agentes o actores no estatales. Así, las violaciones a los derechos humanos, aún cuando sean cometidas por particulares (actores no estatales), constituyen un incumplimiento a los deberes que los Estados tienen frente a los derechos humanos. Sin embargo, su responsabilidad no es ilimitada, depende del conocimiento que tenga de la situación, de los recursos que tenga para cumplir con sus obligaciones, de la debida diligencia que haya adoptado para prevenir, investigar y sancionar las violaciones y a los violadores de derechos humanos, entre otros factores.

La delimitación precisa de las obligaciones y deberes que tiene un Estado en cada caso particular es otro punto fundamental en el proceso judicial que realiza la Corte. Con ello puede valorar adecuadamente cuál es la responsabilidad internacional que tiene el Estado frente a los hechos probados y los derechos que se alegan como violados contra los sujetos ofendidos ya declarados. En Campo Algodonero, la definición de los deberes es muy interesante pues se hace integrando lo establecido por las dos Convenciones ya mencionadas, la Americana sobre Derechos Humanos y la Belém do Pará. En ese sentido, esta es una sentencia emblemática por la manera en que integra en su análisis los derechos y deberes específicos que se establecen por la condición de género de las víctimas.

Para facilitar la comprensión de las decisiones de la Corte en esta sentencia, se presentan las definiciones de los cuatro deberes correspondientes a los derechos alegados como violados en el caso de Campo Algodonero: 1) el deber de respeto, 2) el deber de garantía –que se subdivide en el deber de prevención y en el deber de investigación, 3) el deber de no discriminación, y 4) el deber de protección especial a la infancia, en tanto dos de las tres víctimas del caso eran menores de edad.

### **Deber de respeto**

El respeto es la primera obligación internacional asumida por los Estados partes de la Convención Americana y en todo el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Refiere a la obligación de abstenerse de violar los derechos y las libertades definidas en las normas interamericanas de derechos humanos. Si las autoridades o poderes del Estado realizan la acción de violar estos derechos entonces se puede atribuir responsabilidad internacional por incumplimiento de la obligación de respeto.

## Deber de garantía

No basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos. Es su obligación imperativa adoptar medidas positivas y determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derechos, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentra. Por ejemplo, en el derecho a la vida, que es un derecho esencial para el ejercicio de los demás derechos, el Estado no sólo debe abstenerse de privar de la vida arbitrariamente a ninguna persona, sino que además requiere adoptar todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida.

Respecto del derecho a la integridad personal, que también se alega como violado en este caso, el Estado debe prevenir e investigar posibles actos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

En el caso del derecho a la libertad personal, la libertad siempre es la regla y su limitación o restricción siempre es la excepción, por tanto, el Estado debe prevenir que la libertad de los individuos se vea menoscabada por la actuación de agentes estatales o por terceros particulares, así como investigar y sancionar los actos violatorios de este derecho.

## Deber de prevención

La prevención es un deber de garantía, que técnicamente se define como una obligación de medio o comportamiento, ya que no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado. El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que: a) promuevan la salvaguarda de los derechos humanos, b) que aseguren considerar y tratar efectivamente las eventuales violaciones que se puedan cometer a esos derechos como un hecho violatorio y como tal, c) implique sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por los daños que provoque.

De acuerdo a lo establecido por el Comité CEDAW, los Estados también pueden ser responsables de incumplir sus deberes por actos privados, si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas. Este deber se convierte en una obligación jurídica reforzada a partir de lo establecido en la Convención Belém do Pará. En ella se detalla que para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres se tienen que adoptar medidas integrales que incluyan, por ejemplo:

- Contar con un adecuado marco jurídico de protección.
- Realizar una aplicación efectiva del marco jurídico.
- Contar con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias.
- Adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia.

La integralidad en la estrategia de prevención implica que se deben prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer.

La Corte hace la investigación de Campo Algodonero a la luz de un conjunto de obligaciones establecidas en la CADH y la Convención Belém do Pará en relación al deber de prevención: a) la obligación general de garantía, b) la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno, c) la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres, d) la obligación de incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, y también las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y, e) adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso.

A través del análisis del cumplimiento de estas obligaciones en Campo Algodonero, la Corte realizó una delimitación de la responsabilidad de México respecto de este deber, en tanto asumió que corresponden a violaciones a derechos humanos cometidas entre particulares.

### Deber de investigación

El deber de investigar las violaciones a derechos se deriva de la obligación general de garantía que se establece en la CADH y se refuerza en la Convención Belém do Pará para los casos de violencia contra las mujeres. En palabras técnicas, esta es una obligación de medio y no de resultado, pues no es una simple formalidad sino que debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que este tipo de hechos vuelvan a repetirse. La impunidad es, en sí misma, una violación a los derechos humanos y un incumplimiento de este deber, pues fomenta la repetición de las violaciones.

Una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento de un hecho violatorio de derechos humanos, es su deber iniciar *ex officio* (sin petición) y sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles, orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales. Aún en los casos en que las violaciones sean cometidas por particulares, si los hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado.

De manera particular, cuando un ataque tiene una motivación en la condición social de las personas que ya se reconoce como discriminatoria, como puede y suele ser por razones étnico-raciales o de género, es particularmente importante que la investigación sea realizada con más vigor e imparcialidad, teniendo en cuenta, respecto de Campo Algodonero, la necesidad de reiterar continuamente la condena de la misoginia para lograr cambios en la

sociedad y con el fin de mantener la confianza de las mujeres en la habilidad de las autoridades de protegerlas de la amenaza de la violencia en su contra por razones de género.

### **Deber de no discriminación**

Este deber implica, por un lado, la obligación del Estado de abstenerse de incurrir en actos de discriminación, y por otro, el deber de adoptar todas las medidas adecuadas para que las personas vivan libres de toda discriminación.

En la sentencia se retoma la definición de la CEDAW que establece que la discriminación contra la mujer es “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades de las mujeres.” Plantea que la discriminación basada en el sexo se ejerce fundamentalmente en contra de las mujeres, y la Convención Belém do Pará sustenta esta afirmación en el reconocimiento de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres.

Discriminación contra las mujeres y violencia contra las mujeres se articulan estrechamente, de ahí que también la CEDAW y la Convención de Belém do Pará son fundamentales para la interpretación de este caso. Ésta última define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”, y reconoce que el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación. Por su parte, el Comité CEDAW ha declarado que la definición de la discriminación contra la mujer incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer: 1) porque es mujer, ó 2) que la afecta en forma desproporcionada. También ha señalado que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre.

Con el fin de analizar el cumplimiento del deber de no discriminar, la Corte define el estereotipo de género como una “preconcepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente.” Con base en ella, la Corte afirma que la creación y uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer.

### **Deber de protección especial a la infancia**

Por su condición particular, las niñas y los niños tienen el derecho a una protección especial –adicional y complementaria– a los demás derechos que la Convención reconoce a toda persona. A este derecho corresponden deberes específicos por parte de la familia, la sociedad y el Estado.

A través del principio del interés superior de la infancia el Estado se obli-

ga a satisfacer todos los derechos de la infancia y la adolescencia. Esta obligación debe ser implementada también en la interpretación de todos los demás derechos humanos cuando el caso tenga como sujetos ofendidos a menores de edad. En Campo Algodonero, por ejemplo, la condición de niñas de Esmeralda y Laura Berenice, obliga al Estado a prestarles especial atención como menores de edad, y también como mujeres que pertenecen a un grupo en situación vulnerable.

Esta mayor vulnerabilidad ya ha sido señalada por el experto independiente de las Naciones Unidas para el estudio de la violencia contra los niños. En los casos de violencia sexual, ha afirmado que afecta principalmente a los que han alcanzado la pubertad o la adolescencia, siendo las niñas las más expuestas a sufrir este tipo de violencia. Esta y otras informaciones son elementos que permiten establecer la responsabilidad del Estado, pues proporcionan herramientas y conocimientos para medir y detectar el riesgo en el que se encuentran los sujetos en cada caso de violaciones a derechos humanos.

### *Pruebas*

Los hechos y lo que se alega en torno a ellos por cada una de las partes deben ser probados. Para ello, se pueden presentar pruebas que sean documentos producidos con anterioridad (como expedientes de los procesos jurídicos nacionales, informes internacionales, informes de instancias nacionales y civiles), testimonios y peritajes con contenidos específicos para el caso. En la audiencia pública se pueden escuchar algunos de los testimonios y peritajes, pero estas declaraciones se presentan principalmente en el formato de *'affidávit'*, es decir de manera escrita y rendida ante fedatario público (notario) que confirme que efectivamente la persona rindió dicha declaración con los contenidos que la Corte aceptó escuchar.

Se presentan las pruebas y cada una de las partes tiene derecho de controvertirlas, con el fin de que no se afecte la seguridad jurídica ni el equilibrio de las partes en el proceso al presentar, por ejemplo, alguna prueba que alguna de las partes considere inválida. Cuando la Corte analiza todo el caso en su conjunto, examina y valora las pruebas conforme a los principios de la sana crítica, en cumplimiento de sus requisitos individuales, pero también teniendo en cuenta todo el conjunto del acervo probatorio. Es decir, va analizando prueba por prueba y le va asignando su valor probatorio tomando en cuenta: a) que haya sido presentada en tiempo, b) que no haya sido controvertida ni objetada por las partes, c) que su autenticidad no haya sido puesta en duda. Respecto de los testimonios y peritajes, la Corte los valora como pertinentes en tanto se ajusten al objeto definido por la Presidencia de la Corte. En Campo Algodonero, las declaraciones de las víctimas (aquí sólo de las madres), por tener un interés en el caso, se valoraron no de manera aislada sino en el conjunto de las pruebas.

El Estado objetó la mayoría de los testimonios y peritajes presentados por la Comisión y las organizaciones representantes, alegando que no referían al lapso temporal del caso, negando el reconocimiento de las fuentes en las que se basan los peritajes, o cuestionando la experticia de las y los autores del peritaje. A pesar de ello, la Corte asumió casi todos los testimonios y peritajes en tanto le permitían valorar, ya fuera el contexto o los hechos, y ejerciendo su facultad de valorarlos junto con el resto de las pruebas.

Entre todas las partes se presentaron 23 testimonios y peritajes en *affidavit*. En la audiencia pública se escucharon los testimonios de las tres madres, de dos testigos presentados por parte del Estado y de dos peritas, una por parte del Estado y otra por parte de la Comisión.

### *Responsabilidad internacional*

Un Estado incurre en responsabilidad internacional al no haber cumplido con sus deberes y obligaciones de respeto, protección o garantía de los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción. La Corte determina si existe tal responsabilidad una vez que ha definido quién es la parte lesionada y cuáles son los hechos del caso particular, mismos que analiza a la luz de los derechos que se alegan como violados y las obligaciones que debía cumplir el Estado respecto de las víctimas del caso, a través de las pruebas presentadas por todas las partes.

Cuando un Estado reconoce su responsabilidad internacional sobre ciertos hechos, la Corte puede determinar si ese reconocimiento es suficiente para continuar el conocimiento del fondo –sin entrar en mayor detalle sobre los hechos y las pruebas– y determinar las reparaciones y costas correspondientes, o si prosigue el examen del caso con detalle.

Los casos que se presentan a la Corte, al referirse a la tutela de los derechos humanos, son asuntos de orden público internacional, por tanto trascienden la voluntad de las partes y la Corte debe velar para que el reconocimiento de la responsabilidad internacional sea aceptable para los fines del Sistema Interamericano (garantizar el respeto, protección y garantía de los derechos humanos de todas las personas en el hemisferio americano). Así, no se trata de limitarse a verificar las condiciones formales de los actos, sino de confrontarlos con la naturaleza y gravedad de las violaciones alegadas, las exigencias e interés de la justicia, las circunstancias particulares del caso concreto, y la actitud y posición de las partes.

En Campo Algodonero, el Estado mexicano admitió, en términos generales, los hechos de contexto relativos a la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez. Reconoció de manera parcial que en las investigaciones de los crímenes perpetrados en contra de las tres víctimas y en el trato a los familiares, incurrió en responsabilidad (sólo respecto de la “primera etapa”). Ante este reconocimiento parcial, la Corte decidió que establecería su alcance de la responsabilidad internacional una vez que analizara todo el caso en su conjunto.

## *Medidas de reparación*

En el derecho internacional es un principio que toda violación de una obligación internacional que haya producido un daño, debe repararse adecuadamente. Las medidas de reparación se subdividen en varios tipos:

- La obligación de investigar los hechos e identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables de las violaciones, se sostiene como una medida de reparación que incluye el derecho a la verdad.
- Medidas de satisfacción y las garantías de no repetición, que buscan reparar el daño inmaterial. Son medidas que no tienen naturaleza pecuniaria y por lo general tienen un alcance o repercusión pública.
- Medidas de rehabilitación, que están dirigidas directamente a las víctimas para reparar los daños causados en su integridad personal.
- Indemnizaciones, que buscan reparar, por un lado, los daños materiales causados a las víctimas y sus familiares a partir de los hechos y los daños causados por las violaciones a derechos. Y por otro lado, los daños inmateriales así como el daño moral causado directamente a las víctimas.
- El reembolso de los gastos y costas.

Para definir las en cada caso, la Comisión y las organizaciones representantes solicitan las medidas de reparación que consideran adecuadas a los daños producidos. Es su deber expresar en la demanda sus pretensiones de reparaciones y costas, así como sus fundamentos de derecho y sus conclusiones pertinentes. Si no presentan pruebas o argumentación suficiente que permita justificar la finalidad, lo razonable y el alcance de las medidas de reparación que se solicitan, ya sea a través de los hechos o de la argumentación con los derechos, la Corte no las tomará en cuenta.

La Corte valora dichas solicitudes bajo los siguientes criterios:

- Se refieran directamente a las violaciones declaradas por el Tribunal.
- Reparen proporcionalmente los daños materiales e inmateriales.
- Aquellas medidas que implican una reparación material no deben caer en generar un enriquecimiento, pero tampoco desproteger de manera que causen empobrecimiento.
- Reestablezcan en la mayor medida de lo posible a las víctimas en la situación anterior a la violación, siempre que no interfiera con el deber de no discriminar.
- Se orienten a identificar y eliminar los factores causales de discriminación.
- Se adopten desde una perspectiva de género, tomando en cuenta los impactos diferenciados que la violencia causa en hombres y en mujeres.
- Consideren todos los actos jurídicos y acciones alegadas por el Estado en el expediente tendentes a reparar el daño ocasionado.

Los gastos y costas son aquellos gastos que se han realizado por la representación legal en el proceso judicial –remisión de escritos, asistencia a audiencias, etcétera– y, a diferencia de las medidas de indemnización, no se otorgan a quienes han sido declaradas víctimas, porque las costas no son una indemnización sino un reembolso de los gastos realizados durante el procedimiento. Usualmente se pagan a la persona o instituciones que hayan representado a las víctimas. El reembolso se justifica en la necesidad de no generar un perjuicio económico para quienes no han cometido la violación. El pago de los gastos y costas corresponde al Estado en los casos que haya sido condenado como responsable internacionalmente por violaciones a derechos humanos.

A reserva de detallar las solicitudes realizadas por la Comisión y las organizaciones representantes en el apartado de las disposiciones, en Campo Algodonero, el Estado mexicano manifestó que las reparaciones solicitadas por las organizaciones representantes eran excesivas, repetitivas y constituían una solicitud de doble reparación al referirse muchas de ellas a conceptos de violación que consideraba semejantes. Agregó que consideraba que al solicitarse reparaciones por cada víctima y familia, así como gastos y costas de cada una de las cuatro organizaciones representantes implicaría una carga desproporcionada para el Estado pues, consideraba, excederían el daño causado. Insistió en que las reparaciones no podían referirse al mismo concepto de violación y debían tener en consideración los apoyos médicos, económicos en especie, psicológicos y legales que ya había brindado a las familias de las víctimas.

Ante esto, la Corte recordó que una o más medidas pueden reparar un daño específico sin que éstas se consideren una doble reparación. También enfatizó el carácter integral de las reparaciones que implica tres aspectos esenciales: 1) el reestablecimiento de la situación anterior, 2) la eliminación de los efectos que la violación produjo, y 3) una indemnización como compensación por los daños causados. Sin embargo, en el primer aspecto, en un caso como éste, en el que los hechos se enmarcan en una situación de discriminación estructural, señaló que las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de manera que las reparaciones tengan un efecto correctivo y no sólo restitutivo, ya que no sería admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación.



Los resolutivos de la sentencia abarcan varios aspectos de acuerdo a lo que cada una de las partes alegó, probó y solicitó en el proceso. Los resolutivos se integran por tres puntos: las decisiones, las declaraciones y las disposiciones, todas ellas deben ser aceptadas y acatadas por el Estado mexicano en los plazos y formas que se establecen.

Al ser una Corte de ámbito internacional, en este caso acotado a la región interamericana, no hay posibilidad de que México apele o busque rectificar en otra instancia. Es una sentencia definitiva dentro de lo que corresponde al proceso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sin embargo, las acciones para su cumplimiento se tienen que realizar en el ámbito y por las autoridades locales y nacionales, según se especifique.

En un año (diciembre de 2010), la Corte supervisará si México ha cumplido con lo dispuesto, y solicitará informes anuales hasta el 2012. Para evaluar su cumplimiento necesitará de la mayor información posible para determinar la verdad de los hechos en el avance de la ejecución de la sentencia. Aportarla es un trabajo en el que se requieren sumar todos los esfuerzos, nacionales e internacionales, para recabar información confiable y analizarla, también para ejercer la presión necesaria para que el Estado cumpla efectivamente y con la calidad establecida en la sentencia y de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos.

### *a) Decisiones*

Las decisiones contienen dos puntos que eran relevantes para definir los alcances de la investigación judicial y que marcarían los alcances de sus resoluciones. La primera decisión de las resoluciones refiere al marco jurídico que se tomaría en cuenta para la interpretación de los hechos y los derechos violados. La segunda implicaba saber qué hechos se investigarían como controvertidos, y si existían hechos que eran aceptados por todas las partes como violaciones de derechos humanos.

## Decisión uno:

“ i) tiene competencia contenciosa en razón de la materia para conocer de alegadas violaciones al artículo 7 de la Convención Belém do Pará, y ii) no tiene competencia contenciosa en razón de la materia para conocer de supuestas violaciones a los artículos 8 y 9 de dicho instrumento internacional.”

La manera como se investiga, los elementos de prueba que se presentan, los análisis que se profundizan, y todo el proceso mismo ante la Corte, están marcados por los derechos que se alegan como violados y las obligaciones que se consideran incumplidas. Si bien los derechos de las mujeres son derechos humanos y como tales son parte de los instrumentos interamericanos de derechos humanos, también se han creado convenciones específicas que nombran violaciones particulares que se cometen contra sujetos por sus condiciones sociales específicas. Estas convenciones definen también obligaciones particulares para los Estados que las ratifican, mismas que profundizan las obligaciones generales definidas en la CADH.

La Convención Belém do Pará es una convención de derechos humanos específica sobre violaciones a derechos humanos en las que las mujeres son los sujetos que se busca proteger, considerando la discriminación y violencia de género que sufren. Incluye el derecho de las mujeres a vivir libres de aquella violencia que se ejerce en su contra por el hecho de ser mujeres y/o que les afecta de manera más grave por ser mujeres. Este derecho incluye otros más, como el derecho a estar libre de toda forma de discriminación y el derecho a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación. También incluye deberes específicos a estos derechos, como son los de respetar, proteger y garantizar debidamente a todas las mujeres el derecho a una vida libre de violencia.

Existen algunos casos en los que la Corte ya ha señalado el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Convención Belém do Pará, pero éste es el primero en el que desde la demanda se plantean violaciones a esta convención.

También es la primera vez que un Estado, que a pesar de haber ratificado dicha convención, no acepta que ésta le obligue, ni reconoce las responsabilidades que ésta le impone. Ante esta controversia, la Corte realizó un análisis detallado para determinar si tenía la competencia, es decir, si el derecho la facultaba para investigar violaciones a esta Convención y en su caso, obligar a los Estados que la han ratificado a que realicen acciones para cumplirla. También analizó los artículos de la Convención sobre los cuales podía realizar esa investigación y juzgar. La Comisión alegaba que sí era competente para analizar las obligaciones establecidas en el artículo 7 de la Convención, que establece la obligación de adoptar por todos los medios

apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Las organizaciones representantes alegaban, además, que la Corte era competente para investigar por el artículo 8 que establece el deber de adoptar en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas, con el mismo objetivo, así como por el artículo 9 que establece la obligación para los Estados de tomar en cuenta de manera especial la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueden sufrir mujeres en condiciones específicas, por ejemplo cuando son niñas, están embarazadas o presas, también por su raza o etnia, por ser pobres, refugiadas o migrantes.

La Corte resolvió que sí es competente para investigar y establecer responsabilidad internacional a los Estados por violaciones a los derechos y obligaciones definidas en la Convención Belém do Pará. Establece que sólo puede hacer esa investigación respecto al artículo 7, sin que eso signifique un impedimento para tomar todos los otros artículos de la Convención para la interpretación de la misma y de otros instrumentos interamericanos pertinentes. Todo ello bajo el razonamiento de que el artículo 12 de la Convención sólo menciona al artículo 7 como aquél por el cual se pueden presentar denuncias o quejas de violación a los deberes ahí establecidos.

El hecho de que exista la posibilidad de presentar peticiones individuales tiene por objetivo alcanzar la mayor protección judicial posible, esto no sólo por los casos que puedan ser investigados, sino también por las precisiones y alcances que puede brindar el enfoque de género en el análisis y trabajo judicial. Esta posibilidad confirma también la preocupación que dio origen a la Convención Belém do Pará: la gravedad del problema de la violencia contra la mujer en todo el hemisferio, su relación con la discriminación históricamente sufrida por ella y la necesidad de adoptar estrategias integrales para prevenirla, sancionarla y erradicarla.

Este es un logro fundamental. Es un precedente que implica que nunca más ningún Estado podrá poner en duda que al ratificar esta Convención se obliga y puede ser juzgado por su incumplimiento. También significa que los derechos de las mujeres se refuerzan, tanto en su especificidad como en su universalidad, y establece un marco sólido para la interpretación judicial con perspectiva de género que es necesario seguir desarrollando a través de la doctrina jurídica.

En este último punto es interesante la lectura de los peritajes presentados por la Comisión y las organizaciones representantes, como insumos para continuar con la reflexión y el debate sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y la incorporación de la perspectiva de género en la impartición de justicia.

## Decisión dos:

“ Aceptar el reconocimiento parcial de responsabilidad internacional efectuado por el Estado, en los términos de los párrafos 20 a 30 de la presente sentencia.”

Respecto de los hechos, el Estado mexicano admitió, en términos generales, los hechos de contexto relativos a la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, en particular los homicidios registrados desde los años 90. También lo hizo respecto de su negligencia e irregularidades en las investigaciones de los crímenes perpetrados en contra de las tres víctimas, pero sólo para el período de tiempo que nombró como “primera etapa” (2001 y 2003). Además, aceptó los hechos relativos a la afectación de la integridad psíquica y la dignidad de los familiares de las tres víctimas. Sobre la “segunda etapa” afirmó que había cumplido con todas sus obligaciones, y sobre las tres mujeres víctimas negó tener responsabilidad alguna por esos hechos.

Sin embargo, en su argumentación posterior, ya en el examen del caso, el Estado contradujo su aceptación respecto del contexto y de la “primera etapa” de las investigaciones. Por esta razón, la Corte no lo asumió como un reconocimiento pleno y definió, en cada uno de los puntos que el Estado sí reconoce, qué hechos se toman como establecidos (con base a la aceptación del Estado), y cuáles como probados (de acuerdo a la evidencia aportada por las partes).

Así, consideró que no había controversia sobre la violación de los artículos que refieren a la integridad personal, garantías judiciales y protección judicial en perjuicio de los familiares de las víctimas en la “primera parte” de las investigaciones, y toma la aceptación del Estado para reparar esos daños de acuerdo, no a lo ofrecido por el Estado, sino a la valoración que la Corte realiza con los argumentos y pruebas presentados por las partes.

Respecto de las violaciones a los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad personal, la honra y la dignidad, así como de los derechos de la niñez, en relación a los deberes de respeto y garantía tanto de no discriminación como del deber de generar políticas para prevenir, investigar, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, la Corte considera que sí subsiste controversia y lo investiga a detalle. También señala que subsiste controversia respecto de violaciones a la integridad personal de los familiares de las víctimas por hechos distintos a los reconocidos por el Estado, así como de las violaciones a las garantías judiciales y a la protección judicial en relación con el deber de respetar y garantizar sin discriminación, así como de adoptar medidas internas para ello, respecto de los hechos de la “segunda etapa” de las investigaciones.

Para el análisis y el seguimiento de la sentencia, será importante tener presentes los elementos y la metodología como la Corte determina qué aspectos de las declaraciones y hechos reconocidos por el Estado se consideran

como un pleno reconocimiento de responsabilidad y cuáles son insuficientes. Por ejemplo, en los informes anuales que el Estado presente en relación al cumplimiento de la sentencia, puede incurrir en el mismo discurso de supuesto cumplimiento y reconocimiento sin que sustantivamente esto sea cierto. También será importante tenerlo en cuenta en el cumplimiento de la disposición sexta, que implica el acto público en el que el Estado reconoce su responsabilidad internacional, de manera que lo exprese en los términos de la sentencia y no de su alegato inicial.

## *b) Declaraciones*

De acuerdo a los derechos humanos que se alegaron como violados por la Comisión y las organizaciones representantes, la Corte hace el análisis para determinar si efectivamente, con las pruebas presentadas por todas las partes, se considera que han sido violados y por tanto es posible atribuir responsabilidad internacional al Estado mexicano. Las declaraciones son las conclusiones de ese análisis, en ellas se declara qué derechos sí se consideran violados y cuáles no, ya sea por actos u omisiones de cualquier poder u órgano del Estado, independientemente de su jerarquía.

En este caso todas las declaraciones fueron asumidas por unanimidad en la Corte y sólo en dos aspectos –tortura sexual y la debida diligencia en las medidas de prevención, en relación con la declaración dos– se presentaron votos concurrentes, es decir, escritos en los que algún o alguna integrante de la Corte decide profundizar en la reflexión o discusión generada en torno a la declaración emitida.

Para su análisis se proporcionan los principales elementos que la Corte tomó en cuenta para su decisión, de manera que a través de esas particularidades se puedan desarrollar propuestas de debate y seguimiento.

### **Declaración uno:**

“ No puede atribuir al Estado responsabilidad internacional por violaciones a los derechos sustantivos consagrados en los artículos 4 (derecho a la vida), 5 (derecho a la integridad personal) y 7 (derecho a la libertad personal) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, derivadas del incumplimiento de la obligación de respeto contenida en el artículo 1.1 de la misma, de conformidad con los párrafos 238 a 242 de esta Sentencia.”

La Comisión y las organizaciones representantes alegaron que los elementos del caso –en particular en torno a Laura Berenice– abrían la posibilidad de que en los hechos haya existido participación de agentes estatales, lo que implicaría una clara violación a la obligación de respeto. A pesar de no contar con pruebas directas –en gran medida debido a la impunidad en

torno al caso y a circunstancias que el propio Estado no aclara–, las organizaciones representantes plantearon dos hipótesis en cuanto a los autores materiales de la desaparición, tortura y asesinato de Esmeralda, Laura Berenice y Claudia Ivette: a) los autores eran agentes de la autoridad o, b) eran particulares organizados protegidos por el Estado.

El Estado negó que hubiera responsabilidad suya en los homicidios de las víctimas y aseguró que habían sido cometidos por particulares. Finalmente, la Corte resolvió que el hecho de que la impunidad en el presente caso impida conocer si los perpetradores son agentes estatales o particulares actuando con su apoyo y tolerancia, no permite presumir que sí lo fueron y condenar automáticamente al Estado por el incumplimiento del deber del respeto.

### **Declaración dos:**

“ El Estado violó los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal reconocidos en los artículos 4.1, 5.1, 5.2 y 7.1 de la Convención Americana, en relación con la obligación general de garantía contemplada en el artículo 1.1 y la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno contemplada en el artículo 2 de la misma, así como con las obligaciones contempladas en el artículo 7.b y 7.c de la Convención Belém do Pará, en perjuicio de Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal, en los términos de los párrafos 243 a 286 de la presente Sentencia.”

Para llegar a la conclusión de que México sí tiene responsabilidad internacional por haber violado el derecho a la vida, la integridad personal y la libertad personal bajo su deber de garantía de prevención, la Corte analizó los hechos dividiéndolos en dos momentos claves. El primero, antes de la desaparición de las víctimas y el segundo, antes de la localización de sus cuerpos sin vida. En el primer momento, la Corte considera que el Estado es responsable por incumplir con su deber general de prevención, porque por lo menos desde la década de 1990 –tomando el reconocimiento oficial a través de la CNDH que, en su recomendación de 1998, advirtió del patrón de violencia contra las mujeres– el Estado mexicano mantuvo una ausencia de política general de prevención. No encuentra que México sea responsable, en este primer momento, de la prevención de las violaciones cometidas contra las tres víctimas del caso, puesto que no se estableció que el Estado tuviera conocimiento de un riesgo real e inmediato específico para las tres mujeres jóvenes de este caso.

En cuanto al segundo momento, antes del hallazgo de los cuerpos sin vida, la Corte considera que el Estado sí tiene responsabilidad internacional respecto del deber de garantía a través de la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres, puesto que sí tuvo co-

nocimiento de que existía un riesgo real e inmediato de que las tres víctimas fueran agredidas sexualmente, sometidas a vejámenes y asesinadas. De hecho, considera que este incumplimiento es particularmente serio, debido al contexto conocido por el Estado en el que las mujeres estaban en una situación especial de vulnerabilidad y por las obligaciones reforzadas impuestas en casos de violencia contra la mujer a través de la Convención Belém do Pará. El incumplimiento incluye varias acciones y omisiones de México:

- no realizó una búsqueda exhaustiva durante las primeras horas y días a partir de que se presentó la denuncia de desaparición;
- las autoridades policiales, fiscales y judiciales no actuaron de manera pronta e inmediata ordenando las medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de las víctimas o el lugar donde pudieran encontrarse privadas de libertad;
- no existían procedimientos adecuados para las denuncias y para que éstas llevaran a una investigación efectiva desde las primeras horas, bajo la presunción por las autoridades de que la persona desaparecida está privada de libertad y sigue con vida hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que ha corrido;
- el Estado mexicano se limitó a realizar formalidades y a tomar declaraciones que, aunque importantes, perdieron su valor una vez que éstas no repercutieron en acciones de búsqueda específicas;
- los funcionarios tomaron actitudes hacia los familiares de las víctimas que daban a entender que las denuncias de desaparición no debían ser tratadas con urgencia e inmediatez;
- luego de la presentación de las denuncias de desaparición se dieron demoras injustificadas;
- no actuó con la debida diligencia requerida para prevenir adecuadamente las muertes y agresiones sufridas por las víctimas y no actuó como razonablemente era de esperarse de acuerdo a las circunstancias del caso para poner fin a su privación de la libertad.

Respecto de la obligación de adoptar normas e implementar medidas necesarias, a pesar de que México alegó haber creado un marco legislativo y algunas instituciones especializadas, la Corte considera que por más que fueran necesarias esas acciones y demuestren un compromiso estatal, fueron insuficientes e inefectivas para prevenir las graves manifestaciones de la violencia contra la mujer, y en particular para el caso de las tres víctimas, las acciones alegadas no permitieron a las autoridades ofrecer una respuesta inmediata y eficaz ante las denuncias de desaparición, ni prevenir adecuadamente la violencia contra la mujer. Tampoco han sido eficaces para que los funcionarios responsables de recibir las denuncias tuvieran la capacidad y la sensibilidad para entender la gravedad del fenómeno de la violencia contra la mujer y la voluntad para actuar de inmediato.

En esta declaración es importante para el desarrollo del debate, leer el

voto concurrente del Juez Diego García-Sayán sobre la debida diligencia en las medidas de prevención, y el de la Jueza Cecilia Medina Quiroga, que profundiza en dos debates centrales respecto de la violencia contra las mujeres: el reconocimiento de diversos actos de violencia sexual contra las mujeres como actos de tortura, y la responsabilidad de los Estados por actos de tortura cometidos por agentes no estatales.

### **Declaración tres:**

“ El Estado incumplió con su deber de investigar –y con ello su deber de garantizar– los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal, consagrados en los artículos 4.1, 5.1, 5.2 y 7.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma y con el artículo 7.b y 7.c de la Convención Belém do Pará, en perjuicio de Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal. Por los mismos motivos, el Estado violó los derechos de acceso a la justicia y protección judicial, consagrados en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma y 7.b y 7.c de la Convención Belém do Pará, en perjuicio de: Irma Monreal Jaime, Benigno Herrera Monreal, Adrián Herrera Monreal, Juan Antonio Herrera Monreal, Cecilia Herrera Monreal, Zulema Montijo Monreal, Erick Montijo Monreal, Juana Ballín Castro, Irma Josefina González Rodríguez, Mayela Banda González, Gema Iris González, Karla Arizbeth Hernández Banda, Jacqueline Hernández, Carlos Hernández Llamas, Benita Monárrez Salgado, Claudia Ivonne Ramos Monárrez, Daniel Ramos Monárrez, Ramón Antonio Aragón Monárrez, Claudia Dayana Bermúdez Ramos, Itzel Arely Bermúdez Ramos, Paola Alexandra Bermúdez Ramos y Atziri Geraldine Bermúdez Ramos, de conformidad con los párrafos 287 a 389 de la presente Sentencia.”

Como se dijo, el Estado mexicano solicitó hacer el análisis de los hechos en torno a las investigaciones en el presente caso en dos etapas. Bajo este marco, México reconoció responsabilidad por irregularidades cometidas en la primera etapa (2001 a 2003), y para la segunda etapa (2004 a la fecha) ofreció pruebas y alegó que había subsanado todas esas irregularidades y cumplía cabalmente con su obligación de investigar, e incluso de hacerlo con una perspectiva de género.

La Corte aceptó el reconocimiento de responsabilidad por las irregularidades cometidas en la primera etapa de las investigaciones. Sin embargo, constató que en la segunda etapa esas fallas no se habían subsanado totalmente. En cuanto a este aspecto, la Corte consideró que se vulneraron los derechos de acceso a la justicia y a una protección judicial eficaz para los familiares de las víctimas en los siguientes hechos: las irregularidades en el manejo de evidencias, la alegada fabricación de culpables, el retraso en

las investigaciones, la falta de líneas de investigación que tengan en cuenta el contexto de violencia contra la mujer en el que se desarrollaron las ejecuciones de las tres víctimas, y la inexistencia de investigaciones contra funcionarios públicos por su supuesta negligencia grave. Además señaló que de manera amplia, estos mismos hechos violaron el derecho de los familiares y de la sociedad a conocer la verdad de lo ocurrido.

Lo anterior, sumado al incumplimiento estatal de garantizar, a través de una investigación seria y adecuada, los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal de las tres víctimas, llevó a la Corte a concluir que en Campo Algodonero existe impunidad y que las medidas adoptadas en el derecho interno han sido insuficientes para enfrentar las graves violaciones de derechos humanos que han ocurrido.

Parte del deber de investigación con debida diligencia, como lo establecen las dos Convenciones que son marco de este caso, implica adoptar normas e implementar medidas necesarias que permitan a las autoridades cumplir con dicho deber. El Estado mexicano no demostró haber cumplido con ello. De esta manera, la Corte afirmó que la ineficacia judicial frente a casos individuales de violencia contra las mujeres, propicia un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general y envía un mensaje de que la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada como parte del diario vivir, violando así este deber.

Para llegar a esta conclusión la Corte decidió analizar la controversia sobre estas violaciones a través de irregularidades mencionadas en seis aspectos señalados por la Comisión y las organizaciones representantes: a) en las actuaciones iniciales cuando se encuentran los cuerpos, b) en la actuación respecto de los presuntos responsables y la alegada fabricación de culpables, c) en la demora injustificada e inexistencia de avances sustanciales en las investigaciones, d) en la fragmentación de las investigaciones, e) en la negación de acceso al expediente y demoras o negación de copias del mismo y f) en la falta de sanción a los funcionarios públicos involucrados con irregularidades.

El primer aspecto, sobre las actuaciones iniciales cuando se encuentran los cuerpos, a través del análisis de las pruebas y su contraste con las obligaciones técnicas a cumplir en dichos procesos, la Corte concluye que encuentra irregularidades relacionadas a la:

- falta de información en el reporte sobre el hallazgo de los cadáveres;
- inadecuada preservación de la escena del crimen;
- falta de rigor en la recolección de evidencias y en la cadena de custodia;
- contradicciones e insuficiencias de las autopsias;
- irregularidades e insuficiencias en la identificación de los cuerpos, así como en la entrega irregular de los mismos.

El segundo aspecto alegado que analiza la Corte tiene que ver con la actuación respecto de los presuntos responsables y la alegada fabricación de

culpables. México reconoció que la investigación inicial dirigida contra los señores García y González implicó que no se agotaran otras líneas de investigación, y que la posterior determinación de la no responsabilidad penal de esos dos señores generó en los familiares falta de credibilidad en las autoridades investigadoras, así como la pérdida de indicios y pruebas por el simple transcurso del tiempo. Además de ese reconocimiento, la Corte resalta tres aspectos que agravan estas irregularidades:

1. La falta de debida investigación y sanción de estas irregularidades que sí fueron denunciadas, pues propicia la reiteración en el uso de tales métodos erróneos por parte de quienes realizan las investigaciones.
2. El inefectivo acceso a la justicia al afectar la capacidad del Poder Judicial para identificar y perseguir a los responsables, así como para lograr la sanción que corresponda.
3. El reinicio de las investigaciones en el ámbito local cuatro años después de ocurridos los hechos debido a las graves irregularidades cometidas en ese proceso. Lo que generó un impacto grave en la eficacia de las investigaciones, más aún por el tipo de crimen cometido, donde la valoración de evidencias se hace aún más difícil con el transcurso del tiempo.

La demora injustificada e inexistencia de avances sustanciales en las investigaciones es el tercer punto que analiza la Corte, del que concluye que están probadas y constituyen responsabilidad, pues a pesar que el Estado haya reconocido su responsabilidad por las fallas de investigación en la primera etapa, éstas difícilmente podrían haber sido subsanadas a partir de la segunda etapa iniciada en 2004, ya que el Estado siguió actuando con tardías e insuficientes diligencias probatorias. La Corte toma como prueba clara de ello el hecho de que desde que se encontraron los cuerpos hayan pasado ya ocho años sin que la investigación pase de su fase preliminar.

Dos aspectos alegados por las organizaciones representantes no fueron considerados como suficientemente probados y por lo tanto, no fueron asumidos por la Corte como elementos de irregularidad que afectaran la eficacia de las investigaciones. Uno de ellos, la fragmentación de las investigaciones, incluía cuatro alegatos sobre irregularidades: a) por el inicio de una investigación por tráfico de órganos que no derivó en ningún elemento sustancial para avanzar en el caso, b) por la no articulación de ésta con la investigación por desaparición y homicidio que se llevaba en el ámbito local, c) por la dificultad, ante la necesidad, de que el fuero federal conociera del presente caso, debido a las graves irregularidades que se cometían en el fuero local, y d) por irregularidades derivadas de investigar los tres casos en forma separada y no como un conjunto con los demás hechos de Campo Algodonero. A pesar de no encontrar suficientes pruebas para señalarlo como un incumplimiento de la responsabilidad internacional, la Corte considera que si bien la

individualización de las investigaciones puede, en teoría, incluso favorecer el avance de las mismas, el Estado debe ser conciente que éstas se enmarcan dentro de un contexto de violencia contra la mujer, lo cual debe asumir de oficio, sin que sean las víctimas y sus familiares quienes tengan la carga de asumir tal iniciativa.

El otro aspecto que no fue asumido era el alegato sobre cómo la negación de acceso al expediente y demoras o negación de copias del mismo había afectado la eficacia de las investigaciones y violado los derechos de los familiares al acceso a la justicia. La Corte tampoco pudo pronunciarse sobre ello pues considera que no contó con elementos suficientes para señalar el impacto negativo de dichas acciones, ni tampoco con información suficiente sobre el derecho interno que regula la reserva de la averiguación previa y el alegado “derecho a la coadyuvancia”, que se establece en el derecho penal mexicano respecto de la intervención de las víctimas y sus representantes en el proceso de investigación.

Finalmente, el último aspecto en el que la Corte sí reconoció responsabilidad del Estado refiere a la falta de sanción a los funcionarios públicos involucrados en las irregularidades mencionadas. La Corte concluye que no se ha investigado a ninguno de los funcionarios supuestamente responsables por las negligencias ocurridas en Campo Algodonero, lo que agrava la situación de indefensión de las víctimas, contribuye a la impunidad y propicia la repetición crónica de las violaciones de los derechos humanos de que se trata. En este sentido, la Corte resalta que las sanciones administrativas o penales tienen un rol importante para crear la competencia y cultura institucional adecuada para enfrentar los factores que explican el contexto de violencia contra la mujer. Afirma que si se permite que personas responsables de estas graves irregularidades continúen en sus cargos, o peor aún, ocupen posiciones de autoridad, se puede generar impunidad y crear las condiciones para que los factores que inciden en el contexto de violencia persistan o se agraven.

#### **Declaración cuatro:**

“ El Estado violó el deber de no discriminación contenido en el artículo 1.1 de la Convención Americana, en relación con el deber de garantía de los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal, consagrados en los artículos 4.1, 5.1, 5.2 y 7.1 de dicho tratado, en perjuicio de Laura Berenice Ramos Monárrez, Esmeralda Herrera Monreal y Claudia Ivette González; así como en relación con el acceso a la justicia consagrado en los artículos 8.1 y 25.1 de la mencionada Convención, en perjuicio de Irma Monreal Jaime, Benigno Herrera Monreal, Adrián Herrera Monreal, Juan Antonio Herrera Monreal, Cecilia Herrera Monreal, Zulema Montijo Monreal, Erick Montijo Monreal, Juana Ballín Castro, Irma Josefina González Rodríguez, Mayela Banda González, Gema Iris González,

Karla Arizbeth Hernández Banda, Jacqueline Hernández, Carlos Hernández Llamas, Benita Monárrez Salgado, Claudia Ivonne Ramos Monárrez, Daniel Ramos Monárrez, Ramón Antonio Aragón Monárrez, Claudia Dayana Bermúdez Ramos, Itzel Arely Bermúdez Ramos, Paola Alexandra Bermúdez Ramos y Atziri Geraldine Bermúdez Ramos, en los términos de los párrafos 390 a 402 de la presente Sentencia.”

El Estado fue ambivalente en su reconocimiento de responsabilidad sobre el deber de no discriminación. Señaló que en las investigaciones no existían elementos de discriminación y que había dispuesto las medidas para que ésta no se diera. Sin embargo, en sus pruebas presentó informes en los que reconoce que una de las razones por las cuales los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez no habían sido percibidos como un problema importante y para el cual se requerían acciones inmediatas y contundentes por parte de las autoridades, era la cultura de discriminación contra la mujer basada en una concepción errónea de su inferioridad.

La Corte comprobó que en este caso, algunas autoridades actuaron bajo estereotipos de género reflejando criterios de subordinación de la mujer –por ejemplo, las autoridades mencionaron que las víctimas eran “voladas” (es decir, “coquetas” o “con poca moral”)–. Para la Corte, el hecho de que en las políticas y prácticas –particularmente en el razonamiento y el lenguaje– de las autoridades de la policía judicial se reflejen, implícita o explícitamente, estereotipos de género socialmente dominantes y persistentes, son condiciones agravadas de discriminación.

Esta discriminación, sumada a la inacción estatal en el comienzo de las investigaciones, llevó a la Corte a concluir que esta indiferencia tiene consecuencias respecto a la impunidad del caso, y con ello, reproduce la violencia que se pretende atacar, además de que constituye en sí misma una discriminación en el acceso a la justicia. Afirmó que la impunidad de los delitos cometidos envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno; el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia.

Por esta razón concluye que en Campo Algodonero la violencia contra la mujer constituyó una forma de discriminación por sí misma. Además declara que México violó el deber de no discriminación en relación con el deber de garantía de los derechos a la vida, la integridad y la libertad personal en perjuicio de Laura Berenice, Esmeralda y Claudia Ivette; así como en relación con el acceso a la justicia en perjuicio de los familiares de las víctimas.

## Declaración cinco:

“ El Estado violó los derechos del niño, consagrados en el artículo 19 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de las niñas Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, de conformidad con los párrafos 403 a 411 de la presente Sentencia.”

En tanto Esmeralda y Laura Berenice eran niñas, de 14 y 17 años respectivamente, se presupone que el Estado tenía el deber de prestar una atención especial para evitar que sus derechos fueran violados. En este caso implicaba, de acuerdo a la Corte, que México tenía la obligación de adoptar todas las medidas positivas que fueran necesarias para garantizar los derechos de las niñas desaparecidas. En concreto, el Estado tenía el deber de asegurar que fueran encontradas a la mayor brevedad, una vez que los familiares reportaron su ausencia, especialmente debido a que el Estado tenía conocimiento de la existencia de un contexto específico en el que niñas estaban siendo desaparecidas y asesinadas.

México afirmó que no tenía responsabilidad internacional respecto de los deberes especiales de la infancia, porque no se había demostrado que la minoría de edad de las víctimas hubiera sido un factor relevante en los hechos. Pero además, afirmó que cumplía con su obligación de protección a los niños con la adopción de medidas acordes con su situación especial de vulnerabilidad, y para ello presentó como pruebas la legislación existente sobre derechos de las niñas y los niños y sus programas derivados. La Comisión alegó que las agencias estatales encargadas específicamente de la protección a la infancia no intervinieron de modo alguno ni en la prevención de estos hechos ni en proponer alguna clase de solución para el caso, y que las instancias estatales encargadas de hacer cumplir la ley no actuaron para prevenir los hechos ni para individualizar y sancionar a los responsables de acuerdo a la condición de las víctimas.

La Corte concluyó que, a pesar de la existencia de legislación para la protección de la niñez y de determinadas políticas estatales, en este caso concreto, esas medidas no se tradujeron en medidas efectivas para iniciar una pronta búsqueda, activar todos los recursos para movilizar a las diferentes instituciones y desplegar mecanismos internos para obtener información que permitiera localizar a las niñas con rapidez, ni para, una vez encontrados los cuerpos, realizar las investigaciones, procesar y sancionar a los responsables de forma eficaz y expedita. Según la Corte, es definitivo que el Estado no demostró tener mecanismos de reacción o políticas públicas que dotaran a las instituciones involucradas de las herramientas necesarias para garantizar los derechos de las niñas, y por lo tanto incurrió en responsabilidad internacional por violar los derechos de la infancia.

## Declaración seis:

“ El Estado violó el derecho a la integridad personal, consagrado en el artículo 5.1 y 5.2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, por los sufrimientos causados a Irma Monreal Jaime, Benigno Herrera Monreal, Adrián Herrera Monreal, Juan Antonio Herrera Monreal, Cecilia Herrera Monreal, Zulema Montijo Monreal, Erick Montijo Monreal, Juana Ballín Castro, Irma Josefina González Rodríguez, Mayela Banda González, Gema Iris González, Karla Arizbeth Hernández Banda, Jacqueline Hernández, Carlos Hernández Llamas, Benita Monárrez Salgado, Claudia Ivonne Ramos Monárrez, Daniel Ramos Monárrez, Ramón Antonio Aragón Monárrez, Claudia Dayana Bermúdez Ramos, Itzel Arely Bermúdez Ramos, Paola Alexandra Bermúdez Ramos y Atziri Geraldine Bermúdez Ramos, en los términos de los párrafos 413 a 424 de la presente sentencia.”

El derecho a la integridad personal se considera siempre violado respecto de los familiares directos de las víctimas, pues se presupone que por el vínculo afectivo y la participación en la búsqueda de la verdad, su integridad psíquica y moral se ve afectada. Sin embargo, para cada caso es necesario delimitarlo a los hechos y para las medidas de reparación particulares. En este caso, el Estado mexicano aceptó su reconocimiento de responsabilidad por violar este derecho respecto de los familiares, sólo en la “primera etapa” de las investigaciones.

La Corte concluye que la violación de la integridad personal de los familiares de las tres víctimas (madres, hermanos y hermanas, sobrinas, cuñados y cuñadas) se reconoce por el gran sufrimiento y angustia que vivieron durante todo el proceso –no sólo la “primera etapa”–, y por las circunstancias y el contexto en que ocurrieron los hechos. De manera específica menciona las siguientes actuaciones como violatorias:

- La irregular y deficiente actuación de las autoridades del Estado a la hora de buscar el paradero de las víctimas una vez reportada su desaparición.
- La mala diligencia en la determinación de la identidad de los restos, de las circunstancias y causas de las muertes.
- El retraso en la entrega de los cadáveres.
- La ausencia de información sobre el desarrollo de las investigaciones.
- El trato dado a los familiares durante todo el proceso de búsqueda de la verdad, lo que ha provocado en ellos un gran sufrimiento y angustia.

## Declaración siete:

“ El Estado violó el derecho a la integridad personal, consagrado en el artículo 5.1 y 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 de la misma, por los actos de hostigamiento que sufrieron Adrián Herrera Monreal, Benita Monárrez Salgado, Claudia Ivonne Ramos Monárrez, Daniel Ramos Monárrez, Ramón Antonio Aragón Monárrez, Claudia Dayana Bermúdez Ramos, Itzel Arely Bermúdez Ramos, Paola Alexandra Bermúdez Ramos y Atziri Geraldine Bermúdez Ramos, por los actos de hostigamiento que sufrieron, en los términos de los párrafos 425 a 440 de la presente sentencia.”

Además de la violación a la integridad personal de las y los familiares de las víctimas en su integridad física y moral por el sufrimiento vivido durante el proceso, la Comisión y las organizaciones representantes alegaron que también habían sido objeto de hostigamiento por parte de las autoridades, el cual incluía amenazas, malos tratos, intimidación, formas sistemáticas de disuasión, y hasta la violencia directa. El Estado respondió que no había elementos que demostraran dichas acusaciones y alegó que los familiares no habían acudido a reportar esas actuaciones, por lo que las autoridades no contaban con elementos para investigarlas y sancionar a los responsables.

La Corte, una vez analizadas las pruebas, detectó que en Ciudad Juárez existe un patrón de conductas estatales contra familiares de mujeres víctimas de violencia, que consiste en tratos despectivos e irrespetuosos y hasta agresivos cuando las familias intentan obtener información sobre las investigaciones. Este patrón generaba en la mayoría de los casos desconfianza y temor, por lo que no se denunciaban los hechos.

También señaló que en algunos casos los familiares manifestaron que se les dijo que dejaran de realizar averiguaciones o llevar a cabo otras actividades de procuración de justicia. En el caso particular de la familia Monárrez, a través del otorgamiento de asilo político en Estados Unidos de Norteamérica por el hostigamiento sufrido en torno al caso, se reconoció que habían vivido un miedo sostenido por los peligros y las amenazas diversas que han padecido, reflejados en hechos que han puesto en peligro su seguridad y su integridad en el espacio público, sin que las autoridades hayan dado atención expedita y adecuada a sus demandas. También se señaló el padecimiento de sensaciones de soledad y aislamiento por la desconfianza creciente en las autoridades.

Así, la responsabilidad internacional de México por violar la integridad personal de familiares de las víctimas al hostigarlos en su búsqueda de justicia, es reconocida por la Corte sólo para aquellos familiares de Campo Algodonero de los cuales se presentaron pruebas y alegatos en este pro-

ceso. Debido a esto es prioritario realizar una documentación detallada y dar un seguimiento estrecho a estas situaciones para que no continúen, no sólo contra las y los familiares, sino también para quienes acompañan su defensa.

### **Declaración ocho:**

“ El Estado no violó el derecho a la protección de la honra y de la dignidad, consagrado en el artículo 11 de la Convención Americana, en los términos de los párrafos 441 a 445 de la presente sentencia.”

El derecho al respeto al honor de toda persona prohíbe cualquier ataque ilegal contra la honra y la reputación, e impone a los Estados el deber de brindar la protección de la ley contra tales ataques. La honra se relaciona con la estima y valía propia, a diferencia de la reputación que refiere a la opinión que otros tienen de una persona.

Las organizaciones representantes alegaron que se había violado este derecho en relación con las víctimas y sus familiares, al fomentar una actitud de desprecio por parte de las autoridades hacia las víctimas mediante preguntas y observaciones prejuiciosas a ciertos familiares al momento de sus denuncias, así como al realizar declaraciones públicas ofensivas y al estigmatizar y ridiculizar la acción que llevaban a cabo las madres en reclamo de justicia.

El Estado alegó que no existían elementos que probaran esas acusaciones en agravio de los familiares.

Analizando los alegatos y las pruebas, la Corte observó que la violación de este derecho en perjuicio de las víctimas y sus familiares se refieren a hechos concernientes al trato que sufrieron como consecuencia de la búsqueda de las jóvenes desaparecidas y el posterior reclamo de justicia, por lo que considera que ya se había pronunciado al respecto en relación al derecho a la integridad y por tanto no consideró procedente hacerlo respecto de este derecho.

### ***c) Disposiciones***

Las disposiciones son las resoluciones que definen las acciones que el Estado debe realizar para reparar los daños por las violaciones que la Corte declaró que sí cometió México. Son acciones que tiene que realizar el Estado a través de sus instituciones de la federación, de Chihuahua y de Ciudad Juárez, tanto del poder ejecutivo, como del legislativo y del judicial, en beneficio de las víctimas directas y para la sociedad en general. Es importante tener este referente presente pues es el Estado, en su totalidad, quien será evaluado por el cumplimiento de las disposiciones de la sentencia. La propia Corte, para algunas disposiciones, especifica las instituciones o los órdenes de gobierno que tienen que realizar las acciones de reparación y señala

quienes deberán ser las y los beneficiarios, así como los resultados que se esperan de dichas acciones, tanto para beneficiarias en lo individual como para toda la sociedad.

A cada disposición se suman comentarios y referencias que permitan desarrollar propuestas específicas de seguimiento.

### **Disposición uno:**

“ Esta sentencia constituye *per se* una forma de reparación”.

En el derecho internacional se considera que la sentencia declarativa de la responsabilidad de un Estado constituye, por sí misma, una manera de reparación de los daños inmateriales producidos. Es una forma de reivindicación social en la que se establece que la víctima fue sometida a un trato injusto por el que el Estado debe responder. La sentencia tiene una repercusión pública y en ello también radica su calidad reparadora.

El hecho de que las madres hayan sido escuchadas en la audiencia pública por la Corte también constituyó una manera de reparación. Sería un acierto del Poder Judicial de la Federación que escuchara en un acto público a las y los familiares que no pudieron estar presentes en la audiencia de la Corte Interamericana y que son mencionados en esta sentencia, como expresión de aceptación de la sentencia y como muestra de voluntad para garantizar el acceso al derecho a la verdad de toda la sociedad mexicana respecto de Campo Algodonero.

En la historia de la construcción de los derechos humanos de las mujeres colocar las violaciones a estos derechos en el ámbito público ha sido un aspecto prioritario. Uno de los principales obstáculos para las mujeres para acceder a la justicia –así como una de las características de la discriminación contra las mujeres– ha sido ubicar en lo íntimo, en lo individual y aislado, en la culpa y la propia responsabilidad, las violaciones a sus derechos. También ha sido un obstáculo la negación, actualmente de facto, de la capacidad de representación de las mujeres en el acceso a la justicia, pues la gran mayoría de las autoridades de procuración e impartición de justicia siguen esperando que sean hombres, principalmente sus padres o esposos, quienes hablen por ellas, y continúan negando la escucha y credibilidad del dicho de las mujeres víctimas y de sus representantes mujeres. En Campo Algodonero, el Estado buscó de nueva cuenta responsabilizar a las propias víctimas de su suerte y dejar al ámbito de lo privado las graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres que se han cometido en Ciudad Juárez. En esta tesitura, esta sentencia es, por sí misma, una reparación para todas las mujeres y un aliento para el continuo proceso de transformación cultural y social en la construcción de relaciones igualitarias entre hombres y mujeres.

## Disposición dos:

“ El Estado deberá, conforme a los párrafos 452 a 455 de esta Sentencia, conducir eficazmente el proceso penal en curso y, de ser el caso, los que se llegasen a abrir, para identificar, procesar y, en su caso, sancionar a los responsables materiales e intelectuales de la desaparición, maltratos y privación de la vida de las jóvenes González, Herrera y Ramos, conforme a las siguientes directrices:

- i. se deberá remover todos los obstáculos de jure o de facto que impidan la debida investigación de los hechos y el desarrollo de los respectivos procesos judiciales, y usar todos los medios disponibles para hacer que las investigaciones y procesos judiciales sean expeditos a fin de evitar la repetición de hechos iguales o análogos a los del presente caso;
- ii. la investigación deberá incluir una perspectiva de género; emprender líneas de investigación específicas respecto a violencia sexual, para lo cual se deben involucrar las líneas de investigación sobre los patrones respectivos en la zona; realizarse conforme a protocolos y manuales que cumplan con los lineamientos de esta sentencia; proveer regularmente de información a los familiares de las víctimas sobre los avances en la investigación y darles pleno acceso a los expedientes, y realizarse por funcionarios altamente capacitados en casos similares y en atención a víctimas de discriminación y violencia por razón de género;
- iii. deberá asegurarse que los distintos órganos que participen en el procedimiento de investigación y los procesos judiciales cuenten con los recursos humanos y materiales necesarios para desempeñar las tareas de manera adecuada, independiente e imparcial, y que las personas que participen en la investigación cuenten con las debidas garantías de seguridad, y
- iv. los resultados de los procesos deberán ser públicamente divulgados para que la sociedad mexicana conozca los hechos objeto del presente caso.”

Como se dijo, la Corte aceptó el reconocimiento de responsabilidad del Estado por las irregularidades cometidas en la “primera etapa” de las investigaciones, y también concluyó que muchas de ellas no se subsanaron en la “segunda etapa”, generando la responsabilidad internacional de México por impunidad. La impunidad no sólo se refiere a Campo Algodonero, sino que también se asume como causa y consecuencia de la serie de homicidios de mujeres por razones de género en Ciudad Juárez. Por ello, establece como medida de reparación que el Estado cumpla con su obligación de eliminar dicha situación de impunidad por todos los medios disponibles, ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos.

Los incisos de esta disposición desglosan la obligación de combatir la im-

punidad. Implican acciones principalmente en el ámbito de la justicia penal que será necesario seguir puntualmente y medir su efectividad. Asimismo se plantean acciones más allá del ámbito penal, considerando los obstáculos de hecho que impiden la debida investigación, así como la necesidad de capacitación de funcionarios para la atención a víctimas de discriminación y violencia por razón de género. Esto incluye muy diversas disciplinas: se requiere el apoyo técnico de áreas como la medicina, la psicología, la antropología y la sociología. Se necesita valorar el impacto de las acciones desde la mirada de las estadísticas aplicadas, del análisis de la gestión pública, de las disciplinas que logran medir su impacto en la población, y en todas ellas es necesario que se incorpore y se realicen los análisis desde la perspectiva de género, como lo establece la Convención Belém do Pará.

Una de las solicitudes que las organizaciones representantes hicieron y que no fue aceptada por la Corte por falta de pruebas, fue la necesidad de contar con un mecanismo legal adecuado que facilite y encuadre la atracción de los casos del fuero común al fuero federal pues, a pesar de las acciones desarrolladas a la fecha por la federación –por ejemplo, las extintas Comisión para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y Fiscalía especial para la atención de delitos relacionados con los homicidios de mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua–, éstas no han sido efectivas en su mandato de prevenir e investigar con la debida diligencia la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez. La impunidad que se ha consolidado en el ámbito local, se percibe, tendría una alternativa para romperse con la intervención de autoridades federales, pues podría romper círculos de intereses y compromisos que fomentan la impunidad en la justicia local. Esta será otra de las cuestiones en que se debe continuar la documentación, análisis y seguimiento.

Finalmente, la ausencia de una investigación completa y efectiva sobre los hechos constituye una fuente de sufrimiento y angustia adicional para las víctimas, quienes tienen el derecho a conocer la verdad de lo ocurrido. Pero, como lo establece esta disposición, el derecho a la verdad también lo es de toda la sociedad mexicana que, como medida de reparación ante quince años de feminicidio en Ciudad Juárez, requiere de la divulgación –en medios de comunicación, en los libros de texto, en las universidades, etcétera– de la más completa verdad histórica posible sobre los hechos.

### **Disposición tres:**

“ El Estado deberá, dentro de un plazo razonable, investigar, por intermedio de las instituciones públicas competentes, a los funcionarios acusados de irregularidades y, luego de un debido proceso, aplicará las sanciones administrativas, disciplinarias o penales correspondientes a quienes fueran encontrados responsables, conforme a lo expuesto en los párrafos 456 a 460 de esta sentencia.”

Esta disposición requiere un seguimiento detallado técnico así como una divulgación social constante sobre las irregularidades cometidas que se identifiquen y también sobre las personas responsables. Lo sucedido respecto del actual Procurador General de Justicia de la República, Arturo Chávez Chávez, es un ejemplo que contraviene el espíritu de esta disposición. En particular, debido a que durante su gestión como Procurador General de Justicia del estado de Chihuahua (1996-1998), la gravedad de las irregularidades en las investigaciones de homicidios de mujeres fue objeto de análisis y alarma en diversos informes nacionales e internacionales sobre Ciudad Juárez. No obstante, fue nombrado Procurador General de la República el 24 de septiembre de 2009, en lugar de haber sido investigado y en su caso, sancionado.

En el caso de Campo Algodonero el Estado simuló haber cumplido con esta disposición. Al reconocer su responsabilidad en procesar y sancionar a los funcionarios públicos que cometieron irregularidades en el “primer periodo” de las investigaciones, alegó haber sancionado a los funcionarios responsables incluyendo el despido de algunos de ellos. Sin embargo, la Corte constató que no había sido sancionada ninguna de las personas que incurrió en las graves irregularidades ocurridas en la primera etapa de la investigación.

Las organizaciones representantes habían solicitado también establecer normativamente la prohibición a todo funcionario público de actuar de manera discriminatoria, despreciando o minimizando las violaciones a los derechos de las mujeres. El Estado alegó que con el marco legal y programático creado en los últimos años relacionado con el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, y la legislación de los derechos de la infancia, se cubría dicha solicitud. La cual, además, se veía reforzada con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. No se logró probar los vacíos e insuficiencias que tienen este tipo de normas, programas y acciones, y por tanto la Corte no pudo pronunciarse al respecto. Este será otro punto a seguir desarrollando y documentando.

#### **Disposición cuatro:**

“ El Estado deberá realizar, dentro de un plazo razonable, las investigaciones correspondientes y, en su caso, sancionar a los responsables de los hostigamientos de los que han sido objeto Adrián Herrera Monreal, Benita Monárrez Salgado, Claudia Ivonne Ramos Monárrez, Daniel Ramos Monárrez, Ramón Antonio Aragón Monárrez, Claudia Dayana Bermúdez Ramos, Itzel Arely Bermúdez Ramos, Paola Alexandra Bermúdez Ramos y Atziri Geraldine Bermúdez Ramos, de conformidad con lo expuesto en los párrafos 461 y 462 de esta sentencia.”

Es prioritario realizar una documentación detallada y un seguimiento preciso a las situaciones de hostigamiento que se ejercen en contra de las y los familiares de las víctimas, no sólo de las personas aquí nombradas, sino de todo su conjunto. La experiencia en otros casos de violaciones a derechos humanos, y en particular de violencia contra las mujeres, señala que al momento de emitirse acciones que pongan límite a la impunidad de dicha violencia y hostigamientos, éstos se incrementan. Así, es fundamental para garantizar su integridad, exigir las investigaciones y difundir cualquier nuevo hecho de hostigamiento o situación de riesgo.

La Corte reconoce el reporte que se hizo respecto del hostigamiento y las amenazas a las y los representantes de familiares de las víctimas, así como a las organizaciones de la sociedad civil. A ellos es necesario sumar a las y los periodistas que han dado seguimiento a estos casos y que han visto su integridad personal en riesgo. La Corte también reconoce que esta situación se ha recrudecido con la difusión y presión nacional e internacional, pues localmente se argumenta en su contra que ésta agravia a Ciudad Juárez. A todo esto hay que añadir también el contexto de militarización e incremento de la delincuencia organizada en Ciudad Juárez. Por ello, es urgente la definición e implementación de estrategias de documentación y protección a las y los familiares de las víctimas, así como a las y los defensores de derechos humanos de las mujeres.

### **Disposición cinco:**

“ El Estado deberá, en el plazo de seis meses a partir de la notificación de la presente Sentencia, publicar en el Diario Oficial de la Federación, en un diario de amplia circulación nacional y en un diario de amplia circulación en el estado de Chihuahua, por una sola vez, los párrafos 113 a 136, 146 a 168, 171 a 181, 185 a 195, 198 a 209 y 212 a 221 de esta sentencia y los puntos resolutive de la misma, sin las notas al pie de página correspondientes. Adicionalmente, el Estado deberá, dentro del mismo plazo, publicar la presente sentencia íntegramente en una página electrónica oficial del Estado. Todo ello de conformidad con el párrafo 468 de esta sentencia.”

La difusión de esta sentencia se establece como parte de la exigencia al Estado para dignificar la memoria de las víctimas, así como por la gravedad y naturaleza de los hechos. También es parte del proceso para garantizar el derecho a la verdad como derecho para todas las personas.

Una obligación es difundir lo que realmente ha pasado, pero el derecho a la verdad sólo se completa si hay quién la escuche y quién le dé vida a través de su debate, de su seguimiento y de su presencia para que estos hechos no se vuelvan a repetir.

## Disposición seis:

“ El Estado deberá, en el plazo de un año a partir de la notificación de esta Sentencia, realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional, en relación con los hechos del presente caso, en honor a la memoria de Laura Berenice Ramos Monárrez, Esmeralda Herrera Monreal y Claudia Ivette González, en los términos de los párrafos 469 y 470 de la presente sentencia.”

La Corte determinó que el reconocimiento de responsabilidad que realizó el Estado mexicano por los hechos de la “primera parte” y su intención de pedir disculpas a los familiares de las víctimas por las irregularidades durante la integración inicial de las investigaciones de los homicidios es una acción positiva al desarrollo del proceso. Sin embargo, también consideró que para que surtiera efectos plenos, el Estado debería realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional en relación a los hechos de Campo Algodonero, en honor a la memoria de las jóvenes González, Herrera y Ramos.

La Corte estableció varias características y formas para realizar este acto público:

- En dicho acto el Estado deberá hacer referencia a las violaciones de derechos humanos declaradas en la sentencia, hayan sido éstas reconocidas por el Estado o no.
- El acto deberá llevarse a cabo mediante una ceremonia pública y ser transmitido a través de radio y televisión, tanto local como federal.
- El Estado deberá asegurar la participación de los familiares de las jóvenes González, Herrera y Ramos que así lo deseen, e invitar al evento a las organizaciones que representaron a los familiares en las instancias nacionales e internacionales.
- La realización y demás particularidades de dicha ceremonia pública deben consultarse previa y debidamente con los familiares de las tres víctimas. En caso de disenso entre los familiares de las víctimas o entre los familiares y el Estado, la Corte resolverá.
- El Estado cuenta con un plazo de un año a partir de la notificación de la sentencia (10 de diciembre de 2009) para realizar el evento.
- En cuanto a las autoridades estatales que deberán estar presentes o participar en dicho acto, la Corte, como lo ha hecho en otros casos, señala que deberán ser de alto rango.

Establece que corresponderá al Estado definir a quiénes se encomienda tal tarea. Sin embargo, las organizaciones representantes solicitaron que se debería incluir en dicho acto a los tres órdenes de gobierno, y añadieron que debería estar presente el Presidente de la República, el Gobernador del estado de Chihuahua, el Procurador General de la República, el

Procurador General de Justicia de Chihuahua, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para el seguimiento será importante demandar la presencia de estos funcionarios en el acto de reconocimiento de responsabilidad internacional. También será prioritario que las más de personas y organizaciones seamos testigos presenciales en dicho acto, pues para honrar la memoria de Esmeralda, Claudia Ivette, Laura Berenice, y de todas las víctimas que desde 1993 ha cobrado el feminicidio en Ciudad Juárez, se necesita audiencia que reciba y haga eco de dicho reconocimiento.

### **Disposición siete:**

“ El Estado deberá, en el plazo de un año a partir de la notificación de esta sentencia, levantar un monumento en memoria de las mujeres víctimas de homicidio por razones de género en Ciudad Juárez, en los términos de los párrafos 471 y 472 de la presente sentencia. El monumento se develará en la misma ceremonia en la que el Estado reconozca públicamente su responsabilidad internacional, en cumplimiento de lo ordenado en el punto resolutivo anterior.”

Como una forma de dignificar la memoria de las mujeres víctimas de homicidio por razones de género en Ciudad Juárez –entre ellas las víctimas de este caso– y como recuerdo del contexto de violencia que padecieron y que el Estado se compromete a evitar en el futuro, la Corte considera necesario que se levante un monumento con dichos objetivos.

Establece también características para cumplir con esta disposición:

- El monumento deberá ser construido en el campo algodonerero en el que fueron encontradas las víctimas de este caso.
- Se develará en la misma ceremonia en la que el Estado reconozca públicamente su responsabilidad internacional.
- En vista de que el monumento se refiere a más personas que las consideradas víctimas en este caso, la decisión del tipo de monumento corresponderá a las autoridades públicas, quienes consultarán el parecer de las organizaciones de la sociedad civil a través de un procedimiento público y abierto, en el que se incluirá a las organizaciones que representaron a las víctimas del presente caso.

Las organizaciones representantes solicitaron también que se construyera un monumento con los mismos objetivos en la Ciudad de México, como ciudad capital y por tanto, referente ante la comunidad internacional, y en solidaridad nacional con Ciudad Juárez. Además solicitaron que el día 6 de noviembre de cada año se conmemore como “Día nacional en memoria de las víctimas del feminicidio”. La Corte estimó que estas solicitudes no eran

necesarias además de las ya dispuestas, pero no canceló la posibilidad para que sean discutidas en el ámbito nacional para su implementación.

### **Disposición ocho:**

“ El Estado deberá, en un plazo razonable, continuar con la estandarización de todos sus protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia, utilizados para investigar todos los delitos que se relacionen con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres, conforme al Protocolo de Estambul, el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas y los estándares internacionales de búsqueda de personas desaparecidas, con base en una perspectiva de género, conforme a lo dispuesto en los párrafos 497 a 502 de esta sentencia. Al respecto, se deberá rendir un informe anual durante tres años.”

La Corte dispone que el Estado continúe la estandarización de sus mecanismos de operación de las investigaciones puesto que, de acuerdo a las pruebas presentadas por el Estado, ya cuenta con dichos instrumentos pero requiere afinarlos según parámetros más precisos, como son los manuales y protocolos adoptados por Naciones Unidas en el marco de los estándares internacionales de derechos humanos.

La Comisión y las organizaciones representantes solicitaron que la Corte ordenara al Estado adoptar una política integral, coordinada y de largo plazo para garantizar que los casos de violencia contra las mujeres sean prevenidos e investigados, los responsables procesados y sancionados, y las víctimas reparadas.

El Estado respondió a esta solicitud nombrando los organismos y programas que ha creado con esos fines, por ejemplo, los diversos tipos de fiscalías federales, estatales y mixtas; leyes y reformas legislativas para mejorar el sistema penal, el acceso a la justicia y la prevención y sanción de la violencia contra la mujer en el estado de Chihuahua en 2006 y 2007; programas de atención a víctimas del delito de la Procuraduría General de Justicia de Chihuahua, así como el programa “Chihuahua seguro”; el Instituto Chihuahuense de la Mujer y sus respectivos programas, así como los programas del Consejo Estatal de Población y del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, y todos los enlaces con los programas y organismos correspondientes en el ámbito federal.

Sobre estos, ni la Comisión ni las organizaciones representantes objetaron o proporcionaron mayor fundamentación que permitiera a la Corte tener información suficiente y actualizada para evaluarlos, razón por la cual no incluyó esta solicitud en las disposiciones.

No obstante, la información que la Corte especifica como necesaria para poder tomar en cuenta una solicitud como ésta es de gran importancia para

organizar la documentación en torno al seguimiento de la sentencia. La Corte refiere que –en el marco del contexto de violencia contra las mujeres que ha sido probado en el presente caso– necesitaría contar con información sobre:

- Si se ha generado una efectiva prevención e investigación de los casos de violencia contra la mujer y homicidios por razones de género.
- Si los responsables han sido procesados y sancionados.
- Si las víctimas han sido reparadas en sus daños.
- Información precisa sobre la ocurrencia de crímenes similares a los del presente caso entre los años 2006 a 2009.
- Información sobre las fallas estructurales que atraviesan las políticas de prevención e investigación de la violencia contra las mujeres.
- Información sobre los problemas en los procesos de implementación de dichas políticas.
- Resultados sobre el goce efectivo de derechos por parte de las víctimas de dicha violencia.
- Indicadores de resultado respecto a cómo las políticas implementadas por el Estado puedan constituir reparaciones con perspectiva de género, en tanto:
  - cuestionen y estén en capacidad de modificar, a través de medidas especiales, el *status quo* que causa y mantiene la violencia contra la mujer y los homicidios por razones de género;
  - hayan constituido claramente un avance en la superación de las desigualdades jurídicas, políticas y sociales, formales o *de facto*, que sean injustificadas por causar, fomentar o reproducir los factores de discriminación por razón de género, y
  - sensibilicen a los funcionarios públicos y la sociedad sobre el impacto de los factores de discriminación contra las mujeres en los ámbitos público y privado.

### Disposición nueve:

“ El Estado deberá, en un plazo razonable y de conformidad con los párrafos 503 a 506 de esta sentencia, adecuar el Protocolo Alba, o en su defecto implementar un nuevo dispositivo análogo, conforme a las siguientes directrices, debiendo rendir un informe anual durante tres años:

- i. implementar búsquedas de oficio y sin dilación alguna, cuando se presenten casos de desaparición, como una medida tendiente a proteger la vida, libertad personal y la integridad personal de la persona desaparecida;
- ii. establecer un trabajo coordinado entre diferentes cuerpos de seguridad para dar con el paradero de la persona;
- iii. eliminar cualquier obstáculo de hecho o de derecho que le reste efec-

tividad a la búsqueda o que haga imposible su inicio como exigir investigaciones o procedimientos preliminares;

- iv. asignar los recursos humanos, económicos, logísticos, científicos o de cualquier índole que sean necesarios para el éxito de la búsqueda;
- v. confrontar el reporte de desaparición con la base de datos de personas desaparecidas referida en los párrafos 509 a 512 supra, y
- vi. priorizar las búsquedas en áreas donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona desaparecida sin descartar arbitrariamente otras posibilidades o áreas de búsqueda. Todo lo anterior deberá ser aún más urgente y riguroso cuando la desaparecida sea un niña. Al respecto, se deberá rendir un informe anual durante tres años.”

El protocolo Alba es el Protocolo de Atención, Reacción y Coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales en caso de extravío de mujeres y niñas en el Municipio de Juárez creado en 2005. Las organizaciones representantes solicitaron además, que este proceso se realizara con la participación internacional de expertos y expertas en las diversas acciones que se estipulan. En el seguimiento será fundamental contar con diversas miradas y apoyo, de manera que se pueda enriquecer el proceso y también contar con la metodología adecuada para producir la información que permita conocer el impacto de estos procesos y mejorarlos.

### **Disposición diez:**

“ El Estado deberá crear, en un plazo de seis meses a partir de la notificación de esta sentencia, una página electrónica que deberá actualizarse permanentemente y contendrá la información personal necesaria de todas las mujeres, jóvenes y niñas que desaparecieron en Chihuahua desde 1993 y que continúan desaparecidas. Dicha página electrónica deberá permitir que cualquier individuo se comunique por cualquier medio con las autoridades, inclusive de manera anónima, a efectos de proporcionar información relevante sobre el paradero de la mujer o niña desaparecida o, en su caso, de sus restos, de conformidad con los párrafos 507 y 508 de esta sentencia.”

La Corte anotó que el Estado ya ha creado otras páginas electrónicas semejantes pero que dejan de actualizarse a los pocos meses de iniciadas, por lo tanto resalta las modalidades y disposiciones para dicha página. Al procurar que cualquier individuo pueda suministrar información busca crear mejores garantías que suponen una participación ciudadana más clara en estos procesos.

La creación de estos mecanismos de información también es importante pues como se presentó en Campo Algodonero, muchos de los datos oficiales sobre estos casos son completamente inaccesibles a la observación ciudadana.

## Disposición once:

“ El Estado deberá, dentro del plazo de un año a partir de la notificación de esta sentencia y de conformidad con los párrafos 509 a 512 de esta sentencia, crear o actualizar una base de datos que contenga:

1. la información personal disponible de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional;
2. la información personal que sea necesaria, principalmente genética y muestras celulares, de los familiares de las personas desaparecidas que consientan –o que así lo ordene un juez– para que el Estado almacene dicha información personal únicamente con objeto de localizar a la persona desaparecida, y
3. la información genética y muestras celulares provenientes de los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada que fuera privada de la vida en el estado de Chihuahua.”

El Estado alegó que había creado un registro de datos de mujeres desaparecidas en el Municipio de Juárez y un banco de datos en genética forense. Sin embargo faltaron elementos probatorios para que la Corte concluyera sobre la efectividad de dicho registro. Por ello, especifica la información necesaria para garantizar su eficacia:

- Que sea efectivamente una base de datos de personas desaparecidas a nivel nacional.
- Que la información genética de mujeres desaparecidas a nivel nacional, así como la información genética de familiares de esas personas desaparecidas se confronte con la información genética extraída de los cuerpos de cualquier mujer o niña privada de la vida y no identificada en Chihuahua.
- Que los datos en dichas bases sean suficientes y no mínimos.
- Que tengan eficacia y resultados directos en las investigaciones sobre desapariciones y homicidios de mujeres en Ciudad Juárez.
- Que el registro, a través del Estado, proteja siempre los datos personales ahí contenidos.

## Disposición doce:

“ El Estado debe continuar implementando programas y cursos permanentes de educación y capacitación en derechos humanos y género; en perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y homicidios de mujeres por razones de género, y en superación de estereotipos sobre el rol social

de las mujeres dirigidos a funcionarios públicos en los términos de los párrafos 531 a 542 de la presente sentencia. El Estado deberá informar anualmente, durante tres años, sobre la implementación de los cursos y capacitaciones.”

La Corte establece que, sin perjuicio de la existencia de programas y capacitaciones dirigidas a funcionarios públicos encargados de la impartición de justicia en Ciudad Juárez, así como de cursos en materia de derechos humanos y género, el Estado continúe implementando programas y cursos permanentes de educación y capacitación destinados a policías, fiscales, jueces, militares, funcionarios encargados de la atención y asistencia legal a víctimas del delito, y a cualquier funcionario público, tanto a nivel local como federal, que participe directa o indirectamente en la prevención, investigación, procesamiento, sanción y reparación, con los siguientes contenidos:

- Derechos humanos y género.
- Perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y homicidios de mujeres por razones de género.
- Superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres.
- Dentro de dichos programas permanentes deberá hacerse una especial mención a la presente sentencia y a los instrumentos internacionales de derechos humanos, específicamente, a los relativos a violencia por razones de género, entre ellos la Convención Belém do Pará y la CEDAW, tomando en cuenta cómo ciertas normas o prácticas en el derecho interno, sea intencionalmente o por sus resultados, tienen efectos discriminatorios en la vida cotidiana de las mujeres.
- Los programas deberán también incluir estudios sobre el Protocolo de Estambul y el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas.

Establece que la capacitación, como sistema de formación continua, debe extenderse durante un lapso importante de tiempo para cumplir sus objetivos. Y detalla dos referentes de lo que implica una capacitación con perspectiva de género:

1. El desarrollo de capacidades para reconocer la discriminación que sufren las mujeres en su vida cotidiana y no sólo un aprendizaje de las normas.
2. Que todos los funcionarios reconozcan las afectaciones que generan en las mujeres las ideas y valoraciones estereotipadas en lo que respecta al alcance y contenido de los derechos humanos.

## Disposición trece:

“ El Estado deberá, dentro de un plazo razonable, realizar un programa de educación destinado a la población en general del estado de Chihuahua, con el fin de superar dicha situación. A tal efecto, el Estado deberá presentar un informe anual por tres años, en el que indique las acciones que se han realizado con tal fin, en los términos del párrafo 543 de la presente sentencia.”

La discriminación y la violencia contra las mujeres, de acuerdo a la CEDAW y a la Convención Belém do Pará, son conductas aprendidas que responden a patrones históricos y culturales que pueden y deben ser modificados. Bajo este supuesto, es posible realizar acciones de prevención y de erradicación de la discriminación y la violencia basada en el sexo y género en contra de las mujeres. Así, esta disposición establece que a través de un programa de educación dirigido a la población en general es posible, sumado a todas las demás acciones, superar dicha violencia y discriminación.

De manera semejante a la disposición doce, aquí también será necesario contribuir a generar la información que permita valorar adecuadamente el impacto de las acciones que el Estado realice respecto de este programa de educación.

## Disposición catorce:

“ El Estado debe brindar atención médica, psicológica o psiquiátrica gratuita, de forma inmediata, adecuada y efectiva, a través de instituciones estatales de salud especializadas, a Irma Monreal Jaime, Benigno Herrera Monreal, Adrián Herrera Monreal, Juan Antonio Herrera Monreal, Cecilia Herrera Monreal, Zulema Montijo Monreal, Erick Montijo Monreal, Juana Ballín Castro, Irma Josefina González Rodríguez, Mayela Banda González, Gema Iris González, Karla Arizbeth Hernández Banda, Jacqueline Hernández, Carlos Hernández Llamas, Benita Monárrez Salgado, Claudia Ivonne Ramos Monárrez, Daniel Ramos Monárrez, Ramón Antonio Aragón Monárrez, Claudia Dayana Bermúdez Ramos, Itzel Arely Bermúdez Ramos, Paola Alexandra Bermúdez Ramos y Atzirí Geraldine Bermúdez Ramos, si éstos así lo desean, en los términos de los párrafos 544 a 549 de esta sentencia.”

El Estado mexicano ha brindando cierta asistencia médica y psicológica a algunas de las víctimas, actos que toma en consideración la Corte. A pesar de ello, el Estado no demostró que cada uno de los familiares hubiera recibido o siga recibiendo algún tipo de tratamiento psicológico, psiquiátrico o médico, y tampoco demostró la calidad de las terapias o consultas ni el progreso obtenido por los pacientes a la fecha.

En este sentido, esta disposición requiere un seguimiento puntual en el que se cubran los siguientes requisitos:

- El tratamiento para las víctimas debe ser brindado por instituciones públicas de salud especializadas.
- Los profesionales de dichas instituciones que realicen la atención deben tener la experiencia y formación suficiente para tratar tanto los problemas de salud físicos que padezcan los familiares, como los traumas psicológicos ocasionados como resultado de la violencia de género, la falta de respuesta estatal y la impunidad.
- Se deben valorar debidamente las condiciones psicológicas y físicas de cada víctima.
- El tratamiento debe de prestarse por el tiempo que sea necesario e incluir el suministro de todos los medicamentos que eventualmente requieran.

Hasta la fecha, en México y en particular en Ciudad Juárez, no se cuenta dentro de las instituciones públicas de salud con personal plenamente capacitado para atender la violencia de género, la falta de respuesta estatal y la impunidad ante ésta. Este hecho implica que para atender esta disposición el Estado requiere desarrollar dichas capacidades para brindar atención inmediata a las víctimas de este caso, pero también para dejar capacidades establecidas que permitan atender a todas las demás familias y víctimas de la violencia contra las mujeres que se vive en Ciudad Juárez.

### **Disposición quince:**

“ El Estado deberá, dentro del plazo de un año a partir de la notificación de esta sentencia, pagar las cantidades fijadas en los párrafos 565, 566, 577, 586 y 596 de la presente sentencia por concepto de indemnizaciones y compensaciones por daños materiales e inmateriales y el reintegro de costas y gastos, según corresponda, bajo las condiciones y en los términos de los párrafos 597 a 601 de la presente sentencia.”

Si bien ésta es una acción que se realiza directamente a las partes ofendidas y a las organizaciones que representaron las víctimas, si existiere incumplimiento, es necesaria la acción de todas y todos para denunciar ese hecho ante la Corte y ejercer la presión necesaria para que el Estado mexicano cumpla con esta disposición.

En el proceso, el Estado alegó que ya había proporcionado montos económicos que debían ser tomados como parte de las indemnizaciones y compensaciones. En particular, se mencionó el Fondo de Auxilio Económico a Familiares de las Víctimas de Homicidio de Mujeres creado para indemnizar a familiares de las víctimas del feminicidio de Ciudad Juárez. Sin embargo, en la

investigación la Corte confirmó que los montos otorgados a través de este fondo, por definición de sus lineamientos, no constituían indemnización o reparación del daño, y además corroboró que al hacer entrega del auxilio económico el Estado había condicionado el apoyo a la firma de un documento en el que las madres renunciaban a su derecho de solicitar ante las autoridades competentes estudios de ADN o diligencias diversas para reconocer firmemente la identidad de los cuerpos que les habían sido entregados como de sus hijas.

Ante este hecho, la Corte sostuvo que de ninguna manera consideraría estos recursos como una forma de reparación por daño material a las víctimas, ya que el propio Estado reconoció que los mismos no pueden ser considerados como una forma de reparación y porque fueron otorgados bajo la condición de que los familiares desconocieran su derecho de acceso a la justicia y conocimiento de la verdad. Se menciona este ejemplo con el fin de tener presentes algunas formas establecidas hasta ahora por el Estado mexicano que pueden confundir la reparación del daño, y para documentarlas como formas de violación de derechos en otros casos semejantes.

Las organizaciones representantes también solicitaron la creación de una Ley que regulara objetivamente los apoyos específicos para las víctimas del feminicidio, así como los estándares mínimos para el seguimiento y evaluación de dichos apoyos. Esta solicitud se basa en el hecho de que los apoyos de carácter social, implementados hasta la fecha por el Estado mexicano, han dependido del arbitrio de los funcionarios en turno y se carece de criterios claros de reparación del daño, por lo que no sólo no los sustentan los parámetros internacionales, sino que quedan sujetos a criterios políticos del gobierno. Es el caso del Fondo de Auxilio Económico ya mencionado, o de la solicitud de México a la Corte de tomar como una muestra de su buena fe para reparar las consecuencias de las irregularidades en las investigaciones, el contacto que las autoridades han mantenido con los familiares de las víctimas.

La Corte reprobó ambas afirmaciones. Pero consideró que no podía indicar al Estado cómo regular los apoyos que brinde a las personas como parte de un programa de asistencia social, por lo que se abstuvo de pronunciarse respecto de la solicitud presentada por las organizaciones representantes.

Es importante tener presente para el seguimiento la consideración que hace la Corte, en el sentido de que no puede confundirse la prestación de los servicios sociales que el Estado brinda a los individuos con las reparaciones a las que tienen derecho las víctimas de violaciones de derechos humanos, en razón del daño específico generado por la violación. Señala que los auxilios que realice a las víctimas en consideración a las conductas delictivas del homicida y no de las responsabilidades del Estado, así como aquellos auxilios que condicionen los derechos de las víctimas no serán tomados en cuenta. Sólo tomará como parte de las reparaciones aquellas acciones que hayan sido dirigidas específicamente a reparar la falta de prevención, impunidad y discriminación atribuibles al Estado en el presente caso.

## Disposición diez y seis:

“ La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma. Dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de esta sentencia el Estado deberá rendir al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para darle cumplimiento.”

La conclusión de un caso se determina sólo cuando se ha dado cumplimiento íntegro a cada una de las resoluciones. A diferencia del derecho al interior de cada país, en el que el poder judicial puede requerir el apoyo de la fuerza pública para hacer cumplir lo que se determina en una sentencia, en el ámbito internacional, se requiere de la presión política para su cumplimiento y las consecuencias de su incumplimiento tiene consecuencias en ese mismo ámbito, el político –a reserva de lo que cada país defina como manera de ejecutar la sentencia en el ámbito nacional–.

La Corte tiene obligación de someter a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos –máximo órgano político de la región– los casos en que un Estado haya incumplido sus resoluciones. Lo hace al rendir su informe anual en el que debe señalar las recomendaciones pertinentes en torno a la falta de cumplimiento.

Las consecuencias políticas internacionales se nutren de y afectan los ámbitos nacional y local. Por ello, el seguimiento a través de la documentación y la generación de información sobre el cumplimiento en lo local, permitirá a la Corte tener mejores elementos para determinar, en las fechas correspondientes, su conclusión, o para definir las recomendaciones en caso de incumplimiento en el ámbito interamericano. Por otro lado, las consecuencias políticas en el ámbito internacional deben ser difundidas en el ámbito nacional, de manera que impulsen y respalden los procesos locales. Las experiencias compartidas y comparadas de otros casos y países con situaciones de cumplimiento o incumplimiento de sentencias de la Corte también pueden generar reflexiones y acciones de apoyo importante para el seguimiento.

## *Sobre el seguimiento*

Es fundamental que antes de finalizar el 2010, se tengan documentos y publicaciones que permitan informar a la Corte sobre la visión que tiene la sociedad, de manera profesional, sobre el cumplimiento de las disposiciones definidas por ella. Para hacerlo se requiere del trabajo, creatividad y debate de profesionales en cada uno de los ámbitos señalados, así como de la ciudadanía comprometida por prevenir y erradicar la discriminación y la violencia contra las mujeres.

Si bien la implementación se realizará en México y principalmente en Ciudad Juárez y Chihuahua, es necesario compartir las experiencias sobre los distintos aspectos aquí señalados, tanto internacionales como nacionales y hacer el trabajo por adecuar las experiencias y propuestas a las necesidades locales.

La implementación de esta sentencia es una oportunidad excepcional para construir bases sólidas para relaciones igualitarias entre hombres y mujeres, así como consolidar un Estado Democrático y de Derecho, en el que ciudadanía y autoridades brinden sus mejores capacidades para construir una sociedad que respete, proteja y garantice plenamente todos los derechos humanos. Es una oportunidad excepcional para que Ciudad Juárez sea ejemplo para todo el mundo de cómo se garantiza la vida y la libertad de todas las mujeres.



# **Cuadro cronológico para el cumplimiento de las disposiciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Con el fin de orientar el cumplimiento de las disposiciones de la Corte, se presenta un cuadro cronológico de acuerdo a los plazos, lugares y acciones establecidos, siguiendo las cuatro principales acciones propuestas en este documento:

1. Desarrollar el análisis y los elementos de debate, generales o técnicos, en torno a cada una de las resoluciones de la sentencia. Estos pueden ir dirigidos a comparar experiencias y programas de otros países con aquellos semejantes que la Corte ordena en esta sentencia a México, o a aportar comentarios generales sobre lo desarrollado en la sentencia. Para implementar la sentencia es necesario continuar el debate sobre algunos conceptos y sobre todo de la metodología para lograr su efectividad.
2. Documentar y generar información en torno a las disposiciones que dicta la Corte al Estado mexicano, de manera que se pueda registrar su seguimiento, lo cual facilite a la Corte el acceso a mayores elementos para hacer una evaluación adecuada del cumplimiento de la sentencia.
3. Difundir e informarse a través de medios de comunicación, en espacios académicos y en redes ciudadanas, sobre el debate y las acciones en torno a la sentencia y su cumplimiento.
4. Exigir, en caso de incumplimiento en las fechas o en los contenidos, que el Estado acate plenamente las disposiciones de la sentencia, a través de cartas, de movilizaciones públicas, de escritos de análisis y su debate, de acciones de solidaridad, etcétera.

## Cuadro cronológico para el cumplimiento de las disposiciones de la Corte

Tiempo (máximo)	Lugar (principal)	Acción (central)	Propuestas para el seguimiento
Inmediata aplicación	En el estado de Chihuahua, con posibilidad de atracción federal.	Proceso penal para identificar, procesar y, en su caso, sancionar a los responsables materiales e intelectuales de la desaparición, malos tratos y privación de la vida de las jóvenes González, Herrera y Ramos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exigir la divulgación de los resultados.</li> <li>• Presionar por garantizar la integridad personal de las defensoras y el respeto a las organizaciones civiles que llevan los procesos judiciales.</li> <li>• Diseñar, promover y conocer cómo se implementará la perspectiva de género en la justicia penal.</li> </ul>
	Instituciones públicas de salud.	Atención médica, psicológica o psiquiátrica gratuita a los familiares.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer, investigar, crear y promover modelos de atención especializada sobre feminicidio y violencia sexual contra mujeres.</li> <li>• Documentar y exigir que las instituciones de salud pública tengan las capacidades para brindar este tipo de atención.</li> </ul>
10 junio 2010	Nacional y en el estado de Chihuahua.	Publicación de la sentencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buscarla, leerla, difundirla, analizarla y debatirla. Incluso desde distintos foros y fuentes nacionales, regionales, internacionales.</li> </ul>
	En el estado de Chihuahua.	Página electrónica con información de mujeres desaparecidas desde 1993 en Chihuahua.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alimentarla con datos verídicos.</li> <li>• Darle seguimiento y exigir su actualización permanente.</li> </ul>

Tiempo (máximo)	Lugar (principal)	Acción (central)	Propuestas para el seguimiento
10 diciembre 2010	En el campo algodonnero donde se encontró a las víctimas. Implica transmisión por radio y televisión local y nacional.	Acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional por violación a derechos humanos por parte del Estado mexicano.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar seguimiento al proceso de planeación del acto con el fin de que se realice con la participación y acuerdo de las víctimas, como lo estipula la Corte.</li> <li>• Exigir que estén presentes los titulares federales y locales de los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.</li> <li>• Vigilar las condiciones de realización del acto de acuerdo a los criterios establecidos por la Corte, incluso con apoyo de medios de comunicación confiables y que puedan ser aliados.</li> <li>• Asistir al acto.</li> </ul>
	En el campo algodonnero donde se encontró a las víctimas.	Monumento en memoria de las mujeres víctimas de homicidio por razones de género en Ciudad Juárez.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar seguimiento al proceso de planeación del monumento con el fin de que se realice con la participación ciudadana que estipula la Corte.</li> <li>• Participar en la consulta con el criterio de no reproducir imágenes o elementos de violencia.</li> <li>• Cabildeo para que se realice otro monumento en la Ciudad de México.</li> <li>• Cabildeo para que se declare un día anual en memoria de las víctimas del feminicidio.</li> </ul>
	Nacional.	Pago de indemnizaciones, compensaciones por daños y el reintegro de gastos y costas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En caso de haber incumplimiento, exigir y presionar para que se acate.</li> </ul>
	Nacional y del estado de Chihuahua.	Base de datos, con información personal y genética de mujeres desaparecidas en el país y también de aquellas privadas de la vida en el estado de Chihuahua.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar seguimiento de su permanente actualización y documentar su impacto en las investigaciones en todo el país.</li> </ul>
	Nacional.	Informe sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la sentencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentar información que permita a la Corte tener información amplia sobre los hechos desde la perspectiva de la sociedad civil.</li> <li>• Difusión y discusión pública de los informes.</li> </ul>

<b>Tiempo (máximo)</b>	<b>Lugar (principal)</b>	<b>Acción (central)</b>	<b>Propuestas para el seguimiento</b>
Informe anual cada tres años.  10 diciembre 2010, 2011 y 2012	En el estado de Chihuahua.	Protocolo alba -o análogo- para la búsqueda de mujeres desaparecidas en Chihuahua.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer, investigar, crear y promover las mejores prácticas en el tema.</li> <li>• Generar mecanismos de estricta evaluación a estos procesos de manera que se mida su cumplimiento con el impacto definido por la Corte.</li> </ul>
	Nacional y local.	Programas y cursos permanentes a funcionarios para que reconozcan y eliminen la discriminación contra las mujeres.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar mecanismos de estricta evaluación a estos procesos de manera que se mida su cumplimiento con el impacto definido por la Corte.</li> </ul>
	En el estado de Chihuahua.	Realizar un programa de educación destinado a la población para superar la situación de discriminación y violencia contra las mujeres.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer, investigar, crear y promover las mejores prácticas en el tema.</li> <li>• Generar mecanismos de estricta evaluación a estos procesos de manera que se mida su cumplimiento con el impacto definido por la Corte.</li> </ul>
	Nacional	Continuar con la estandarización de todos los protocolos, manuales y criterios para la investigación y atención de desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer, investigar, crear y promover las mejores prácticas en el tema.</li> <li>• Generar mecanismos de estricta evaluación a estos procesos de manera que se mida su cumplimiento con el impacto definido por la Corte.</li> </ul>
Plazo razonable	En el estado de Chihuahua.	Investigar, y sancionar, a los funcionarios acusados de irregularidades en los procesos de investigación del caso.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exigir la divulgación de los resultados.</li> <li>• Documentar y difundir cualquier ataque o riesgo a la integridad personal de las familias y de las defensoras.</li> <li>• Construir mecanismos y redes de protección y solidaridad ciudadana ante los riesgos a la integridad de las personas vinculadas a estos procesos.</li> </ul>
	Las instituciones públicas competentes: municipio, estado y federación.	Investigar y sancionar a los responsables de los hostigamientos a familiares de las tres víctimas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exigir la divulgación de los resultados.</li> <li>• Dar un seguimiento puntual a la trayectoria de aquellos funcionarios señalados de manera que no se sostenga la impunidad.</li> </ul>



**Irma Monreal Jaime eligió el nombre de Esmeralda para su hija porque tenía para ella un deseo de vida, de jardines verdes y frescos, de brillo.**

A diferencia de la estética que se ha creado en torno a la violencia de género que reafirma y reproduce estereotipos, imágenes de daño y victimización en las mujeres, aquí buscamos fortalecer la denuncia de esta grave violación de derechos humanos con una estética que retome lo creativo para las mujeres y apoye con otros elementos su construcción como sujetos plenos de derechos.

**Elegimos el verde en memoria de la vitalidad de Esmeralda, y en reconocimiento de Irma Monreal y de todas las madres que con gran dignidad dan nombre al mundo y nos llevan a recorrer nuevos caminos de justicia.**

**Mesademujeres**  
De Ciudad Juárez

