

**Shadow Report to the  
Committee on the Elimination of Discrimination  
Against Women, CEDAW**

**Mexico**

**“Discrimination and Lack of Access to  
Justice for the Women in Chiapas,  
Mexico”**

(\*special emphasis on rural and indigenous women)



**Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas, A.C. (CDMCH)  
[Center for Women's Rights in Chiapas]**



**Grupo de Mujeres de San Cristóbal de Las Casas A.C. (COLEM)  
[Women's Group San Cristóbal de Las Casas]**

San Cristóbal de Las Casas,  
Chiapas, May 2012

<b>Executive Summary.....</b>	<b>3</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>6</b>
<b>“Discrimination and Lack of Access to Justice for the Women in Chiapas, Mexico” .....</b>	<b>9</b>
<b>1. Background .....</b>	<b>9</b>
<b>2. Lack of access to justice and the intersectional discrimination faced by women in Chiapas.....</b>	<b>10</b>
<b>3. “Low-intensity warfare” in Chiapas: Militarization and Counterinsurgency and its effect on women.....</b>	<b>13</b>
<b>4. Failure of public policies to transform root causes of discrimination and violence against women .....</b>	<b>17</b>
<b>5. Lack of gender, class and/or ethnicity perspective within the different systems of justice in Chiapas.....</b>	<b>20</b>
<b>5.1 Mexican positive system.....</b>	<b>21</b>
<b>5.2 Indigenous legal systems....</b>	<b>22</b>
<b>6. Situations that require the CEDAW Committee’s urgent attention.....</b>	<b>24</b>
<b>6.1 Victims of domestic violence and femicide in Chiapas.....</b>	<b>24</b>
<b>6.2 Rural and indigenous women and access to land in Chiapas.....</b>	<b>28</b>
 <b>Boxes: <i>Individual cases</i></b>	
<b>Case 1: "Margarita López Gómez" .....</b>	<b>12</b>
<b>Case 2: “Ana, Beatriz and Celia González Pérez” .....</b>	<b>15</b>
<b>Case 3: “Slaughter in Acteal, Chenalhó, Chiapas” .....</b>	<b>16</b>
<b>Case 4: “Women of Ejido Bellavista” .....</b>	<b>29</b>

## Executive summary

This shadow report aims to provide useful information to CEDAW's Committee (hereafter referred to as "Committee") on the "7<sup>th</sup> and 8<sup>th</sup> consolidated reports provided by the state of Mexico regarding the implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW. This shadow report deals with issues of women's access to justice in Chiapas, Mexico, with special emphasis on rural and indigenous women.

This shadow reports points out several factors such as gender, ethnicity and class that play a role in limiting women's access to legal justice. It is within this context that the problems of poverty and lack of economic independence are framed. Factors related to economic disadvantage create real obstacles for women seeking legal justice - from the inability to pay for qualified defense lawyers to being unable to afford for the costs associated with legal cases. This is of great importance in a state like Chiapas where 88 per cent of the population is considered to live under mid-level to very high levels of economic marginalization or poverty. These circumstances disproportionately impact indigenous and rural women's lives particularly as 94% of these women do not work outside the home.

### Educational Factors:

Other factors addressed in this shadow report that have a detrimental effects on women's awareness or knowledge of their rights include: monolingualism, illiteracy and low levels of schooling. In Chiapas, approximately 6.4% of women are illiterate but in some indigenous communities this rate is 50% or more. In rural and indigenous regions, husbands' and fathers' wishes predominate and influence women's ability to exercise their rights. And, in rural areas land ownership determines access to exercising one's rights. In Chiapas however, only 5 to 8 per cent of women have collective property rights. Lack of knowledge regarding substantive rights could mean that victims do not seek justice when these are violated.

Lack of justice for women in Chiapas is also linked to the situation of insecurity and impunity in the region that promotes continued violence and that inhibits women from seeking justice. After the armed uprising of the Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN (the Zapatista National Liberation Army), the Mexican State implemented a politics of counterinsurgency that has favoured militarization and increased paramilitary and violent groups ("*grupos de choque*") presence in Chiapas. All these actions form part of a policy of "low intensity warfare" with the objective of controlling the population and even generating psychological terror among them. In some places, for example within indigenous communities, women are disproportionately impacted and report being sexually harassed by the military. In more serious cases of gender violence, women have experienced sexual violence, torture and killing at the hands of the military or paramilitary armies. In this report we provide examples of two important cases that illustrate this situation: the case of the "Tzeltales Sisters" (1997) who were beaten, tortured and raped by the military; and, the case of the Acteal Massacre (1997) where paramilitaries committed sexual violence and killed women and

girls. In both of these instances, no justice nor any form of reparations have been made to the victims of these violations.

#### Neoliberal Policies:

This shadow report points out that both the federal and state governments generate situations that expose women to human rights violations. The Mexican state for example, promotes neoliberal policies that have resulted in increased economic marginalization and poverty for women. On the other hand, both federal and local governments continue to support policies that fail to address or engage in the transformation of the relationship of domination and subordination that exist between men and women in society. The shadow report also shows how governments are able to use mechanisms of state for public policies that normalize and help reproduce discrimination against women that in many cases socially and politically immobilizes women. As examples, this report includes the *Programa de Oportunidades (Opportunities Program)* and the *Seguro Popular* [a kind of public health insurance option for uninsured citizens] referenced by the Mexican government several times in their own report to the CEDAW Committee.

#### Legal Systems:

When addressing the different systems of legal justice extant in Chiapas, the report looks at two systems formally recognized and practiced - the Mexican positive system and the indigenous system. Both systems are based on patriarchal conceptions that underlie their formulation, interpretation and application which result in the discrimination and exclusion of women. Several examples of the Mexican positive rights system are discussed showing how women are disproportionately impacted by these practices (discrimination through effects or impacts). Similarly, current indigenous justice practices are looked at as they are applied solely to women (direct discrimination). Both justice systems base themselves on the application of traditional gender roles. In relation to this, we point out that the Mexican state has not adopted the necessary measures to alter social and cultural factors that contribute to the continuation of circumstances that negatively impact women.

#### Femicide:

Lastly, we present two very important cases from the state of Chiapas that, given their seriousness, require the immediate attention of the CEDAW Committee: first, the case of gender violence and femicide in Chiapas and, secondly, the lack of access to land by indigenous and rural women in the region. These two cases are exemplary of how the Mexican state fails to exercise due diligence, prevent and respond to the severe violations of women's rights. In this sense the state violates the right to provide access to justice for women victims of violence and discrimination.

It is important to mention that in terms of gender violence and femicide, the state of Chiapas currently finds itself in a very critical situation. In just this year, there have been extraordinary incidences of gender violence with a record number of women disappeared and murdered. In many of these cases extreme violence has been used including torture and mutilation.

Of much concern to us are the mechanisms in place in Chiapas, used to administer and provide justice that do not have multidisciplinary teams for the investigation of crimes nor are there protocols utilized to monitor adherence to international standards. Precise data on the number of women murdered or disappeared is also missing. Hierarchical and unequal relations based on social and ethnic origin are also ignored in the provision and administration of justice. In some instances, the lack of proper training and insensitivity of government functionaries result in the re-victimization of victims and survivors of violence, generating yet more violence and dissuading further prosecution of justice by victims and survivors.

#### Land Access and ownership:

When it comes to land access, legislation dealing with rural matters does not deny access to land ownership and property to women. However, the Mexican state does not penalize those responsible for communal lands' administration that exclude women through the use of exclusionary internal mechanisms in the administration of land distribution, title and certification. Linked to this problem are those cases where indigenous women have been forced out of their communities and have had their lands taken away using these same customary and discriminatory mechanisms.

As will be demonstrated in this shadow report, for victims and their families in Chiapas, the factors presented and addressed here result in the denial of legal justice rights for women. The extant political and legal systems do not guarantee equal access to justice for women on the same terms as men and, as a general rule, remain ignorant of women's particular needs within a discriminatory context.

## Introduction

This shadow report aims to provide useful information to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW, (hereafter referred to as "Committee") for consideration of the "7<sup>th</sup> and 8<sup>th</sup> consolidated reports from Mexico on the implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW "(hereafter referred to as the Mexican State or State's report").

The CEDAW Committee requested from Mexico in its *List of issues and questions for consideration of periodic reports* (November 2011), detailed information about the strategies put in place to guarantee indigenous women's access to justice. To this end, the Centro de Derechos de la Mujer A.C. (CDMCH) and the Grupo de Mujeres de San Cristóbal de las Casas A.C. (COLEM), organizations comprised of feminist and women's rights advocates in Chiapas drafted this shadow report **on the topic of women's access to justice in Chiapas, with a special emphasis on rural and indigenous women.**

Our objective is for the Committee to issue specific recommendations to the Mexican State regarding its obligation to implement effective programs, policies and legal measures that are sensitive to gender, ethnicity and the social status of women and provide them with effective and guaranteed access to justice. These measures should aim for the transformation of economic, social and political conditions in the country and within indigenous communities that favour equality and eliminate discrimination against women.

We provide information on Chiapas' general social context focusing on the case of the so-called "low intensity war" which creates conditions of insecurity and impunity that inhibit women victims from seeking justice. We discuss the material limitations faced by women when seeking justice given their levels of poverty and marginalization. Information on the federal (Mexico) and local state's (Chiapas) policies and programs for women during the period under review is discussed. In general, we emphasize how these programs and policies fail to address the real causes and consequences of discrimination and violence against women and thus prove ineffective and contributing to their perpetuation.

The report also looks at the lack of justice for women within the two legal systems in the state of Chiapas: the Mexican state's positive legal system and the indigenous legal system. A couple of critical situations faced by women in Chiapas are looked at: violence against women and femicide and the lack of women's access to land as a key right enjoyed by others in rural areas. Both of these situations represent particularly critical conditions that require CEDAW's immediate attention.

We acknowledge that in recent years there has been some progress in terms of women's human rights through the enactment of laws and federal and local programs as the report presented by the Mexican State to the Committee explains. However,

through this shadow report we want to let the Committee know that the information presented by the Mexican State's report is rather partial and lacking in accuracy.

As it is later discussed in this shadow report, the Federal and state governments generate situations that expose women to human rights violations through the promotion of neoliberal policies that contrary to what was promised, have led to increased poverty and marginalization for women and rural and indigenous communities in Chiapas. As a result of these policies, women are exposed to greater risks that their rights will be violated limiting the exercise of their human rights, especially the right to have access to justice. The Mexican State on the other hand, tolerates and contributes to discrimination and gender violence when it fails to adopt effective measures that respond with due diligence to prevent, prosecute, punish and provide reparations for women's rights violations caused by either individuals or state agents. The fact that the Mexican State rarely prosecutes and punishes violence and discrimination against women is an important factor in the continuation of these discriminatory practices.

It is within this context that we denounce before this Committee Mexico's failure to comply with its obligations to CEDAW by acting in a manner that contradicts the recommendations made in the *Sixth Periodic Report to Mexico (CEDAW/C/MEX/6)* to the Mexican State; also has not addressed the conclusions and recommendations under article 8 of the Protocol, into the abduction, rape and murder of women in Ciudad Juárez, State of Chihuahua, Mexico; as well as the different general recommendations and declarations issued by the Committee.

While recognizing the important role of many public officials who are individually committed to the eradication of discrimination and violence against women, we consider that federal and local governments currently implement what we refer to as a "policy of simulation," with appearances replacing substance, that have extremely harmful effects for women. We would like to highlight for example, the national and international campaigns promoting supposed gains and the image of both the federal and Chiapas' governments that hide the critical situation experienced by many women in Mexico.

The organizations involved in this shadow report assert that the State adopts measures that do not have as their objective the elimination of the root causes of the problem. Worthy of note in this regard, is the absence of not only legal but also social, political and economic measures that aim to transform and modify the relations of domination-subordination between men and women as well as the structural discrimination that the majority of women confront.

On the other hand, we also would warn CEDAW's Committee about the approach used in the Mexican State's report, dealing with problems in a fragmented manner, rendering invisible the complex relationships among the different types of problems faced by women in Mexico. In this manner, ignoring the link that exists between the lack of justice for women and structural and historical discrimination and, the poverty caused (or aggravated) by neoliberal policies promoted by the Mexican State.

Most of the measures presented by the Mexican State's report as progress, are federal in nature. This ignores that a great part of the violations against women's human rights are committed by private actors and by local agents, making these crimes and violations not only federal in nature. As indicated by the Committee in its General Recommendation 28, the Federal government's delegation of power to the states does not in any way reduce the Mexican State's direct responsibility for all women under its jurisdiction. For this reason, Mexico has the obligation and is accountable for the acts and omissions of its states vis-à-vis the legal rights of all women.

The Mexican State's report ignores the lived reality of poor, rural, indigenous<sup>1</sup> and migrant women<sup>2</sup> who look for access to justice. The Committee therefore counts with very little "official" information with which to evaluate the fulfillment of obligations toward social sectors where different types of discrimination merge to keep them marginalized and socially excluded. Regardless of the Mexican State, the Committee states in its General Recommendation 28, "intersectionality" is a key concept to be used in understanding the scope of States' general obligations under Article 2.

The following information in this shadow report presents the main causes and obstacles faced by women seeking justice in Chiapas. Analysis will be done within the framework of CEDAW's Articles 1 & 2 and interpreted through Articles 14 (rural women), 15 (equality before the law) and, the CEDAW's Committee General Recommendations, particularly 19 and 28. In terms of our analysis, we also took into account the General Declaration on the situation of rural women adopted by the Committee during the 50<sup>th</sup> Period of Sessions (October 2011). To illustrate the situation addressed, we include representative case studies documented by our organizations.

It is our hope that the information provided here is of interest to the Committee. Should additional information or further clarifications be required please do not hesitate to contact us.

We remain sincerely yours,

*Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas, A.C. (CDMCH)  
(Center for Women's Rights in Chiapas) &*

*Grupo de Mujeres de San Cristóbal de Las Casas A.C. (COLEM)  
(Women's Group San Cristóbal de Las Casas)*

*San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, June 2012.*

---

<sup>1</sup> Along with Chiapas, Oaxaca and Guerrero concentrate the highest number of indigenous population, which have the lowest human development index (HDI) (CONAPO 2010). Within this sector of the population, which in Mexico represents more than 10% of the total, indigenous women are those with the highest rates of poverty, marginalization, illiteracy and monolingualism.

<sup>2</sup> Unfortunately, this report does not sufficiently address the situation of women migrants in an irregular migratory situation in Chiapas whose legal status puts them in a highly vulnerable position. Especially in the case of transit migrants who, according to the available information, suffer several abuses when transiting through Chiapas, including crimes such as rape, beatings, thefts, abduction, trafficking and so on, perpetrated by private or public agents.



## **Discrimination and Lack of Access to Justice for the Women in Chiapas, Mexico”**

In this report, we inform the Committee about the situation of discrimination and lack of access to justice for women in Chiapas, Mexico, which is analyzed under Articles 1 and 2, which establish the general framework of the obligation of States parties to take appropriate legislative and other measures to ensure the exercise and enjoyment of the human right of women. These articles were jointly interpreted with Articles 14 and 15 of CEDAW and the Committee's general recommendations 19 and 28.

### **1. Background**

Chiapas is located in southeast Mexico. It has a multiethnic and multicultural composition. The state has 4,796,580 inhabitants. Women represent 50.9% (2443.773), of which 25% are indigenous women<sup>3</sup> and 75% non –indigenous women<sup>4</sup>.

Although the federal and local states implemented policies and programs to reduce poverty and promote participation of women, Chiapas is still one of the three poorest and most marginalized states of the country<sup>5</sup>.

In Chiapas, 88 per cent of the population is considered to live under mid-level to very high levels of economic marginalization or poverty concentrated in rural areas, mainly in the indigenous regions of Altos, Norte and Selva<sup>6</sup>, but also in the peripheral areas of cities<sup>7</sup>. Poverty is the key factor in economic marginalization in Chiapas: 45.5% of the population lives in poverty and 32.5% in extreme poverty, meaning that 78% of the population does not have the necessary resources for living<sup>8</sup>. While the government boasts that between 2008 and 2010 extreme poverty decreased 2.8% (71.900 people), actually the poor people index rose by 1.4%. In absolute numbers, this figure is almost three times the first number (204.300 people).

Poverty within the prevailing neoliberal dynamics is associated with social polarization.

---

<sup>3</sup> The ethnic population in the state is made up of Tzeltal (37.9%), Tzotzil (33.5%), Chol (16.9%); Zoques (4.6%), Tojolabales (4.5%). Mame groups, Chuj, Kanjobal, Jacalteco, Lacandon, Kakchikel, Mocho, Quiché and Ixil comprise 2.7% of the total indigenous population in Chiapas.

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Encuesta General de Población (INEGI) 2010 [National Institute of Statistics and Geography, General Population Census 2010].

<sup>5</sup> OPAS-1969, "Conflict prevention, development of agreements and peace building in communities of internally displaced persons in Chiapas, Mexico (2009-2012)" [Original in Spanish]. Available at: [http://www.mdgfund.org/sites/default/files/Signed\\_JP\\_Mexico\\_CPPB.pdf](http://www.mdgfund.org/sites/default/files/Signed_JP_Mexico_CPPB.pdf)

<sup>6</sup> Consejo Nacional de Población (CONAPO) 2011 [National Population Council 2011]. Also see INEGI. General Population Census 2010.

<sup>7</sup> Tuxtla, San Cristobal, Tapachula and Ocosingo. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) 2011, Medición de la Pobreza [National Council for Evaluation of Social Development Policy, Measurement of Poverty].

<sup>8</sup> CONEVAL 2011.

According to the OECD (2011), at the national level in 2008 the poorest segment earned an average per capita of about \$30 per month, while the richest earned approximately \$ 980 in the same period<sup>9</sup>.

One of the main causes of poverty in Chiapas has been the trade liberalization to foreign markets within the framework of neoliberal policies, especially after the entrance into force of the North-American Free Trade Agreement with the U.S. and Canada in 1994. These policies are designed to guarantee profits for entrepreneurs while the State promotes a model of subsistence farming which does not allow agricultural surpluses as income for peasants<sup>10</sup>.

Neoliberal structural reforms and the abandonment of social policies for the protection of local farming in Chiapas are factors that largely contribute to increased insecurity and the poverty of rural and indigenous families in Chiapas. For women, this is particularly the case as they are placed in a much worst and vulnerable position for overcoming poverty. Factors like the penetration of agribusiness contributes substantially to the feminization of poverty in Chiapas.

In this context, poor rural families acquire loans with very high interest rates<sup>11</sup>. When men from rural areas migrate to the United States or to other states in Mexico, it is their wives who are forced to bear the burden of these debts. In addition to this, women also fulfill their historical role as housewives taking care of all domestic work. There are also many other obligations carried out by women in rural areas such as their work in the communities they live in and importantly, in the farming of lands - all work that does not lead to the acquiring or recognition of their rights.

## **2. Lack of access to justice and the intersectional discrimination faced by women in Chiapas**

The precarious economic, political and social situation that are, largely the result of the implementation of neoliberal policies as well as the subordinate position of women are

---

<sup>9</sup> In Chiapas, according to a recent study, women expend every day in food for their family \$ 1 dollar per person, but in indigenous regions, the average is just \$ 0.50 cents.

<sup>10</sup> This dynamic of neoliberal policies led to the privatization of land, the dispossession of indigenous lands and the disintegration of rural economy. Peasants became the most excluded sector and their lands do not produce enough to support their families. Families have a wretched family expenditure and to survive they have to buy everything they need. However, the high prices of what they buy are not related to the low income they earn from selling their products, making peasants, especially women, poorer, more dependent on the market and in a more difficult position to survive.

<sup>11</sup> There are interest that rise to 200% per year. Olivera, Castro, Ramos, *Incidencia de la Crisis Global en la Situación, Condición y Participación de las Mujeres Marginadas en Chiapas [Impact of Global Crisis in Financial Condition and Participation of Marginalized Women in Chiapas]*, Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica (CESMECA) y Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas, CONACYT, 2010. Causes include the acquisition of loans to migrate to the United States and other federative states and to pay for medical treatment and health care issues. They also acquire bank debts to buy land or to avoid losing them, to pay other debts and to cover their daily need.

structural elements exclude women in Mexico from development and the full enjoyment of their human rights.

The reasons why in Chiapas women and especially indigenous, rural and poor women remain in a subordinate position are manifold. These sectors of the population face high costs in terms of their social, economic, family and community situations which are all impacted by women's experience of intersectional discrimination. This concept of intersectional discrimination helps us to see that rural, indigenous and poor women in Chiapas are subjected to diverse forms of discrimination such as gender discrimination, social and economic discrimination, ethnic discrimination, legal discrimination, age discrimination, health discrimination and other forms of discrimination that all intersect or work together to create negative effects in terms of women's access to justice.

In terms of access to justice for example, economic poverty has a serious impact as women living under conditions of socio-economic marginalization are unable to avail themselves of the services provided by qualified legal counsel or defense lawyers which they cannot afford. In addition, many rural and indigenous women live in remote places which implies that they have to travel in order to obtain access to legal resources (offices, lawyers, etc.) so that these remain outside their reach. And, even though according to the law legal processes are free, the existence at times of corrupt officials and processes where money is required in order to speed things up means that those who cannot afford to pay have to wait for years for their cases to be taken up and/or solved.

In Chiapas approximately 94% of women have housework and the care of children as their main occupation with very few women working outside the home<sup>12</sup>. And even for those who do work outside the home, the demands of working the land or of within their communities also means that they have little time left over to engage in lengthy legal processes. Depending on the nature of the activity, women working outside their home could also be exposed to greater discrimination and violence<sup>13</sup>. In addition, as it is women who are solely responsible for domestic work and the care of children, it is difficult for them to follow up with the requirements of legal processes which are time consuming<sup>14</sup>.

Another factor that limits rural and indigenous women's right to have access to justice that is linked to socio-economic marginalization and poverty, is the high degree of illiteracy and monolingual condition of indigenous women, the latter is particularly

---

<sup>12</sup> It is also estimated than 15% of women work outside their homes for their and their family's survival, but this work is not considered as their main activity.

<sup>13</sup> With regard to indigenous women, available information indicates most them are devoted to domestic work, craft work, assembling industries (*"maquilador"*), or preparation of food that they produce. Often, their low training makes them victims of labor flexibility; consequently, for 10 or 12 hours a day they will earn about \$ 60 dollars a month. Olivera, Castro, Ramos. *Incidencia de la Crisis Global en la Situación, Condición y participación de las mujeres marginales de Chiapas*. Cesmeca-Unicach. Chiapas. 2011. (\*The original figure is in pesos and was converted to dollars for this report).

<sup>14</sup> This situation is more complicated for single women who have a responsibility for their family subsistence after their partners abandoned them or migrated to other federative states or countries.

relevant in a country where Spanish is the official language and where legal proceedings are held in Spanish<sup>15</sup>. Statewide in Chiapas, 6.4% of women are illiterate<sup>16</sup>, but in some indigenous communities this rate reaches almost 50% or more of the population<sup>17</sup>. Illiteracy, monolingual condition and poor education are correlated with a lack of awareness for women of their human rights; there are several cases of monolingual indigenous women as well as illiterate non-indigenous women who have been convicted after signing confessions they did not understand due to illiteracy and/or unfamiliarity with the official language.

**Case 1: "Margarita López Gómez".** She is a monolingual indigenous woman from the municipality of San Miguel Mitontic, Chiapas, who was a victim along with her children, of physical, sexual and psychological violence perpetrated by her husband. One day, after many years of suffering, Margarita's daughter killed her father during a fight. Margarita was charged with murder and was subjected to a trial riddled with irregularities, most relevant the lack of an interpreter during a trial and qualified legal defense with knowledge of her language and culture.

As explained in detail in the last section of this report, in a context where enjoying the right to land ownership is an important aspect (legal, social, economic) of rural life in a rural regions, the lack of access to land plays an important role in limiting access to and the exercise of other rights. Not having access to land ownership makes women dependent and subordinate to men who use their dominant position to serve as the mediators of women's rights<sup>18</sup>. Most women do not consider this as a violation of their rights but, rather as a 'natural' situation -in the sense of a historical given condition for women - that is linked to their gender.<sup>19</sup>. The fact that this is the case in Chiapas should be considered an important concern given that the state remains largely engaged and dependent upon agricultural production and activities. This despite the impact of neoliberal market reforms in the country.<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> The total indigenous language speakers in Chiapas is 1.209 057. Of these, 611 770 are women (50.5%): Tzotzil 213,858 (35%), Tseltal 232,798 (38%), Chol 96 586 (16%), Tojolabal 27,036 (4%), Zoque 26,712 (4. %) and other languages (3%). General Population Census, INEGI 2010.

<sup>16</sup> In Chiapas there a total of 550 884 people are illiterate (over 15 years old), accounting for 18% of the total population. Of these 349 944 are women (63.5%). As explained below, the State does not grant interpreters or translators in all legal proceedings where an indigenous person or community is involved.

<sup>17</sup> For example, in the municipality of Mitontic, the illiteracy reaches 41.5% and for women is more than twice, coinciding with the rates of female monolingualism. INEGI 2010.

<sup>18</sup> Women face more obstacles when the person that generates violence is her father, husband or any other man they depend on.

<sup>19</sup> Olivera y Rasgado. La Propiedad de la tierra entre las mujeres de Chiapas [Women's land property in Chiapas], CDMCH. 2005.

<sup>20</sup> 57% of the population depends on the field production, but lately the contribution of this sector to Gross Domestic Product (GDP) has decreased significantly. Daniel Villafuerte Solís, La Tierra en Chiapas, viejos problemas nuevos [Land in Chiapas: Old problems, new problems], UNICACH 2000.

**We request that the CEDAW Committee make the following recommendations to the Mexican state:**

1. Design and implement policies that effectively eradicate poverty, marginalization and structural discrimination of women in Chiapas and in the country.
2. Renounce economic policies that place women in vulnerable positions and urgently address the negative effects of neoliberal policies on women and their families<sup>21</sup>.
3. Ensure public policies take into account the economic, social and cultural obstacles that urban, rural, and indigenous women in Chiapas face in a differentiated manner to guarantee the right to have justice<sup>22</sup>.
4. Ensure the participation of rural and indigenous women in the planning, implementation and evaluation of economic and social programs.
5. Design and implement public policies and measures to ensure that all women know their rights, and effectively enjoy them.

### **3. “Low-intensity warfare” in Chiapas: Militarization and Counterinsurgency and its effect on women**

The CEDAW Committee requested from Mexico in its List of issues and questions for consideration of periodic reports (November 2011), detailed information about the strategies put in place to guarantee indigenous women’s access to justice. This request included information on how the climate of impunity and insecurity in the State party has affected women in the enjoyment of their rights. In this regard, we must refer to the climate of violence and insecurity lived in Chiapas since 1994, after the armed uprising of the Zapatista Army of National Liberation (EZLN)<sup>23</sup>. The Mexican state responded to the rebellion by militarizing the state and subsequently, implementing an ongoing "low intensity warfare" in Chiapas.

---

<sup>21</sup>These include dispossession of land, privatization and the advance of consumerism.

<sup>22</sup>For example the adoption of concrete measures to facilitate access to instances of enforcement and administration of justice especially in the case of communities located far away from the municipality; measures to ensure access to free and qualified legal defense and interpreters who are trained and sensitized on gender issues; measures to effectively punish corruption. Finally, it requires alternatives for women seeking justice but who are in charge of household chores and care, and / or survival of family members and do not have enough time or money to adequately participate in legal proceedings.

<sup>23</sup>The EZLN promotes a new model of nation based on democracy, freedom, justice and against neoliberalism.

The Mexican Federal government deployed the Mexican army along Chiapas to suppress the EZLN. While it is difficult to ascertain the exact number of soldiers deployed by the Mexican state, according to news sources the number of soldiers deployed reached was over 40,000. Today, we still find military bases located in strategic points in Chiapas charged with the task of counterinsurgency. In addition, since 2006 Mexico's national security strategy has been primarily based on the fight against drug trafficking, on the militarization of its public security policy and, on the deployment of thousands of soldiers throughout the country which have led to increased violations of human rights. In Chiapas, this strategy also entails an increased military presence along the Southern border with Guatemala and throughout the state<sup>24</sup>.

Military presence in the indigenous communities is used to control the population through checkpoints, physical and home searches, arbitrary arrests, and the criminalization of social protest. At the same time, soldiers have perpetrated not only in Chiapas but along the country, other serious violations of women's and men's human rights including, among others, extrajudicial executions, torture, rape, illegal detention<sup>25</sup>. Under military jurisdiction, which has been in effect since 2011<sup>26</sup>, none of these crimes have been tried by civilian authorities<sup>27</sup> and almost never have perpetrators been punished according to international standards<sup>28</sup>.

For women in Chiapas, the mere presence of soldiers in communities limits their right to freedom of movement and the right to privacy -women are harassed on the streets<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup>The Secretary of National Defense (SEDENA) established the Seventh Military Region in Chiapas and Tabasco, with about 12 000 soldiers, in five military zones and three air bases. <http://www.oem.com.mx/elsoldehidalgo/notas/n1535313.htm>

<sup>25</sup> Since 2006, there has been an important increase of human rights violations perpetrated by the Army. This has been documented by diverse information sources: Country Reports on Human Rights Practices Mexico, State of the Department of the United States 2010, Observatorio Ciudadano Nacional de Femicidio, Una Mirada al Femicidio 2007-2008, México 2009; Centro de Derechos Humanos de las Mujeres y Justicia para Nuestras Hijas A.C. "Information for the Covenant violations of women in the context of militarization and narco-violence" 2010; Mexico New Reports of Human Rights Violations by the Military, Amnesty International 2010; "Uniform Impunity Mexico's Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations" (Human Rights Watch 2009); "Neither Rights Nor Security Killings, Torture, and Disappearances in Mexico's 'War on Drugs'" (Human Rights Watch, 2011. See also: Turati Marcela, Fuego Cruzado Las Víctimas Atrapadas en la Guerra del Narco, Grijalbo, México 2010; Ronquillo Víctor, Saldos de Guerra, México 2011.

<sup>26</sup>In July 2012, the Mexican Supreme Court ruled in the case Rosendo Radilla (SCJN 912/2010) that "Judges of the Mexican State must replicate in future cases, the criterion of restriction of military jurisdiction, pursuant to case Radilla and pursuant to Article 1 of the Mexican Constitution". See: [http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=ficha\\_biblioteca&id\\_article=1246](http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=ficha_biblioteca&id_article=1246)

<sup>27</sup> The American Court of Human Rights has ruled that member states violate the American Convention on Human Rights by the use of military justice to investigate and prosecute human rights violations committed against civilians. In 2010 the Court ruled on the case of two indigenous women raped by soldiers occurred in Guerrero in 2002. See Valentina Rosendo Cantú vs. Mexico; and Inés Fernández Ortega vs. México.

<sup>28</sup> See Human Rights Watch ("HRW"), Uniform Impunity Mexico's Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations.

<sup>29</sup> For example, see the speech delivered by Las Abejas civil society group: "The presence of the army in our communities, [and] towns, affect us, women, a lot; they [soldiers] do not respect us, they whistle at us; they cut trees and plant marijuana on our lands; this is not good for our children "... [Mujeres de las

and also within their homes during military searches<sup>30</sup>. The case of the González Pérez Sisters (known as "Case of the Tzeltal sisters"), who were raped and tortured by soldiers, represents a clear example of the serious violations committed against indigenous women. Despite the 18 years that have passed since this incident occurred, the victims are still seeking justice<sup>31</sup>.

**Case 2: “Ana, Beatriz and Celia González Pérez”.** In 1994, members of the Mexican Army, arbitrarily detained at a military checkpoint in the municipality of Altamirano, Chiapas, the sisters Ana, Beatriz and Celia González Pérez and their mother Delia Pérez de González, all of them indigenous Tzeltal women. They were interrogated to make them confess they belonged to the Zapatista army (EZLN). The sisters were repeatedly beaten and raped by soldiers and threatened with death to force them to abstain from placing a criminal complaint. The González Pérez sisters reported the events to the civil authorities who declined jurisdiction to the military jurisdiction. The perpetrators of the violations were never punished. The case was taken to the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) who recommended to Mexico to 1) conduct a thorough, impartial and effective investigation in the ordinary criminal courts in order to prosecute and punish the perpetrators and 2) to repair the harm caused to the victims. To this date none of the recommendations made to the Mexican State have been implemented.

As part of its counterinsurgency policy, the Mexican State has favored the presence of paramilitary and other groups whose aim is to cause violence. These actions, coupled with the presence of the military within rural and indigenous communities in Chiapas, form part of the so-called "low intensity warfare" which generates psychological terror and aims to control the population.

In Chiapas, this “low intensity warfare” has been heavily waged on the bodies of indigenous and rural women. Women have become both the objects and purpose of this war. A paradigmatic instance of this situation was the slaughter that took place in the Tzotzil indigenous community in Acteal, Chenalhó, Chiapas in 1997 by paramilitary groups acting under the Mexican state’s silent acquiescence. To date, regrettably, the Mexican state has refused to publicly acknowledge the slaughter in Acteal as an act of femicide and reparations, either collective or individual, have never been made to the victims of this heinous crime. Moreover, the Mexican state has failed to adopt measures designed with a gender perspective to proactively prevent these acts from occurring again.

---

Abejas] “Nos afecta mucho la presencia de los militares” (“*It affects a lot to us the presence of the army*”) March 8, 2012. [http://www.komanilel.org/2012/03/mujeres-abejas-nos-afecta-mucho-la\\_08.html](http://www.komanilel.org/2012/03/mujeres-abejas-nos-afecta-mucho-la_08.html)

<sup>30</sup>“Military besiege towns of Chiapas when women are alone” <http://www.jornada.unam.mx/2009/11/17/politica/014n2pol>

<sup>31</sup> The case remains unsolved despite the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR, 2000) issued a merits report where it recommended the Mexican state to conduct a thorough, impartial and effective investigation in ordinary criminal courts, and to grant reparations to the victims.

**Case 3: “Slaughter in Acteal, Chenalhó, Chiapas”.** In this case, paramilitaries killed 33 women and 12 men in the indigenous community of Acteal, few years after the Zapatista uprising (1994). The “femicide character” was evident through the specific intent to kill women who were the majority population in the village at the time of the incident, as the paramilitaries knew. Women suffered attacks against their life, physical, psychological and sexual integrity based on their gender. Likewise, perpetrators attacked women’s motherhood as a method of preventive counterinsurgency - e.g., a woman’s belly was cut by a paramilitary to "destroy the seed" according to a witness. Some of the women were killed after their vaginas had been penetrated with sticks or mutilated.

The Inter-American Commission on Human Rights issued an admissibility report on December 2010.

We also consider that the "low intensity warfare" and impunity of human rights violations in Chiapas, especially of gender victims, lead to the perpetuation of discrimination and violence against women, and contribute to the current climate of insecurity in which the women of Chiapas live.

**We request that the CEDAW Committee make the following recommendations to the Mexican state:**

1. Withdraw the Mexican army from Chiapas in the short term, and to replace the national military-based strategy against drug trafficking by a civil police-based strategy consistent with international standards.
2. To immediately adopt appropriate measures to ensure respect for human rights and particularly women’s rights while the presence of the army continues in the region, including the proper implementation of a code of conduct and protocols that regulate soldier’s behavior and the use of force according to international standards and that strictly prohibits the perpetration of sexual violence, gender-based crimes and any other action that harms women;
3. To urgently adopt appropriate measures to avoid soldiers use their position of power to intimidate, harass, or get involved into sexual, affective or labor relationships with women;
4. Take steps to prevent the increase of prostitution in areas near the military camps, checkpoints and roadblocks, including access for women to well-paid jobs; measures to empower women as gender-sensitive campaigns; and awareness measures addressed to soldiers to strengthen their knowledge and respect on human rights, particularly women’s rights.
5. Ensure that the Attorney General's Office and civil tribunals and courts attract to their legal competence, in the short term, cases which remain



under military jurisdiction, and investigate, prosecute and punish crimes committed by soldiers against civilians.

6. Investigate, prosecute, and punish in civil tribunals, soldiers and paramilitaries responsible of perpetrating sexual violence and gender-based crimes. The State must guarantee a gender perspective throughout the judicial process and also measures to incorporate the specific needs of indigenous women.
7. Grant reparations to women who have been victims of violence perpetrated by soldiers and the military. These reparations must be designed and implemented using a gender perspective, and with the goal of seeking to transform the situation that makes women's victims.
8. Grant reparations to the victims of the slaughter in Acteal according to international standards.
9. To fully implement the recommendations of the Inter-American Commission on Human Rights in the case of the González Pérez Sisters.

#### **4. Failure of public policies to transform root causes of discrimination and violence against women**

Public policies and programs implemented by the federal and local government in Chiapas encumber the right of women to have justice for several reasons which are connected to its design and implementation.

First, none of the public policies or programs in effect during the period under review contributed to the transformation of root conditions that discriminate against women because they are not designed to address the causes and consequences of violence against women. Moreover, these programs and policies do not guarantee women's access to justice, women's control of basic material resources for their survival<sup>32</sup> nor women's access to the intellectual resources necessary to enjoy a dignified and secure life<sup>33</sup>. All of these resources, both intellectual and material, are in fact required in order to create the adequate conditions for women and, particularly for those who have been victimized, to access and demand justice when their human rights have been violated.

Most programs developed during the period under review failed to promote the active participation of women in decision-making processes that directly affect their lives. On the contrary, programs in place tend to make women dependent on a welfare system that immobilizes them, both politically and socially, and, makes them unaware of their status as rights holders who as such have the ability and right to be agents in their life.

---

<sup>32</sup> Including food, clothing, housing, water, earth.

<sup>33</sup> For example, education, training, use of information and communication technologies.

Federal and local programs that address issues of poverty and violence against women (VAW) have failed to meet the objectives for which they were supposedly created. IN addition to the problems of inappropriate design and approach of these programs, most of them lack adequate funding required for their effective implementation.

In Chiapas, programs that effectively involve women in the planning, implementation, and evaluation of social policies that directly impact their lives have never been put in place. Likewise, during the period under review, the Mexican state did not ensure the availability of judicial remedies - either individual or collective - that would challenge the non-fulfillment of social rights.

Below we provide information on the two public programs that Mexico addresses in its report: Programa de Desarrollo Humano-Oportunidades (Human Development Program – Opportunities), and Seguro Popular (Popular Insurance Program). As is pointed out, neither one of these programs fulfill women's social rights. Instead, these programs favour women's subordination and naturalize, foster and reproduce discrimination and violence against women.

***Programa Oportunidades [Human Development Programme]***<sup>34</sup> – The Mexican state refers to this program in the report submitted to the Committee (paragraphs 57, 177, 180 and 185).

This program, which completely lacks of gender and intercultural perspective, does not guarantee citizens their civil and social rights, particularly women. It is a welfare program that perpetuates poverty, reducing the State monetary spending that otherwise would have to be allocated to fulfill citizens' social rights including the right to education, the right to the highest attainable level of health, the right to food. The program operates through direct transfers of resources to mothers for the education, health and nutrition of their children.

While the State refers to this program and its supposed achievements several times in the report submitted to the Committee, the governmental specialized institutions has reported poor results of his program, mainly in regions populated by indigenous people<sup>35</sup>. Moreover, Programa Oportunidades reproduces the traditional ways of being female: subordinate and dependent on man -and now dependent on the State- and exclusively devoted to their reproductive functions and care duties. Women lose their autonomy and decision-making capacity, and self-limit their freedom of expression to

<sup>34</sup> We analyze this program based on our own field work experience and in academic researches, including different external evaluations of the impact of Oportunidades: Bernardo Hernández Prado et al., *Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2003*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Instituto Nacional de Salud Pública, México 2003, pág. 332; Mauricio Hernández Ávila, et. Al., *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2006*, Instituto Nacional de Salud Pública, 2006, México 2006; *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008: a diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol, 2008; De la Paz López, *El Programa Oportunidades examinado desde el género*, Programa de Desarrollo Humano de Oportunidades UNIFEM, El Colegio de México, 2006, pág. 192.

<sup>35</sup> *Evaluación de desempeño del Programa Oportunidades 2010-2011 (Performance evaluation of Oportunidades 2010-2011)*. CONEVAL 2011.

comment critically on the program, its operation or inefficiency, to the risk of losing the “benefit”. Consequently, women do not exercise of demand the fulfillment of their own human rights. As the State itself recognizes in the report submitted to the Committee (parr. 185 page 46), there is information in other countries that proves that the duties and tasks requested, as well as the time needed to complete the steps, compromise the time of women”. Thus, women must attend to weekly meetings, during the morning. If they fail to attend these meetings, they could lose the “support”. If they have a job, they have to decide whether they must continue working or quit their job to properly comply with the imposed duties.

Several testimonies collected by the CDMCH, note that the beneficiaries of Oportunidades have been subject to more violence for failing to attend meetings before mentioned, or for not giving the money (the monetary transfers) to their husbands. Other women warned that the money became source to finance their husbands’ addiction to alcohol; and in some cases, they stopped working. Furthermore, Mexico highlights in its report to the Committee "monetary transfers may discourage women’s insertion to the labor market as they might lose the benefits of Oportunidades if they get another source of income" (parr. 185 page 46).

**Seguro Popular – [Public health insurance].** The Mexican state refers to this program in the report presented to the Committee (paragraph 153)

Through this program, the State offers a health insurance in exchange of a sum of money, to expand coverage of public health services insured citizens. Regrettably, the “public” insurance is far of complying with the right to social security, leaving poor, rural and indigenous women in vulnerable positions.

As some legislators and civil society organizations have reported, the Seguro Popular program does not guarantee that clinics have enough qualified doctors and medical personnel; adequate infrastructure and quality medicines<sup>36</sup>. On the top of that, this insurance does not cover serious diseases at an adult age as cancer. In Chiapas, for example, while most women are registered to this program, each year many women, especially indigenous women, die from causes related to pregnancy and childbirth<sup>37</sup>. Our organizations have documented cases where rural women have died outside of a public hospital due to the lack of physical space for women. In other case, an indigenous woman that presented an emergency situation, but was not able to prove she was beneficiary of the "Seguro Popular", and was not opportunely assisted. Soon after the service was denied, she died.

Despite the particularly negative impact of these kind of social programs during the period under review - especially on poor, rural and indigenous women - the Mexican

<sup>36</sup> See: “Fraude del Seguro Popular” (“Seguro Popular fraud”): [http://contralinea.com.mx/archivo/2006/febrero/hm/estafa\\_seg\\_popular.htm](http://contralinea.com.mx/archivo/2006/febrero/hm/estafa_seg_popular.htm);

“Legisladores critican al Seguro Popular” (“Legislator criticizes the Seguro Popular”) <http://www.criteriohidalgo.com/notas.asp?id=24970>.

<sup>37</sup> “El Seguro Popular no garantiza el acceso a servicios médicos requeridos: Ong” [“The Seguro Popular does not guarantee access to medical services required: NGO”]. <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/30/sociedad/046n2soc>

state did not grant judicial remedies to challenge the faulty design or implementation of social programs and to demand the full compliance of social rights.

**We request that the CEDAW Committee make the following recommendations to the Mexican state:**

1. To adopt intercultural campaigns, to disseminate knowledge of human rights of women, especially their right to live free from violence and all forms of discrimination, and to promote formative processes for the awareness and accomplishment of the rights of women.
2. Design and implement policies and programs with a gender perspective and intercultural approach, with the goal of changing the context that reproduces the problem of discrimination and violence against women.
3. Ensure that programs and policies for women be designed to provide the material and intellectual elements and resources that will enable women to fully enjoy their rights and to allocate adequate funds in terms of targeted budgets for their fulfillment.
4. Ensure the existence of channels of participation for women in the planning, implementation and evaluation of social programs, and training processes and drive to the exercise of the rights of women and self-determination.
5. Ensuring that women have access to effective channels and judicial remedies for the enforcement of all human rights, including social rights.

## **5. Lack of gender, class and/or ethnicity perspective within the different systems of justice in Chiapas**

Currently, in Chiapas there are three legal systems in force in different territorial spaces: the Mexican positive system, with application throughout the state; the indigenous normative systems, with application in indigenous communities, and the Zapatista legal system<sup>38</sup>, which is only enforced within the municipalities the EZLN declared autonomous.

---

<sup>38</sup> In August 2003, the General Command of the Zapatista Army of National Liberation (EZLN) announced through various communications, the creation of the Good Government Juntas (Juntas de Buen Gobierno), a new ground of self-government. The de facto autonomy were endorsed as the main instrument of the Zapatista rebellion and as a resource to implement their own policies to address the backlog and exclusion. Burguete Cal y Mayor, Araceli (2004a) "Chiapas: nuevos municipios para espantar municipios autónomos", en Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra (coord.) (2004) *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN. Neoindigenismo, legalidad e identidad*. México. CIESAS/H. Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, pp. 137-169.

All three legal systems have patriarchal underpinnings that harm the rights of women through the formulation, apparent neutrality and interpretation and application of norms that result in women's discrimination and exclusion. We will examine here some of the provisions of the Mexican positive system and some norms of the indigenous legal systems that do not respect or protect the rights of women and that require the CEDAW Committee's immediate attention.

## 5.1 Mexican positive system

CEDAW as one of UN's core human rights treaties ratified by the Mexican state mandates the responsibility of the ratifying state to ensure all women within its territory to a life free of discrimination and of violence. This means that all legislation (civil, criminal, administrative, etc.) in force within the territory of Mexico, which includes its states like Chiapas, are subject to the legal obligations under CEDAW and Mexican State is responsible for their enforcement. The available information on Chiapas, however, shows that the state has failed to comply with the treaty obligations in the period under review.

Incomprehensible situations exist in the state's legislature where behaviour like the theft of cattle is punished more severely and seriously than family violence offenses. For example, the theft of livestock, of two or more cattle, carry minimum and maximum penalties that are more punitive than family violence offenses<sup>39</sup>. This sends a wrong message about the value of either crime in our society.

Looking at the category of family violence also serve to exemplify how women are often left unprotected from certain criminal behaviour by the rules in place. Currently, under domestic violence legislation in Chiapas a woman's boyfriend cannot be charged with the crime of domestic violence despite the fact that it is frequently boyfriends who are the perpetrators of such crimes against women. The prohibition of application of a criminal sanction by analogy prevents judges from using this criminal category of family violence to punish boyfriends who commit violence against women. This can result in the application of sanctions that are much less severe and that do not fit the crime.

Similarly, there are norms that supposedly were formulated in a neutral manner but have a discriminatory effect to the detriment of women. We refer in this shadow report to two offenses in force in Chiapas, which are similarly described in criminal codes in other states, which fall within this case:

a) *Kidnapping with a sexual purpose*<sup>40</sup>; and *intercourse with a minor (under 18) using "seduction"*<sup>41</sup>. The Criminal Code in Chiapas provides for the termination of the

---

<sup>39</sup> The Criminal Code provides that the judge will impose besides other penalties, a penalty ranging from three up to seven years imprisonment to the person who is found guilty of domestic violence (Article 199). Instead, the person found guilty of the crime of cattle rustling, in the case that he/she steals from two to ten heads, can receive a sanction ranging from six years, as a minimum sentence, to eight years' imprisonment, as the maximum sentence.

<sup>40</sup> Article 159 of the Penal Code defines the offense of "rapto" which addresses the kidnap of a person through physical or moral violence, seduction and deception to satisfy a sexual or erotic desire or to

respective sanction if the perpetrator marries the victim<sup>42</sup>. Although both types of crimes are built in neutral terms, the legislator ignores the fact that most victims of these crimes are women and girls. On the other hand, the legislator considers that this type of behavior only attempts against the "honor" of a person. Therefore, he considers that the perpetrator is making just reparations to the victim if he marries her. Naturally, this norm does not take into account violations to the right of physical, psychological and sexual integrity; sexual rights; the right to personal liberty, the right to enjoy special protection for children, among others. These provisions completely eliminate any possibility of adequate redress for the victims.

b) *The crime of homicide aggravated by kinship*. The current criminal code in Chiapas states that the crime of murder will receive an aggravated sanction if there is a family relationship between the perpetrator and the victim. In practice, this category has been frequently used to prosecute women, many of them indigenous or living in marginalized conditions, who were pregnant and lost the fetus for any reason, including an accident or because something went wrong during the delivery, among others reasons. This situation is the result of an amendment to the local constitution in Chiapas which aims to "protect life since conception". Accordingly, legislators have granted the unborn fetus the same rights as person to the detriment of the rights of women<sup>43</sup>.

## 5.2 Indigenous legal systems:

In Chiapas there are several different cultural practices that form part of indigenous legal systems and that are built from traditional roles of individuals, many of which limit the rights of women.

Gender inequality extends to all areas of life: access to economic and financial resources, paid work, social and political participation and the right to choose with whom and when they will marry or how many children they will have<sup>44</sup>. Gender inequality also passes through the system of social relations, habits, values, interests, ideologies and ways of seeing, feeling and thinking, etc., on those who build the collective imagination and identity of being male or female<sup>45</sup>. Gender inequality

---

marry the person.

<sup>41</sup> On the other hand, Article 239 of the Penal Code refers to the offense of "estupro" which is the case of a person that have intercourse with a person aged twelve and under eighteen, regardless of their sex, obtaining consent by deception.

<sup>42</sup> Specifically, Article 160 of the Code indicates that the perpetrator will not be prosecuted if the person marries the victim. Article 240 provides that a criminal action is extinguished if the perpetrator marries the victim.

<sup>43</sup> "De la marginación a la cárcel" ["From marginalization to prison"]: <http://www.infochiapas.com/2012/01/de-la-marginacion-a-la-carcel-mujeres-choles-procesadas-por-malos-partos/>

<sup>44</sup> Among indigenous women marriage and motherhood, including a number of related tasks, are still considered as the natural, and almost only, destiny, so that marriage has a great symbolic value, which need the commitment between the families involved and before the community to keep the tradition (custom). Olivera 2005.

<sup>45</sup> Mercedes Olivera, et al, "Exclusion of Indigenous and Peasant Women in Land Ownership," Centre for Women's Rights in Chiapas, Forum "Women and land in Chiapas: Discussion on the theoretical, legal

crystallized in social norms are a source of violations of women's rights and also impede access to justice linked to the lack of autonomy or the social position and economic dependence they have in society. For example:

The commitment of marriage is legitimized through a ritual where the groom's family pays the "price" that her parents considered fair according to age, virginity and qualities of the girl. Before, the compromise was part of a ritual that strengthened the relationship. Today it has a commercial meaning with the delivery of money and alcohol<sup>46</sup>.

After the marriage rite, the bride becomes part of her husband's family, with the obligation to serve her husband and mother. The family has a control over the woman to meet traditional standards. If the bride -wife- does not comply with her duties, man can bring her back to her parents and they have to return the money received.

When a married woman is beaten, higher authorities (elders of the community) get involved. Often they advise women "to assume her responsibility and to take good care of her husband and children." Indigenous women victims of domestic violence cannot separate from her husband unless it is authorized by these authorities. Similarly, families have to return the money or gifts received to the husband.

Lack of access to land, which traditionally is almost exclusively grant to men, limits other rights. For example, women cannot take positions in the community and only exceptionally by not owning land.

In this context, many indigenous women of Chiapas face a dilemma since the two claims could be contradictory and mutually exclusive: they have to support indigenous group's fights for political and cultural self-determination and sovereignty. At the same time, they fight within the indigenous movement against essentialist visions and static culture and tradition. Thus, many indigenous women also quest for more egalitarian relations within their communities.

Unfortunately, in situations that affect indigenous women, the State rarely intervenes alleging respect to indigenous' customs or traditions; or alleging that the problem does not exist<sup>47</sup>. This shows a lack of interest in preventing and addressing structural

---

and gender" Chiapas 2005.

<sup>46</sup> See examples: "Compra de Mujeres Indígenas en Chiapas" ("Purchase of indigenous women in Chiapas") <http://www.cimacnoticias.com.mx/noticias/05sep/05090506.html>. According to the note: "Marriage at a young age and not knowing the couple causes family violence, mainly against women. In addition, girls and teenagers become pregnant at a young age, which is a health risk. Women in indigenous areas of Chiapas could have as many as 12 children". [http://sdpnoticias.com/nota/181973/Afirman\\_que\\_persiste\\_compra\\_venta\\_de\\_mujeres\\_indigenas\\_en\\_Chiapas](http://sdpnoticias.com/nota/181973/Afirman_que_persiste_compra_venta_de_mujeres_indigenas_en_Chiapas). "Compra y venta de mujeres en Chiapas" ("Buying and selling of women in Chiapas") <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/investigaciones/468726.html>.

This situation also occurs in other states such as Guerrero and Oaxaca.

<sup>47</sup> See for example: : "Descarta la Secretaria de Pueblos Indígenas venta de mujeres indígenas" ("The Secretary of Indigenous People and Culture discards women selling") <http://www.oem.com.mx/elheraldodechiapas/notas/n2396217.htm> "The purchase of the right to marry in indigenous communities is an idea that results from the analysis –with a Western view- of the practices

violence and discrimination faced by women, particularly indigenous women. This conduct is the breach of the country's obligations under CEDAW and the Mexican Constitution itself, which recognizes the autonomy of indigenous peoples and communities to apply their own normative systems while respecting individual guarantees, human rights and, importantly, the dignity and integrity of women<sup>48</sup>.

We recognize that indigenous peoples have the right to preserve their own culture and to exercise their collective rights. However, collective rights cannot be placed above the human rights of women. Mexico has an obligation to adopt measures that could effectively contribute to modify cultural patterns of conduct of men and women, including within indigenous communities, with a view to achieving the elimination of unequal relations in accordance with Article 1, 2, 5 and 14 of CEDAW and Recommendation General 19.

**We request that the CEDAW Committee make the following recommendations to the Mexican state:**

1. To respect the right of self-determination of indigenous peoples to apply their own normative legal system as long as they protect individual rights and human rights of indigenous women as granted by international treaties and the Mexican Constitution.
2. Contribute to the transformation of discriminatory practices against women in indigenous communities through various measures, including the adoption of targeted campaigns to these communities on the specific problems faced by indigenous women in order to generate commitments for action with community involvement to find solutions.
3. Take temporary special measures in favor of indigenous women, including measures to speed up access to land and other economic resources, access to political power, health services and quality education and well-paid jobs that offer women better living conditions to be able to have access to justice.

## **6. Situations that require the CEDAW Committee's urgent attention.**

### **6.1. Victims of domestic violence and femicide in Chiapas**

In Chiapas, as in other states in Mexico, violence against women has a high incidence. Just to mention the case of domestic violence in this state, the latest statistics available

---

and customs... there is not such practice"; "Women in Guerrero, commodity exchange <http://www.sipse.com/noticias/26174-mujeres-guerrero-mercancia-cambio.html>

<sup>48</sup> View Mexican Constitution (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) Article 2, paragraph A.2.



indicate that the percentage of women of 15 and older, who suffered at least one incident of violence by an intimate partner, was 28.2%. In the case of indigenous women, 25% reported some type of violence by their partner in the last year, however in some regions like Los Altos in Chiapas, this figure rose to 41.4%<sup>49</sup>.

In Chiapas, the government is not complying with its obligation to fully prevent and respond with due diligence to violence against women. Public programs that are supposedly aimed at ensuring women's rights to live a life free of violence, do not offer women victims comprehensive and appropriate responses. This is the case of PAIMEF: Program for the Support of Women Instances of the Federative States (states), (par. 7, 25 and 45 of the Mexican State's report). Despite this, Mexico affirms this program is fundamental to combat violence against women in the states, in Chiapas it only operates in 20 out of 118 municipalities. It is temporary with limited funds, human resources and infrastructure. The limited budget also translates into a poorly trained staff whose monthly salary is around \$400 maximum. Furthermore, PAIMEF was neither designed nor implemented with an intercultural perspective therefore the service it provides in Chiapas is inadequate and frequently ends up victimizing victims once more.

Generally in Chiapas, federal and local state officials participating in judicial processes (police, prosecutors, judges, public defenders) have not undergone gender awareness training that would help them assess the special/different needs of women involved in judicial processes. We documented several cases where women victims reported a crime and their statements were questioned or rejected. As a rule, and due to the lack of a victim perspective, women have to deliver their statement many times to different authorities.

In addition, State officers do not take into account cultural differences of indigenous people during court proceedings. They do not guarantee the presence of a translator or interpreter throughout the legal process. Although the government developed a program for "training and accreditation of interpreters in indigenous languages", as referred to the Committee in the List of issues and questions for consideration of periodic reports: Mexico (November 1, 2011 p. 20), in practice the program did not have funds even to pay a salary to the officers that were trained. Therefore, very often interpreters participating in legal proceedings are not adequately qualified to translate the variety of indigenous languages into legally accurate language. It is also common that victims end up being assisted by their relatives. This situation is problematic given the high rates of monolingualism in the state of Chiapas.

On the other hand, we also documented that if a woman is a suspected perpetrator of a crime, even if it is a case of self-defense, it is very likely that the justice system will go

---

<sup>49</sup> National Survey of the Dynamics of Household Relationships (Encuesta Nacional de la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH 2006); Survey of Health and Indigenous Women's Rights (Encuesta de Salud y Derechos de las Mujeres Indígenas (ENSADEMI 2008). "More than a third of indigenous women have experienced some form of violence."; National Survey of the Dynamics of Household Relationships (ENDIREH 2006).

against her<sup>50</sup>. We represent several cases of poor or indigenous women who were prosecuted and sentenced for murder (including cases of abortion). When telling their own stories, we can see how all of these women were victims of gender violence before the incident took place, and how they faced further violence through biased processes based on their gender, social status and especially on their ethnic identity.

## **Femicide**

As the experts of this Committee know, the most dramatic result of violence against women is the killing of a woman, which is known as femicide (feminicidio).

Unfortunately, this phenomenon has increased in Chiapas in the last years<sup>51</sup>. Accurate figures about femicides corresponding to the period of the report before this Committee are unknown because there is not a database that disaggregates figures on femicide by gender, age and ethnicity of the victim. Moreover, there is a tendency to deny or limit access to information and manipulate data and statistics related to gender violence and especially to femicides<sup>52</sup>. We consider that this lack of information hinders the adoption of appropriate measures to address women's murders, especially when there is a wider context of violence and discrimination against women and girls. As it is well known, inappropriate measures to prevent and respond to the crime of femicide contributes to its repetition.

According to the information we collected in the last years, Chiapas has not ensured the right to have access to justice for victims due to different reasons. Chiapas failed to put in place multi-disciplinary teams to investigate gender-based crimes. State officers do not have special training on gender-violence crimes and internal rotation schemes prevent personnel to specialize. Also, there is no technical staff or equipment needed for chemical and forensic testing. Many of these tests have to be sent out of state to be analyzed in Mexico City. Finally, there are no special research protocols of the crime of femicide in line with international human rights standards. Finally, another common practice in Chiapas is that prosecutors require victims to provide more evidence to continue the investigation, instead of assuming investigation responsibilities themselves.

---

<sup>50</sup> It has been documented that women are more vulnerable to abuse, corruption and abuse after being accused of committing a crime. Azaola G., Elena. "Las mujeres en el sistema de justicia penal y la antropología a la que adhiero", Cuadernos de Antropología Social N° 22, 2005, p. 16.

<sup>51</sup> According to press reports, in 2012 more than 20 women in Chiapas have been violently killed on the basis of their gender. Thus, we refer to some recent cases: In Tapachula, border with Guatemala, was brutally murdered a Honduran woman, possibly trans-migrants. In the same city, a Mexican Army active military killed with a shot gun to his wife. In San Cristobal de Las Casas, a student (17 years old) was killed and her body, which showed signs of rape and torture, was abandoned in a vacant lot. In early May in Tuxtla Gutierrez, another student was killed allegedly related to her gender. Also in May, a young women in Tuxtla was violently killed by her former partner, who mutilated the body to dispose it. In early June, a woman from Suchiapa, who was missing, appeared death. Finally two more women from Motozintla were also killed in early June.

<sup>52</sup> Revista Proceso, Hallan cadáver de mujer desaparecida: <http://www.proceso.com.mx/?p=309760>

**We request that the CEDAW Committee make the following recommendations to the Mexican state:**

1. To adopt measures to improve the institutional response of prosecution and police offices, courts, and forensic medicine, among others.
2. To adopt and implement with due diligence, legal and other measures to ensure the effective implementation of legislation that aims to prevent, respond and punish violence against women, including the recently passed crime of femicide in the local stage.
3. To effectively implement protection measures for victims, legal and any other special measures, to ensure access to justice for women who are in a particularly vulnerable situation including girls and indigenous women, rural, poor or no economic independence, migrants in Chiapas, among others.
4. To design and implement research protocols, especially for the investigation of femicides, that takes a multidisciplinary approach to gender and ethnicity. To grant continuous training for personnel on the use of such protocols.
5. To apply administrative or criminal penalties for officials who discriminate and exert institutional violence against women and their families who are in search of justice.
6. To constitute a single database for femicide which includes social-demographic and geo-referenced crime. Such a database should be made public and easily accessible.
7. To ensure the presence of technical personnel and equipment necessary for chemical and forensic testing and all evidence that is required to clarify the facts investigated.
8. To ensure the existence of qualified translation/interpretation services for all indigenous people, especially women, involved in legal proceedings. Officials must have technical training and training on gender issues.
9. To take immediate steps to ensure officers in charge to prevent and address violence against women, and all those involved in the justice process have technical training and training on genders issues.
10. To apply administrative or criminal penalties to officials who discriminate and exert institutional violence against women and their families in search of justice.

## 6.2 Women and Land in Chiapas:

Despite the fact that Mexican legislation recognizes women's rights to property to be equal to that of men, the reality in Chiapas belies this<sup>53</sup>. In practice, women in Chiapas count with a small percentage of access to property and oftentimes only temporarily and under conditions of great vulnerability - only 13% of women own land and of these women the majority are urban mestizas<sup>54</sup>.

The exclusion of women from land ownership reflects the patriarchal nature of the Mexican state. Property rights are organized around parameters that privilege male land ownership over women's, mestizo ownership over indigenous land ownership and private property rights over collective rights. Males, historically considered in their traditional roles as heads of households and breadwinners have been granted ownership over the family's wealth. For rural populations, it is usually land that makes up this wealth where the land is worked by all members of the family to ensure their vital sustenance and livelihood.

For this reason, processes propelled by the Mexican state have never sought to guarantee for women the access to land ownership. The agrarian reform ended without providing the majority of women land to work for their survival and livelihood. Programs like the, *Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede)* (*Program for the Certification of Rights to Common Lands and Titles to building sites*<sup>55</sup>), with the official aim of "providing security in terms of common land ownership, plots of land and building sites," has caused conflict and divisions within communities. Women have benefitted the least from the granting of title rights and rural certificates.

Women have also been disproportionately affected by economic policies and by the barriers and obstacles caused by globalization<sup>56</sup>. The latter favours large scale commercial agriculture to the detriment of small scale farmers who produce for personal consumption<sup>57</sup>. These small scale farmers are usually rural families where women represent the poorest sector.

---

<sup>53</sup> Mercedes Olivera, et al, "Exclusión de las Mujeres Indígenas y Campesinas de la Propiedad de la Tierra" Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas, Foro "Mujeres y tierra en Chiapas: Discusión sobre los fundamentos teóricos, jurídicos y de género". ("Exclusion of Indigenous and Peasant Women in Land Ownership," Centre for Women's Rights in Chiapas. Forum "Women and land in Chiapas: Discussion on the theoretical, legal and gender" 8 and 9 July 2005).

<sup>54</sup> According to data from the Registro Agrario Nacional [National Agrarian Registry], women hold only 5% of the farmers and 8% of the commoners. Information contained in the publication Olivera and Torn. The Land ownership among women in Chiapas. CDMCH. 2005.

<sup>55</sup> Now called Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR) [Support Fund for Agricultural cores without Regularize FANAR].

<sup>56</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL), La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres, [The economic and financial crisis. Its impact on poverty, labor and women's time]. Sonia Montano y Vivian Milosavljevic, CEPAL - Serie Mujer y Desarrollo No. 98, Santiago de Chile.

<sup>57</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Plan de Acción sobre Género y desarrollo (Género, la clave para el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria) [Action Plan on

In the state of Chiapas, some variation exists in terms how land is passed on through inheritance however, it is generally men who inherit land. Traditionally, the one who is to inherit the land is named as the person responsible for the wellbeing of the whole family and is expected to take care of the mother and single daughters should the father pass on. In practice, this has been changing as sons who are often the ones who inherit the land, fail to take care of their mothers and single sisters assuming instead a more individualized stance that treats the inheritance as their private property<sup>58</sup>.

Another important factor is that despite the current rural legislation containing regulations that provide for women's access to land ownership, in reality these are nullified by the common practices and customs within rural groups. This is especially the case when there is little incentive on the part of rural institutions like Procuraduria Agraria (*Federal Rural Office*) and the Registro Agrario Nacional (*National Rural Registry*) to enforce compliance of these rights particularly when it comes to women. In this regard, our organizations have documented different cases where rural authorities in application of discriminatory norms, forced women to leave their lands or evicted them from their community.

**Case 4: "Women of Ejido Bellavista".** On the 29th of August 2001, the ejido<sup>59</sup> members of Bellavista del Norte, in the township of Frontera Comalapa, Chiapas passed an internal ruling on their communal land agreement. Approval of this internal ruling was followed by its formal registration at the National Rural Registry. The internal ruling passed by the Bellavista del Norte members says that, "Women from the farming cooperative that marry or live outside the formal bonds of marriage, with men that are not members of the ejido have to live outside the bounds of the [cooperative's] communal lands ... Those who fail to adhere to this regulation will be evicted."

The passing of this ruling enabled the eviction of several women from the farming cooperative community lands. A group of women challenged the internal ruling before the rural tribunal which annulled it. Despite the annulment by the tribunal, its decision has not been implemented and the ruling continues to be applied against more women. Many women, therefore, continue to be forced via threats of eviction or, by depriving them of access to basic services like access to water, to leave their land.

The passing of this ruling enabled the eviction of several women from the farming cooperative community lands. A group of women challenged the internal ruling before the rural tribunal which annulled it. Despite the annulment by the tribunal, its decision

---

Gender and Development], Italy 2003, page. 7. <http://www.fao.org/docrep/005/y3969s/y3969s02.htm>.

<sup>58</sup> Pozas, Ricardo: Chamula. INI. México 1962. Guiteras, Calixta: Los Peligros del Alma. INI 1957. Alfredo Rasgado: "Sistema de cargos, herencia y propiedad en Chanal" en Olivera Mercedes (coord.) De subordinaciones y Rebeldías. Las Mujeres Indígenas de Chiapas. UNICACH- UNACH-CONACYT 2004. Reyes Ramos Ma. Eugenia La propiedad de la Tierra en Chiapas. UAM- UNAM 2008. Olivera Mercedes y Gabriela Ortiz. Exclusión de las mujeres de la propiedad en Chiapas. en Olivera, Mercedes Violencia Femicida en Chiapas. p. 327- 394 CESMECA- UNICACH 2008. Eugenia Bayona Escat, Mujeres marginales de Chiapas: Situación, Condición y Participación Marginal [Women in Chiapas: Location, Condition and Participation] UNICACH 2011, page. 56.

<sup>59</sup> In Mexico "ejidos" are lands inalienable, imprescriptible which were granted by the government to a group of people for their use and common use.

has not been implemented and the ruling continues to be applied against more women. Many women, therefore, continue to be forced via threats of eviction or, by depriving them of access to basic services like access to water, to leave their lands.

The consequences of the lack of access to land for rural women are extremely dire. Not only make them to be economically dependent, which usually leaves them in vulnerable positions to suffer gender violence. It also limits their political participation. In rural communities, only landowners have the right to voice opinions and freely participate in community assemblies or gatherings, therefore their husbands and fathers mediated their rights as rural women almost never take part in the communally decisions taking processes.

**We request that the CEDAW Committee make the following recommendations to the Mexican state:**

1. Design and implement a rural policy based on a gender perspective that guarantees all women full access to land property and the rights derived from this policy.
2. Review the extant rural framework in order to eliminate decisions within it that favour gender discrimination, in order to meet international human rights guidelines.
3. Carry out the necessary legal reforms at the constitutional level, in order to guarantee the existence of “family property” within the ejidos or farming cooperatives and communities, as a mechanism that would enable equality between women and men.
4. To adopt the necessary measures to transform socio-cultural standards of behaviour between men and women, with the aim of eliminating discriminatory practices and customs for women in ejidos or farming cooperatives and communities.

**Versión en español**

Informe sombra para el Comité de CEDAW

# México

## **“La situación de discriminación y no acceso a la justicia para las mujeres en Chiapas, México”**

(con énfasis especial en las mujeres rurales, indígenas y pobres)



Centro de  
Derechos  
de la Mujer  
de Chiapas  
A.C.

**Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas A. C.**



**GRUPO DE MUJERES DE SAN CRISTOBAL DE LAS CASAS, A. C**

# **“La situación de discriminación y no acceso a la justicia para las mujeres en Chiapas, México”**

Índice:

Resumen Ejecutivo.....	33
Introducción.....	36
“La situación de discriminación y no acceso a la justicia para las mujeres en Chiapas, México”.....	39
1. Contexto general.....	39
2. Falta de acceso a la justicia y la interseccionalidad de distintas formas de discriminación que enfrentan las mujeres en Chiapas.....	40
3. Guerra de baja intensidad en Chiapas: militarización y contrainsurgencia.....	43
4. Deficiencias en el diseño de las políticas públicas que limitan el acceso a la justicia para las mujeres.....	47
5. Inexistencia de una verdadera concepción de género, clase y etnia en los distintos sistemas de justicia aplicados en Chiapas: sistema positivo mexicano y sistemas normativos indígenas.....	50
6. Situaciones que requieren la atención urgente por parte del Comité de CEDAW.....	53
6. 1 Víctimas de violencia de género y feminicidio en Chiapas.....	55
6.2 El caso de la tierra para las mujeres en Chiapas .....	59
<i>Cuadros: Casos individuales</i>	
Caso 1: “Margarita López Gómez”.....	42
Caso 2: “Ana, Beatriz y Celia” .....	45
Caso 3: “Masacre de Acteal”.....	46
Caso 4: “Mujeres del Ejido de Bellavista”.....	60



## Resumen Ejecutivo

El presente informe sombra pretende brindar información útil al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para el examen del “7º y 8º Informes consolidados de México sobre el cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”. Este informe aborda el tema de acceso de las mujeres a la justicia en Chiapas, con un especial énfasis en las mujeres indígenas y rurales.

Existe una serie de causas –vinculadas al género, el origen étnico y social de las mujeres- que limitan su acceso a la justicia. En este contexto se aborda el problema de la pobreza y la falta de autonomía económica, las cuales imponen barreras materiales para trasladarse, pagar un defensor legal de calidad, o cubrir gastos vinculados al trámite de los casos judiciales, que son muy difíciles de superar para las mujeres. Esto adquiere gran relevancia en un estado en donde 88% de la población tiene un grado de marginación medio, alto y muy alto, lo cual afecta de manera desproporcionada a las mujeres indígenas y rurales, y en donde 94% de las mujeres tienen como ocupación principal el trabajo en el hogar.

El presente informe sombra se refiere al como el monolingüismo, el analfabetismo y la baja escolaridad se correlacionan con un gran desconocimiento de los derechos. Al respecto, sobresale que el 6.4% de las mujeres en Chiapas son analfabetas, pero en algunos municipios indígenas este índice alcanza casi el 50% o más. En las regiones indígenas y rurales, el ejercicio de sus derechos puede estar vinculado a la voluntad de su esposo o padre. Igualmente, bajo los parámetros campesinos, el ejercicio de los derechos dependen de la posesión de la tierra. Sin embargo, sólo entre un 5% y 8% de las mujeres gozan de derechos sobre la propiedad colectiva en Chiapas. El desconocimiento del derecho sustantivo implica que las víctimas no exijan justicia en caso de que éste sea vulnerado.

La falta de justicia para las mujeres en Chiapas se vincula a un contexto de inseguridad e impunidad que propicia la repetición de la violencia y que a su vez, inhibe a las mujeres para buscar justicia. Luego del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el Estado mexicano implementó una política de contrainsurgencia, la cual ha favorecido la militarización del estado, y el aumento de paramilitares y grupos de choque. Estas acciones forman parte de una “guerra de baja intensidad”, que tiene por objeto controlar a la población e incluso generar terror psicológico. En ciertos espacios, por ejemplo en las comunidades indígenas, esto ha tenido un efecto desproporcionado sobre las mujeres quienes han declarado sentirse acosadas y hostigadas por los militares. En otros casos más graves, las mujeres han sido objeto de violencia directa basada en su género, incluyendo casos de violencia sexual, tortura y privación de la vida por militares o paramilitares. En el informe nos referimos a dos casos emblemáticas que ilustran esta situación: el caso de las “Hermanas Tzeltales” (1997), quienes fueron golpeadas, torturadas y violadas por militares; y el caso de la masacre de Acteal (1997), paramilitares perpetraron violencia sexual y privaron de la vida a mujeres y niñas, en su gran mayoría. En ambos casos no

ha habido justicia ni reparaciones transformadoras para las víctimas.

El informe indica que los gobiernos federal y estatal generan situaciones que exponen a las mujeres a violaciones a sus derechos humanos. El Estado mexicano impulsar políticas neoliberales que han provocado mayor pobreza y marginación de las mujeres. Por otro lado, los gobiernos federal y locales siguen impulsando políticas que no están encaminadas a transformar las relaciones de dominación-subordinación de hombres y mujeres que existen en la sociedad. Asimismo, el informe refiere como los gobiernos aplican en el estado, políticas públicas en donde se naturaliza y reproduce la discriminación contra las mujeres y que en muchos casos incluso las inmoviliza social y políticamente. El informe ejemplifica esta situación a través del Programa de Oportunidades y el Seguro Popular [una especie de seguro público de salud para las personas que no están aseguradas] a los cuales el gobierno mexicano hace referencia en varias ocasiones en su informe ante este Comité.

Al referirse a los sistemas normativos en Chiapas, el informe se enfoca en dos sistemas formalmente reconocidos y practicados: el positivo y el indígena. En ambos sistemas subyacen concepciones del patriarcado, en su formulación o en su interpretación y aplicación; por lo que generan discriminación y exclusión de las mujeres. Se incluyen varios ejemplos en este sentido del derecho positivo, las cuales se aplican de forma desproporcionada a situaciones que afectan a las mujeres (discriminación por resultado).

Asimismo, se aborda el caso de las normas indígenas vigentes en muchas comunidades que son utilizadas sólo a las mujeres (discriminación directa). De esta forma se resalta como ambos sistemas están basadas en los roles tradicionales de género. Al respecto denunciamos que el Estado mexicano no ha adoptado las medidas pertinentes para modificar los patrones sociales y culturales que contribuyen a que esta situación se reproduzca en perjuicio de las mujeres.

Por último, se explican dos casos de suma relevancia en el estado de Chiapas que requieren de la atención inmediata del Comité por su gravedad: el caso de la violencia de género y feminicidio en Chiapas, y el caso de la falta de acceso a la tierra por parte de las mujeres indígenas y rurales. Se trata de dos casos en donde el gobierno mexicano viola el derecho de acceder a la justicia al actuar sin la debida diligencia para prevenir y para responder a las violaciones a los derechos de las mujeres causada, en este caso, por particulares.

Con relación a la violencia de género y el feminicidio, es importante mencionar que actualmente Chiapas se encuentra en un etapa muy crítica. En lo que va del año, se ha registrado un número extraordinario de mujeres desaparecidas o asesinadas en razón de su género. En varios casos se ha utilizado violencia extrema incluyendo tortura y mutilaciones.

De manera preocupante, destacamos que las instancias de procuración y administración de justicia que existen en Chiapas no cuentan con equipos

multidisciplinarios para la investigación de estos delitos; no existen protocolos de actuación acordes a los estándares internacionales; bases de datos con información precisa sobre las mujeres muertas o desaparecidas. Las relaciones jerárquicas desiguales con base al origen étnico y social son factores que también trascienden a la tarea de procurar y administrar justicia. En algunos casos, es la falta de sensibilidad y capacitación de los funcionarios los que revictimizan a las mujeres sobrevivientes o a sus familias, generan más violencia y discriminación e inhiben la denuncia.

En el caso del acceso a la tierra, las leyes en materia agraria no niegan el derecho de las mujeres a la propiedad y posesión de la tierra. Sin embargo, el gobierno mexicano tampoco sanciona a las autoridades ejidales o comunales que permiten que los programas de reparto, titulación y certificación de reglamentos internos excluyan a las mujeres de este derecho. Vinculado a este problema están los casos en donde mujeres indígenas han sido expulsadas de su comunidad, despojadas de sus tierras en aplicación de estas normas consuetudinarias y discriminatorias.

Como se demostrará a continuación, todos estos factores se conjugan resultando en la denegación de justicia para las víctimas y sus familiares en Chiapas. El sistema político y legal que existe en la actualidad no garantiza a las mujeres el acceso a la justicia en igualdad de condiciones que los hombres y con total desconocimiento -como regla general- de sus necesidades particulares.

## Introducción

El presente informe sombra pretende brindar información útil al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en adelante “Comité”) para el examen del “7º y 8º Informes consolidados de México sobre el cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” (en adelante “Informe del Estado”), conocida por sus siglas en inglés CEDAW.

El Comité solicitó a México en su *Lista de cuestiones y preguntas relativas al examen de los informes periódicos*, información detallada sobre las estrategias establecidas para garantizar a las mujeres indígenas acceso a la justicia. Con este propósito, el Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas A.C. (CDMCH) y el Grupo de Mujeres de San Cristóbal de las Casas A.C. (COLEM), organizaciones conformadas por feministas y defensoras de los derechos de las mujeres en Chiapas, elaboramos este informe sombra sobre el acceso de las mujeres a la justicia en Chiapas, con un especial énfasis en las mujeres indígenas y rurales.

Nuestro objetivo es que el Comité emita recomendaciones puntuales al Estado mexicano sobre la obligación de adoptar políticas y medidas legales y programáticas efectivas y sensibles al género, a la identidad étnica y a la condición social de las mujeres, que les garantice el acceso efectivo a la justicia. Estas medidas deberán tener como fin la transformación de las condiciones económicas, políticas y sociales del país y dentro de las comunidades indígenas, favoreciendo las relaciones de igualdad y sin discriminación contra las mujeres.

Reconocemos que en los últimos años han habido algunos avances en materia de los derechos humanos de las mujeres a través de la emisión de leyes y programas federales y locales, tal como se reporta en el informe que el Estado presentó ante este Comité. Sin embargo, por medio de este informe sombra queremos alertar a este Comité sobre la parcialidad o poca precisión de la información presentada por el Estado.

Como se sostiene más adelante, los gobiernos federal y estatal generan situaciones que exponen a las mujeres a violaciones a sus derechos humanos, al impulsar políticas neoliberales las cuales contrario a lo que fue prometido, han provocado mayor pobreza y marginación de las comunidades rurales e indígenas en Chiapas y de las mujeres en particular. De esta forma, las mujeres son expuestas a mayores riesgos de que sus derechos sean violados y de que sus reclamos no encuentren justicia dada la posición de vulnerabilidad en que dichas políticas dejan a las mujeres.

Por otro lado, el Estado tolera y contribuye a la discriminación y la violencia de género al actuar sin la debida diligencia para prevenir, atender, responder y reparar las violaciones a los derechos de las mujeres causada por particulares o por agentes del mismo Estado. El hecho de que el Estado mexicano rara vez sanciona la violencia y la discriminación que se comete contra las mujeres, contribuye sin duda alguna, a su perpetuación.

En este contexto, las organizaciones denunciarnos ante este Comité, el incumplimiento del México de sus obligaciones frente a la CEDAW, quien ha actuado de manera contraria a las recomendaciones hechas al Estado mexicano, contenidas en el sexto informe periódico de México (CEDAW/C/MEX/6), en las conclusiones sobre investigaciones en virtud del Protocolo Facultativo en relación con los incidentes de secuestro, violación y asesinato de mujeres en la zona de Ciudad Juárez, México, y a las diversas recomendaciones generales y declaraciones emitidas por el Comité.

Sin dejar de reconocer el importante papel de las y los servidoras públicos comprometidos con la erradicación de la violencia contra las mujeres, consideramos que los gobiernos federal y local implementan actualmente una “política de simulación” con consecuencias sumamente perjudiciales para las mujeres. Destacamos en este punto, las campañas a nivel nacional e internacional para promover los supuestos logros e imagen de los gobiernos federal y en este caso chiapaneco, mismos que ocultan la gravísima situación que muchas mujeres enfrentan en México.

Las organizaciones que suscribimos el informe constatamos como el Estado adopta medidas que no tienen por objeto la eliminación del problema de raíz. Al respecto, sobresale la ausencia de medidas -no sólo legales sino también sociales, políticas y económicas – con *vocación transformadora*, encaminadas a modificar las relaciones de dominación-subordinación que existen entre los hombres y las mujeres, así como la discriminación estructural que la mayoría de las mujeres sigue enfrentando.

Por otro lado, alertamos al Comité de la CEDAW acerca del enfoque presentado en el informe del Estado el cual aborda los problemas de manera seccionada, invisibilizando las complejas relaciones entre las distintas problemáticas que enfrentan las mujeres en México. De esta manera, ignora el vínculo que existe entre la falta de justicia para las mujeres, la discriminación estructural e histórica, y la pobreza causada (o agravada) por la aplicación de las políticas neoliberales promovidas por el Estado mexicano.

Por otro lado, la mayor parte de las medidas que se presentan como avances, son a nivel federal, desconociendo que una gran parte de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres son cometidas por actores particulares y por agentes locales, y que la naturaleza de estos delitos o violaciones no sólo son federales. Tal como lo indica el Comité en su Recomendación General 28, la delegación de las competencias gubernamental en los Estados federales no reduce de manera alguna su responsabilidad directa respecto de todas las mujeres su jurisdicción. Por lo mismo, México tiene la obligación de rendir cuentas sobre la acción y omisión de las entidades federativas frente a los derechos de todas las mujeres bajo su competencia.

El informe del Estado ignora la realidad de las mujeres pobres, rurales, indígenas<sup>60</sup> y

---

<sup>60</sup> Junto con Chiapas, Oaxaca y Guerrero concentran el mayor número de población indígena del país, la cual presenta los menores índices de desarrollo humano (IDH) (CONAPO 2010). Dentro de este sector de la población, que en México representa más del 10% del total, son las mujeres indígenas las que tienen los índices más altos de pobreza, marginación, analfabetismo y monolingüismo

migrantes<sup>61</sup> que buscan justicia, por lo que el Comité cuenta con muy poca información “oficial” para evaluar el cumplimiento de esta obligación frente a estos sectores sociales en donde confluyen distintos tipos de discriminación, que las mantiene en la marginación y exclusión social. Nuevamente, como el mismo Comité lo reconoce en su Recomendación 28, la interseccionalidad es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones generales de los Estados partes en virtud del artículo 2. No obstante el Estado mexicano

A continuación presentamos las principales causas y obstáculos que enfrentan las mujeres que buscan justicia en Chiapas, los cuales serán analizados en el marco del Artículo 1 y 2 de la CEDAW interpretados a la luz de los artículos 14 (mujeres rurales), 15 (igualdad ante la ley) y de las Recomendaciones Generales del Comité de la CEDAW 19 y 28 principalmente. Asimismo tomamos en cuenta para nuestro análisis la Declaración General que el Comité emitió durante el 50 Periodo de Sesiones sobre la situación de las mujeres rurales (Octubre 2011).

Para ilustrar la situación descrita, incluimos algunos casos representativos que nuestras organizaciones han documentado. Esperamos que la información proporcionada sea de su interés. Quedamos a sus órdenes para proporcionarles cualquier información adicional.

Atentamente,

Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas A.C. (CDMCH)

Y

Grupo de Mujeres de San Cristóbal de Las Casas A.C. (COLEM)  
*San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, mayo 2012.*

---

<sup>61</sup> En este informe no abordamos suficientemente la situación de las mujeres migrantes en situación irregular en Chiapas cuya situación migratoria las coloca en una posición de alta vulnerabilidad. Especialmente es el caso de las migrantes en tránsito, quienes de acuerdo a la información disponible, sufren una infinidad de vejaciones por su paso por esta entidad federativa, por parte de particulares o agentes del gobierno, incluyendo delitos como la violación sexual, golpes, robo, secuestros, trata de personas, etcétera.

## **“La situación de discriminación y no acceso a la justicia para las mujeres en Chiapas, México”**

A continuación se presenta información sobre la situación de discriminación y no acceso a la justicia para las mujeres en Chiapas, México, la cual es analizada bajo los artículos 1 y 2, mismos que establecen el marco general de la obligación de los Estados Partes de adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter que garanticen el ejercicio y el goce del derecho humano de las mujeres de acceso a la justicia. Los artículos fueron interpretados conjuntamente con los artículos 14 y 15 de la CEDAW, y las recomendaciones generales del Comité 19 y 28 principalmente.

### **1. Contexto general**

Chiapas se localiza en el Sureste de la república mexicana. Tiene una composición pluriétnica y pluricultural<sup>62</sup>. El estado cuenta con 4.796.580 habitantes. Las mujeres son el 50.9 % (2,443.773), de éstas el 25% son mujeres indígenas y el 75 % mujeres mestizas<sup>63</sup>.

No obstante que los gobiernos federal y chiapaneco han implantado políticas, programas y proyectos orientados a disminuir la pobreza y promover la participación de las mujeres, Chiapas no ha dejado de ser uno de los tres estados más pobres y marginados del país<sup>64</sup>.

El 88% de la población chiapaneca tiene un grado de marginación medio, alto y muy alto que se concentra en las áreas rurales principalmente en las regiones indígenas de los Altos, Norte y Selva<sup>65</sup>, pero también en las zonas periféricas de las ciudades<sup>66</sup>. La pobreza es el elemento central de la marginación, y en Chiapas el 45.5% de la población vive en la pobreza y el 32.5% en pobreza extrema, es decir que el 78% de la población no cuenta con los recursos indispensables para vivir dignamente<sup>67</sup>. Aunque el gobierno se ufana de que entre el 2008 y el 2010 la pobreza extrema disminuyó 2.8% (71,900 personas), en realidad la población pobre aumentó en 1.4%, que en números absolutos es casi tres veces más del primer dato (204,300 personas).

La pobreza, dentro de la dinámica neoliberal prevaleciente, se asocia con la

---

<sup>62</sup> La población étnica en el estado está conformada por Tzeltales (37.9%); Tzotziles (33.5%); Choles (16,9%); Zoques (4,6%), Tojolabales (4,5%). Los grupos Mame, Chuj, Kanjobal, Jacalteco, Lacandón, Kakchikel, Mochó, Quiché e Ixil son el 2,7% de la población total indígena en Chiapas.

<sup>63</sup> INEGI. Censo General de Población 2010

<sup>64</sup> OPAS- 1969: “Prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz en comunidades con personas internamente desplazadas en Chiapas, México (2009-2012)”. Disponible en: [http://www.mdgfund.org/sites/default/files/Signed\\_JP\\_Mexico\\_CPPB.pdf](http://www.mdgfund.org/sites/default/files/Signed_JP_Mexico_CPPB.pdf)

<sup>65</sup> Consejo Nacional de Población (CONAPO) 2011. En el mismo sentido, consultar Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Censo de Población 2010.

<sup>66</sup> Tuxtla, San Cristóbal, Tapachula y Ocosingo.

<sup>67</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) 2011. Ver: Pobreza 2010. [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobreza\\_2010.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobreza_2010.es.do)

polarización social. A nivel nacional según la OCDE (2011) para el 2008 el segmento más pobre percibió un promedio per cápita de aproximadamente 30 dólares mensuales, mientras el más rico aproximadamente 980 dólares en el mismo periodo<sup>68</sup>. Las políticas neoliberales enfocadas en la apertura comercial a los mercados extranjeros (especialmente el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá– 1994) fueron diseñadas para garantizar las ganancias a los empresarios. A través de ellas, el Estado promueve un modelo de agricultura de subsistencia que no permite excedentes agrícolas para tener ingresos económicos<sup>69</sup>.

Las reformas estructurales neoliberales y el abandono de las políticas públicas para la protección del campo son factores que en gran medida han contribuido al aumento de la inseguridad en el campo y la pobreza de las familias campesinas e indígenas en Chiapas, y particularmente de las mujeres quienes se encuentran en una situación menos favorable para superar su condición de miseria. En Chiapas, la penetración de las empresas agroindustriales contribuye sustancialmente a la feminización de la pobreza.

En este contexto, las familias campesinas pobres se endeudan por préstamos adquiridos con altísimas tasas de interés<sup>70</sup>. En el caso de las mujeres, son ellas las que asumen las deudas cuando sus esposos migran. A esta carga, se suman las obligaciones que se desprenden del trabajo comunitario y de cultivo de la parcela, sin que ello implique una adquisición y/o reconocimiento de derechos, además de las obligaciones domésticas y de cuidado que históricamente han tenido.

## **2. Falta de acceso a la justicia y la interseccionalidad de distintas formas de discriminación que enfrentan las mujeres en Chiapas**

La precaria situación económica, política y social, resultado en gran parte de la implementación de políticas neoliberales, así como la posición subordinada de las mujeres en México son elementos estructurales que las excluyen del desarrollo y les impide el acceso a la justicia. .

---

<sup>68</sup> En Chiapas, según un estudio reciente el promedio diario que gastan las mujeres en la alimentación familiar por persona es de \$1 dólar, pero hay regiones indígenas en donde este promedio es apenas de \$0.50 centavos de dólar.

<sup>69</sup> Esta dinámica de políticas públicas neoliberales han provocado la privatización de la tierra, el despojo de los territorios indígenas y la desestructuración de la economía rural. Los campesinos, se convirtieron en el sector más excluido, el producto de sus tierras desgastadas y de tamaño reducido no alcanza para el sostenimiento familiar. Además, las familias tienen un gasto familiar miserable y los precios altos de lo que compran no tienen relación con los bajos ingresos que obtienen por la venta de sus productos, haciéndolos a los campesinos, y especialmente a las mujeres, cada vez más pobres, más dependientes del mercado y con mayores dificultades para sobrevivir.

<sup>70</sup> Se han registrado intereses hasta del 200% anual. Olivera, Castro, Ramos, Incidencia de la Crisis Global en la Situación, Condición y Participación de las Mujeres Marginadas en Chiapas. Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica (CESMECA) y Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas, CONACYT, 2010. Entre las causas se encuentran la adquisición de préstamos para migrar a los Estados Unidos y otros estados y para pagar tratamientos médicos y atender cuestiones de salud. Igualmente se ha observado que adquieren deudas con el banco para comprar tierras o para evitar perderlas; para pagar otras deudas y para solventar sus necesidades cotidianas.



Las razones por las cuales en Chiapas las mujeres y especialmente las mujeres indígenas, rurales y pobres permanecen en posiciones subordinadas son varias. Estos sectores de la población enfrentan altos costos sociales, comunitarios, familiares y económicos derivados de la intersección de diversas formas de discriminación basada en el género, la posición económica y social así como el origen étnico, la discriminación con base en la salud o la edad, y otras formas de discriminación que en la intersección crean efectos negativos en términos de acceso a la justicia.

En cuanto al acceso a la justicia, la pobreza económica tiene un serio impacto en las mujeres que viven bajo condiciones de marginación socioeconómica, quienes no cuentan con recursos propios para una asesoría o defensa legal adecuada. Muchas de ellas viven en localidades alejadas de las oficinas de procuración y administración de justicia y no cuentan con los medios para trasladarse y tener acceso a recursos legales (oficinas, abogados, etc.), por lo que quedan fuera de su alcance. Y a pesar de que de conformidad con la ley los procesos legales son gratuitos, la existencia de funcionarios corruptos y de trámites que hay que pagar para agilizar los trámites procesales significa que aquellos que no pueden pagar tienen que esperar por años hasta que sus casos sean revisados y resueltos.

Por otro lado, las mujeres están ocupadas en el trabajo doméstico y de cuidado muchas horas al día, lo cual limita su tiempo para denunciar y dar seguimiento debido a cualquier proceso legal<sup>71</sup>. El 94% de las mujeres de Chiapas tienen como ocupación principal el trabajo en el hogar<sup>72</sup>. Para éstas últimas, los recursos tampoco son suficientes para superar los obstáculos materiales, además de que tienen menos tiempo para la búsqueda de justicia. Finalmente, dependiendo de la naturaleza de la actividad, el trabajo de las mujeres fuera de su hogar puede exponerlas a mayor discriminación y violencia<sup>73</sup>.

Otro factor que obstaculiza el acceso a la justicia para las mujeres, vinculado a la marginación y pobreza, es el alto grado de analfabetismo<sup>74</sup> y monolingüismo de las mujeres indígenas, en un país en donde el idioma oficial es el español (por ejemplo, los procedimientos legales se llevan en español)<sup>75</sup>. A nivel estatal el 6.4% de las mujeres

---

<sup>71</sup> La situación es más complicada para las mujeres solas quienes tienen la responsabilidad de la subsistencia familiar después de que sus parejas las abandonaron o migraron a otros estados o países.

<sup>72</sup> Por otra parte, se estima que un 15% trabajan fuera del hogar por razones de supervivencia, aunque ésta actividad (vendiendo, lavando ropa) no es su actividad principal.

<sup>73</sup> En el caso de las mujeres indígenas, la mayor parte se dedica al trabajo doméstico, trabajo artesanal, maquilador, o vender comida que ellas elaboran. Frecuentemente, su baja capacitación las hace víctimas de la flexibilización laboral que permite que por 10 o 12 horas de trabajo diarias les paguen alrededor de \$60 dólares mensuales. Olivera, Castro, Ramos. *Incidencia de la Crisis Global en la Situación, Condición y participación de las mujeres marginales de Chiapas*. Cesmeca-Unicach. Chiapas. 2011. (\*La cifra original se encuentra en pesos y fue convertida a dólares para este informe).

<sup>74</sup> En Chiapas hay un total de 550,884 personas son analfabetas (mayores de 15 años), representando el 18% del total de la población. De ellos son mujeres el 349 944 (63.5%).

<sup>75</sup> El total de hablantes de lengua indígena mayores de 3 años en Chiapas es de 1,209 057. De estas, son mujeres 611,770 (50.5%): tsotsiles 213 858 (35%), tseltales 232 798 ( 38%) , choles 96 586 ( 16%), tojolabales 27 036 ( 4%), zoque 26 712 ( 4.%) otras lenguas (3%) del total de mujeres. INEGI Censo General de Población del 2010. Como se verá más adelante, el Estado no garantiza la presencia de un

son analfabetas, pero en algunos municipios indígenas este índice alcanza casi el 50% o más.<sup>76</sup> El analfabetismo, el monolingüismo y la baja escolaridad se correlacionan con un gran desconocimiento de los derechos. En este sentido sobresalen los casos de muchas indígenas monolingües y no indígenas analfabetas han sido condenadas por haber firmado confesiones que las culpabilizaban, por no saber leer y escribir.

**Caso 1: “Margarita López Gómez”.** Mujer indígena monolingüe que fue víctima junto con sus hijos, de violencia física, sexual y psicológica por parte de su esposo en el municipio de San Miguel Mitontic, Chiapas. Después de muchos años de sufrimiento, la hija de Margarita privó de la vida a su padre. Sin embargo Margarita López Gómez fue acusada por el homicidio y fue sometida a un proceso judicial plagado de irregularidades, en donde destaca la falta de un intérprete y de defensa adecuada que tuviera conocimiento de su lengua y cultura.

Otro factor que limita el derecho a la justicia para las mujeres, como se desarrolla ampliamente en el último apartado de este informe, es el no acceso a la tierra en un contexto en el que *ser propietario o tener tierra es un parámetro campesino* para el reconocimiento de otros derechos ciudadanos. El que no tengan tierra hace que las mujeres dependan y se subordinen a los hombres y sobre todo que estos medien en el ejercicio de sus derechos ciudadanos<sup>77</sup>. La mayor parte de las mujeres no ven en esto como una violación a sus derechos, sino como parte de su condición de mujeres<sup>78</sup>. La dimensión del problema es grande si consideramos que Chiapas sigue siendo un estado agropecuario, a pesar de la desestructuración que sufrió la economía campesina luego de la entrada del mercado neoliberal<sup>79</sup>.

Por último, constatamos que no existen políticas efectivas del gobierno en Chiapas dirigida a que las mujeres participen en la planeación, implementación y evaluación de los programas y políticas económicas y sociales que impacten sus vidas. Tampoco existen políticas que garantice que las mujeres conocen sus derechos ni canales formales efectivos para exigir justiciabilidad, incluyendo los derechos sociales.

**Solicitamos al Comité de la CEDAW recomendar al Estado mexicano:**

1. Diseñar e implementar políticas que efectivamente erradiquen la pobreza,

---

intérprete o traductor en todos los procesos legales en donde una persona indígenas o comunidad está involucrada.

<sup>76</sup> Por ejemplo en el caso del municipio de Mitontic el analfabetismo de la población llega hasta 41.5% y el de las mujeres es más del doble, coincidiendo con los índices de monolingüismo femenino. INEGI 2010.

<sup>77</sup> La dependencia abona a las dificultades para acceder a la justicia sobre todo cuando quien las violenta es precisamente su padre, su esposo o algún hombre de su comunidad de quien dependen,

<sup>78</sup> Olivera y Rasgado. *La Propiedad de la tierra entre las mujeres de Chiapas*. CDMCH. 2005.

<sup>79</sup> El 57% de la población sigue viviendo del campo, aunque cada vez el aporte de este sector al Producto Interno Bruto (PIB) se ha reducido significativamente. Daniel Villafuerte Solís, *La Tierra en Chiapas, viejos problemas nuevos*, UNICACH 2000.

la marginación y la discriminación estructural de las mujeres en Chiapas y en el país.

2. Renunciar a las políticas económicas que colocan a las mujeres en una situación de vulnerabilidad y atender urgentemente los efectos negativos de las políticas neoliberales en las mujeres y sus familias <sup>80</sup>.
3. Asegurar que las políticas públicas tomen en cuenta los obstáculos económicos, sociales y culturales, que enfrentan diferenciadamente las mujeres urbanas, rurales e indígenas en Chiapas para garantizar el acceso a la justicia<sup>81</sup>.
4. Garantizar la participación de las mujeres rurales e indígenas en la planeación, implementación y evaluación de los programas económicos y sociales.
5. Diseñar políticas públicas y adoptar medidas que garanticen que todas las mujeres conocen sus derechos, los comprenden y ejercen efectivamente.

### **3. Guerra de baja intensidad en Chiapas: militarización y contrainsurgencia**

En su Lista de consideraciones y preguntas, el Comité solicitó información sobre la forma en que el clima de impunidad e inseguridad que persiste en el Estado parte ha afectado a las mujeres en el goce de sus derechos. Al respecto resulta imprescindible referirse al clima de violencia e inseguridad vivido en Chiapas a partir de 1994 con el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)<sup>82</sup>, al cual el Estado, por su parte, respondió militarizando e implementando una “guerra de baja intensidad” en el estado.

El gobierno federal reprimió el levantamiento armado en Chiapas a través del Ejército mexicano. Se conoce por fuentes periodísticas que llegaron a haber más de 40,000

---

<sup>80</sup> Incluyendo el despojo de tierra, la privatización y el avance del consumismo.

<sup>81</sup> Por ejemplo la adopción de medidas concretas que faciliten el acceso a las instancias de procuración y administración de justicia especialmente tratándose de comunidades alejadas de las cabeceras municipales; medidas que aseguren el acceso a servicios de defensa legal e interpretación que sean gratuitos, de calidad, capacitados y sensibilizados en temas de género; medidas que sancionan efectivamente la corrupción. Igualmente, se requieren alternativas para las mujeres que buscan justicia pero que están a cargo de las tareas domésticas y de cuidado, y/o de la subsistencia de los miembros de la familia y no tienen suficiente tiempo o dinero para participar adecuadamente en los procesos legales.

<sup>82</sup> El EZLN promueve un nuevo modelo de nación basado en la democracia, la libertad, la justicia y en contra del neoliberalismo.

soldados. Hoy en día, existen bases militares en puntos estratégicos en Chiapas, que tienen como objetivo la contrainsurgencia. A partir de 2006 el ejecutivo implementa políticas de Seguridad Nacional para la lucha contra el narcotráfico que ha implicado la militarización del país y un aumento de las violaciones de los derechos humanos. En Chiapas esto se ha reflejado en incrementó de la presencia militar en la frontera sur con Guatemala y en el resto del estado<sup>83</sup>.

La presencia de los militares en las comunidades indígenas ha tenido por objeto controlar a la población a través de retenes, cateos y detenciones arbitrarias, criminalización de la protesta social. Paralelamente se han cometido en Chiapas y a lo largo del país, otras violaciones graves a los derechos humanos de mujeres y hombres, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, tortura, violaciones sexuales, detenciones ilegales, etcétera<sup>84</sup>. Sin embargo, en aplicación del fuero militar vigente hasta el 2011<sup>85</sup>, ninguna de estas acciones fueron juzgadas por autoridades civiles<sup>86</sup>, ni los responsables castigados de acuerdo a los estándares internacionales<sup>87</sup>.

En el caso de las mujeres, la sola presencia de los soldados en las comunidades limita el derecho a la libre circulación y a la privacidad al sentirse intimidadas y acosadas en las calles<sup>88</sup> o dentro de sus casas<sup>89</sup>. El caso de las Hermanas González Pérez

---

<sup>83</sup> La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) tiene asentada la VII Región Militar en los estados de Chiapas y Tabasco, con alrededor de 12 mil soldados, en cinco zonas militares y tres bases aéreas. <http://www.oem.com.mx/elsoldehidalgo/notas/n1535313.htm>

<sup>84</sup> A partir de 2006, se registró un importante aumento de violaciones por parte del Ejército mexicano en México, como lo han documentado muy diversas fuentes. Por ejemplo: Country Reports on Human Rights Practices Mexico, State of the Department of the United States 2010. Observatorio Ciudadano Nacional de Femicidio, Una Mirada al Femicidio 2007-2008, Mexico 2009; Centro de Derechos Humanos de las Mujeres y Justicia para Nuestras Hijas A.C. "Information for the Covenant violations of women in the context of militarization and narco-violence" 2010; Mexico New Reports of Human Rights Violations by the Military, Amnesty International 2010; "Uniform Impunity Mexico's Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations" (Human Rights Watch 2009); "Neither Rights Nor Security Killings, Torture, and Disappearances in Mexico's 'War on Drugs'" (Human Rights Watch, 2011. Consultar también: Turati Marcela, Fuego Cruzado Las Víctimas Atrapadas en la Guerra del Narco, Grijalbo, México 2010; Ronquillo Víctor, Saldos de Guerra, México 2011.

<sup>85</sup> En julio de 2012 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso Rosendo Radilla (SCJN 912/2010) que "Los jueces del Estado mexicano deben replicar, en casos futuros, el criterio de restricción del fuero militar, en cumplimiento de la sentencia del caso Radilla y en aplicación del artículo primero constitucional".

Ver: [http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=ficha\\_biblioteca&id\\_article=1246](http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=ficha_biblioteca&id_article=1246)

<sup>86</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre la violación a la Convención Americana de Derechos Humanos por la utilización del fuero militar aplicado a violaciones de derechos humanos cometidas contra civiles, incluyendo el caso de las mujeres indígenas violadas por militares ocurridos en Guerrero, Mexico en 2002. Ver Valentina Rosendo Cantú y otra vs. México; e Inés Fernández Ortega y otros vs. México.

<sup>87</sup> Ver Human Rights Watch ("HRW"), Uniform Impunity Mexico's Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations.

<sup>88</sup> Ver, por ejemplo, pronunciamiento de la Organización de la Sociedad Civil las Abejas: "A nosotras las mujeres nos afecta mucho la presencia de los militares en nuestras comunidades, pueblos, nos faltan el

(conocido como el caso de las “Hermanas Tzeltales”) es un claro ejemplo de cómo elementos del ejército también han vulnerado gravemente los derechos de mujeres indígenas al violarlas sexualmente y someterlas a actos de tortura, hechos que siguen impunes hasta la fecha<sup>90</sup>.

**Caso 2: “Ana, Beatriz y Celia González Pérez”.** El 4 de junio de 1994, integrantes del Ejército Mexicano, detuvieron arbitrariamente en un retén militar en el municipio de Altamirano, Chiapas, a las hermanas Ana, Beatriz, y Celia González Pérez y a su madre Delia Pérez de González, indígenas tzeltales. Las interrogaron con el objetivo de hacerles confesar su pertenencia al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Las hermanas fueron golpeadas y violadas en reiteradas ocasiones por los militares y amenazadas de muerte si denunciaban los hechos. Las hermanas González Pérez denunciaron los hechos ante las autoridades civiles, las cuales declinaron competencia a las autoridades militares, por lo cual fue llevado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Hoy, el caso sigue impune a pesar de que la CIDH se pronunció y recomendó al Estado mexicano 1) La realización de una investigación completa, imparcial y efectiva en la jurisdicción penal ordinaria, y 2) La reparación del daño a las víctimas.

En el marco de la política de contrainsurgencia el Estado mexicano ha favorecido la presencia de paramilitares y grupos de choque. Estas acciones aunadas a la presencia de los militares en comunidades indígenas y rurales en Chiapas, forman parte de una “guerra de baja intensidad” que tiene por objeto generar terror psicológico y controlar a la población.

Las mujeres se han convertido en objeto y objetivo de guerra, como parte de esta estrategia. Caso paradigmático de esta situación es la Masacre de Acteal, Chenalhó, Chiapas (1997) que fue perpetrado por paramilitares actuando con la aquiescencia del Estado. A la fecha las víctimas de esta masacre no han sido reparadas en lo individual ni colectivo. El Estado tampoco ha reconocido públicamente la carga feminicida de la masacre, ni ha adoptado medidas de reparación por daños con perspectiva de género, encaminadas a apoyar a los familiares de la masacre y evitar su repetición.

---

respeto, nos chillan, cortan árboles y siembran marihuana en nuestras tierras y no es bueno para nuestros hijos”... [Mujeres Abejas] Nos afecta mucho la presencia de los militares. 8 de marzo de 2012.

[http://www.komanilel.org/2012/03/mujeres-abejas-nos-afecta-mucho-la\\_08.html](http://www.komanilel.org/2012/03/mujeres-abejas-nos-afecta-mucho-la_08.html) ;

<sup>89</sup>“Militares asedian poblados de Chiapas cuando las mujeres están solas, acusan”  
<http://www.jornada.unam.mx/2009/11/17/politica/014n2pol>

<sup>90</sup> El caso sigue impune a pesar de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2000) emitió un informe de fondo en el que recomendó al Estado mexicano: 1) La realización de una investigación completa, imparcial y efectiva en la jurisdicción penal ordinaria, y 2) La reparación del daño a las víctimas.

**Caso 3: “Masacre de Acteal”.** Un grupo de paramilitares dio muerte a 33 mujeres y 12 hombres indígenas en la comunidad de Acteal, dos años después del levantamiento zapatista (1994). El carácter feminicida quedó evidenciado en la intencionalidad específica de dar muerte a las mujeres, que en ese momento eran la mayoría en el poblado como era del conocimiento de los paramilitares. Además las mujeres sufrieron agresiones en contra de su vida y su integridad física, psicológica y sexual con base en su género. A una a una embarazada le abrieron el vientre para supuestamente “acabar con la semilla”. Otras, después de asesinadas fueron penetradas por la vía vaginal con palos.

Consideramos, finalmente, que la “guerra de baja intensidad” y la impunidad frente a las violaciones a los derechos humanos, y en especial en los casos de violencia de género en Chiapas, conducen a la perpetuación de la discriminación y violencia contra las mujeres y contribuyen al clima de inseguridad en el que actualmente viven las mujeres en el estado.

**Solicitamos al Comité de la CEDAW recomendar al Estado mexicano:**

1. La salida del Ejército mexicano del territorio de Chiapas y del país, en el corto plazo y la sustitución de la estrategia militarizada en contra del tráfico de drogas por una estrategia acorde a los estándares internacionales en la materia.
2. Adoptar de manera urgente medidas adecuadas que garanticen el respeto de los derechos humanos y en particular de las mujeres, mientras la presencia del Ejército continúe, incluyendo: la adecuada implementación de protocolos que regulen el estricto apego del uso de la fuerza de acuerdo a estándares internacionales, la adopción de medidas para evitar que utilicen su posición de poder para intimidar, acosar o involucrarse afectiva o sexualmente con mujeres.
3. Adoptar medidas que eviten el aumento de la prostitución en las zonas cercanas a los campamentos, puestos de control y retenes, incluyendo el acceso de las mujeres a trabajos bien remunerados y su empoderamiento a través de campañas con perspectiva de género, y la sensibilización de los militares en el conocimiento y respeto a los derechos humanos, en particular los de las mujeres.
4. Garantizar que la Procuraduría General de la República y los Tribunales del fuero civil atraigan a su competencia en el corto plazo, los casos que

actualmente sigan en la jurisdicción militar, e investiguen, procesen y castiguen los crímenes cometidos por militares en contra de la población civil.

5. Investigar, perseguir, enjuiciar y sancionar a militares y paramilitares responsables de cometer violencia sexual y delitos basados en el género. El Estado deberá de garantizar una perspectiva de género a lo largo del proceso judicial así como adoptar medidas para incorporar necesidades específicas de las mujeres.
6. Reparar a las mujeres víctimas de la violencia perpetrada por militares y para militares. La reparación deberá ser diseñada e implementada con perspectiva de género y tener una vocación transformadora de la situación de las mujeres víctimas.
7. Cumplir las recomendaciones emitidas por la Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos en el caso de las Hermanas González Pérez.
8. Reparar con perspectiva de género y de acuerdo a los estándares internacionales en la materia, a las víctimas de la masacre de Acteal.

#### **4. Las políticas públicas vigentes no tienen vocación transformadora y naturalizan la discriminación y la violencia contra las mujeres**

Las políticas y los programas públicos impulsadas por el gobierno federal y estatal limitan el derecho de las mujeres a tener justicia por varias razones que tienen que ver con su diseño e implementación.

Primero, ninguna política o programa en vigor durante el periodo de revisión contribuyó a la transformación de las condiciones que discriminan a las mujeres. Éstas tampoco fueron diseñadas para abordar las causas y consecuencias sociales de la violencia contra las mujeres. Por ello los programas vigentes durante el periodo de revisión no sólo no garantizaron el acceso, uso y control por parte de las mujeres de los recursos básicos para la sobrevivencia<sup>91</sup>, sino tampoco de los recursos intelectuales necesarios que les permitan tener una vida digna y segura<sup>92</sup>.

Sobra decir que los recursos materiales e intelectuales generan condiciones adecuadas que permiten a las víctimas exigir justicia cuando un derecho humano ha sido

<sup>91</sup> Nos referimos a la alimentación, vestido, vivienda digna, agua, tierra.

<sup>92</sup> Como son la educación, formación, uso de tecnologías de información y comunicación.

vulnerado. La mayoría de los programas existentes no promueven la libertad ni la capacidad de las mujeres para tomar decisiones que afectan su vida. Dichos programas las convierten en dependientes de un sistema asistencial que las inmoviliza política y socialmente, desconociendo su calidad de titulares de derechos y con capacidad de transformar su propia realidad.

La mayoría de los programas en materia de pobreza y de prevención y atención a la violencia contra las mujeres no logran cumplir los objetivos para los cuales supuestamente fueron creados. Además de presentar problemas en su diseño, la ausencia de fondos resultó en una ejecución poco efectiva.

Finalmente, no existe una política de gobierno en Chiapas dirigida a involucrar a las mujeres en la planeación, implementación y evaluación de los programas y políticas sociales que impactan sus vidas. Igualmente, durante el periodo de revisión el Estado no garantizó la existencia de un recurso legal para hacer exigibles los derechos sociales.

A continuación nos referimos a dos programas que el Estado mexicano incluye en el informe presentado ante este Comité, sobre los cuales presenta una cara bastante alejada de la realidad: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el Programa Seguro Popular y el Programa de Apoyo a Instancias de Mujeres de las Entidades Federativas (PAIMEF). Además de que favorecen la subordinación; naturalizan, fomentan y reproducen la discriminación y la violencia que se ejerce contra las mujeres.

***Programa de Desarrollo Humano – Oportunidades***<sup>93</sup>. El Estado se refiere a este programa en los párrafos 57, 177, 180 y en el 185 del informe presentado al Comité

El Programa Oportunidades, el cual carece totalmente de un enfoque de género e intercultural, no garantiza los derechos civiles ni sociales de las personas beneficiarias, y en particular de las mujeres. Es un programa que transfiere recursos a las mujeres para la educación, la salud y nutrición de sus hijos. Es asistencialista porque que perpetúa la pobreza, reduciendo el gasto social que implicaría para el Estado garantizar a la población el acceso efectivo al derecho a la educación, el derecho a la nivel más alto de salud así como el derecho a los alimentos.

A pesar de las cifras exhibidas en el reporte del Estado para este Comité, la información oficial constata que el Programa ha tenido resultados deficientes, principalmente en las regiones indígenas<sup>94</sup>. Reproducen las formas tradicionales

<sup>93</sup> Analizamos este Programa con base en nuestra experiencia en el terreno y en investigaciones académicas. Por ejemplo: Bernardo Hernández Prado et al., Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2003, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Instituto Nacional de Salud Pública, México 2003, pág. 332; Mauricio Hernández Ávila, et. Al., Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2006, Instituto Nacional de Salud Pública, 2006, México 2006; Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008: a diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007), Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol, 2008; De la Paz López, El Programa Oportunidades examinado desde el género, Programa de Desarrollo Humano de Oportunidades UNIFEM, El Colegio de México, 2006, pág. 192.

<sup>94</sup> Ver Evaluación de desempeño del Programa Oportunidades 2010-2011 del Consejo Nacional de



de ser mujeres subordinadas, que dependen del hombre -y ahora del Estado- y dedicadas exclusivamente a sus funciones reproductivas y de cuidado. Muchas mujeres pierden autonomía y poder de decisión, auto limitan su libertad de expresión para opinar críticamente sobre el programa, su operación o ineficacia, por el riesgo de perder el “apoyo”. Consecuentemente, las mujeres no ejercen o exigen sus propios derechos humanos. Como el mismo Estado lo reconoce en el informe presentado ante el Comité (párr.185, pág. 46) “las contraprestaciones exigidas y las gestiones que requieren los programas, comprometen el tiempo de las mujeres” como ha sucedido en otros países de América Latina. Así, las mujeres tienen que asistir a pláticas semanales, por la mañana, bajo la amenaza de que si faltan a las reuniones perderán el apoyo. Por ello, las mujeres que prestan sus servicios fuera del hogar tienen que decidir entre seguir trabajando o renunciar a su trabajo para cumplir debidamente con los deberes impuestos.

Distintos testimonios recogidos en investigaciones llevadas a cabo por el CDMCH, constatan que las beneficiarias de Oportunidades han estado sujetas a mayor violencia familiar por no asistir a las reuniones antes mencionadas o resistirse a dar el dinero (la transferencia monetaria) a sus maridos. Otras mujeres advierten que el dinero que fue entregado se convirtió en fuente para financiar el alcoholismo de sus esposos; en otros casos éstos dejaron de trabajar. En el mismo sentido, el Estado señaló en el informe presentado al Comité que “las transferencias pueden desincentivar la inserción laboral porque muchas veces los beneficios desaparecen si se consigue otra fuente de ingresos” (párr. 185 pág. 46).

**Programa Seguro Popular.** El Estado hace alusión a este programa en el párrafo 153 del informe presentado al Comité.

A través de este programa, el Estado ofrece un seguro médico a cambio de una suma de dinero, para expandir la cobertura de los servicios de salud públicos para las y los ciudadanos que no cuentan con un seguro médico. Desafortunadamente, el seguro “popular” está lejos de cumplir el derecho a la seguridad social, dejando a las mujeres pobres, rurales e indígenas en una posición de vulnerabilidad.

Diversos legisladores y organizaciones de la sociedad civil han denunciado que el Seguro Popular no garantiza la existencia de médicos, infraestructura y medicinas de calidad<sup>95</sup>. En Chiapas, por ejemplo, aunque la mayoría de las mujeres está inscrita a dicha instancia, cada año muchas mujeres, sobre todo indígenas, siguen muriendo por causas relacionadas con el embarazo y el parto<sup>96</sup>.

Nuestras organizaciones tienen documentados casos en donde mujeres rurales han muerto afuera del hospital por que éste carecía de espacio físico o porque las mujeres no fueron atendidas, a pesar de existir una situación de emergencia, por no acreditar ser beneficiarias del “Seguro Popular”.

---

Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

<sup>95</sup> La estafa del Seguro Popular  
[http://contralinea.com.mx/archivo/2006/febrero/htm/estafa\\_seg\\_popular.htm](http://contralinea.com.mx/archivo/2006/febrero/htm/estafa_seg_popular.htm);

Crítica diputado Seguro Popular <http://www.criteriohidalgo.com/notas.asp?id=24970> ;

<sup>96</sup> El Seguro Popular no garantiza el acceso a los servicios médicos requeridos: ONG  
<http://www.jornada.unam.mx/2010/09/30/sociedad/046n2soc>

A pesar del impacto particularmente negativo de este tipo de programas sociales, particularmente en las mujeres pobres, rurales o indígenas, durante el periodo bajo revisión, el Estado no garantizó la existencia de un remedio judicial para impugnar el diseño o contenido de este tipo de programas sociales y exigir en su lugar, el cabal cumplimiento de los derechos sociales.

**Solicitamos al Comité de la CEDAW recomendar al Estado mexicano:**

1. Adoptar campañas de una perspectiva intercultural, con el fin de difundir conocimiento de los derechos humanos de las mujeres; de su derecho a vivir libres de violencia y de toda forma de discriminación; e impulsar procesos de formación hacia el ejercicio de los derechos de las mujeres y su autodeterminación.
2. Diseñar e implementar políticas y programas con perspectiva de género y enfoque intercultural que tengan *vocación transformadora* y que estén encaminadas a la modificación del contexto que reproduce el problema de discriminación y violencia contra las mujeres.
3. Garantizar que los programas y políticas dirigidos a las mujeres suministren los elementos materiales e intelectuales que les permita gozar plenamente de sus derechos.
4. Garantizar la existencia de canales de participación para las mujeres en el diseño, implementación y evaluación de estos programas.
5. Garantizar a las mujeres el acceso a las vías y recursos judiciales efectivos para exigir el cumplimiento de todos los derechos humanos, incluyendo los derechos sociales.

## **5. No hay una verdadera concepción de género, de clase y de etnia en los distintos sistemas de justicia que son aplicados en Chiapas**

En Chiapas actualmente co-existen tres sistemas normativos: el sistema positivo mexicano; los sistemas normativos indígenas y el derecho autónomo Zapatista el cual tiene vigencia en la práctica para las bases zapatistas<sup>97</sup>. En los tres sistemas subyacen

---

<sup>97</sup> En agosto de 2003, la Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) dio a conocer a través de diversos comunicados, la creación de Juntas de Buen Gobierno (JBG) como un nuevo piso de gobierno autónomo. Las autonomías *de facto* fueron refrendadas como el principal instrumento de la rebeldía zapatista y como un recurso para implementar sus propias políticas públicas para enfrentar el rezago y la exclusión. Burguete Cal y Mayor, Araceli (2004a) "Chiapas: nuevos municipios para espantar municipios autónomos", en Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y María

concepciones del patriarcado nocivas para los derechos de las mujeres en su formulación o por su aparente neutralidad, en su interpretación o aplicación, que generan discriminación y exclusión de las mujeres.

Esta sección se enfoca únicamente en el sistema positivo mexicano y normas de los sistemas legales indígenas que no respetan o protegen los derechos de las mujeres y que requiere atención inmediata por parte del Comité de la CEDAW.

### 5.1 Sistema positivo mexicano

A pesar de la obligatoriedad de la normativa internacional y de la serie de leyes a favor de las mujeres, los esfuerzos por homologar dichas normas con la legislación civil, penal y administrativa vigente en el estado de Chiapas son insuficientes, lo cual obstaculiza el acceso a la justicia para las mujeres. Existen varios ejemplos en este sentido, todos ellos en materia penal, como se informa a continuación:

En primer lugar, se encuentran las situaciones en donde, de manera absurda, el legislador sanciona ciertas conductas de manera más grave que el propio delito de violencia familiar, lo cual envía un mensaje incorrecto sobre el valor que tiene uno y otro delito. En este supuesto se encuentra el delito de robo de ganado (*abigeato*)<sup>98</sup> cuyas sanciones mínimas y máximas son mayores que la violencia familiar.

El mismo tipo penal sirve para ejemplificar como muchas normas no han sido adaptadas al contexto actual, dejando a las mujeres en desprotección frente a ciertas conductas delictivas. Así, el delito de violencia familiar vigente en Chiapas no incluye como sujeto activo al “novio” a pesar de la frecuencia con que este delito es perpetrado también dentro de las relaciones de noviazgo. La prohibición de la aplicación de un tipo penal por analogía impide sancionar al novio que comete este delito bajo la figura de violencia familiar, lo cual puede dar lugar a la aplicación de una sanción menos grave.

- a) Igualmente, se encuentran las normas que supuestamente fueron formuladas de manera neutra pero que tienen un efecto discriminador en perjuicio de las mujeres. A continuación se presentan dos delitos vigentes en Chiapas que encuentran versiones similares en otras entidades federativas, que se ubican en este supuesto: *Delito de rapto*<sup>99</sup> y *de estupro*<sup>100</sup>. El Código Penal vigente en

---

Teresa Sierra (coord.) (2004) El Estado y los indígenas en tiempos del PAN. Neoindigenismo, legalidad e identidad. México. CIESAS/H. Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, pp. 137-169.

<sup>98</sup> El Código Penal de Chiapas dispone que se le impondrán entre otras sanciones, una pena que va de los tres hasta un máximo de siete años de prisión a la persona que resulta culpable de cometer violencia familiar (artículo 199). Aquella persona que es encontrada culpable de delito de abigeato, en el caso que ésta haya robado de dos a diez cabezas, podrá recibir una sanción que va de los seis años, como pena mínima, a los ocho años de prisión como pena máxima.

<sup>99</sup> El Artículo 159 del Código Penal contempla el delito de rapto el cual se refiere al apoderamiento de una persona por medio de la violencia física o moral, de la seducción o engaño para satisfacer algún deseo erótico sexual o para casarse.

<sup>100</sup> Por otro lado, el Artículo 239 del Código Penal se refiere al delito de estupro el cual se configura en el caso de que una persona tenga cópula con una persona mayor de doce años y menor de dieciocho,

Chiapas contempla la extinción de la sanción respectiva si el sujeto activo contrae matrimonio con el sujeto pasivo<sup>101</sup>. A pesar de que ambos tipos penales están contruidos en términos neutros, el tipo penal obvia el hecho de que las víctimas son en su gran mayoría mujeres y niñas. Por otro lado se observa que el legislador considera que este tipo de conductas únicamente atentan en contra del “honor” de una persona por tanto la falta puede ser subsanada si el victimario contraía matrimonio con la víctima. No se toman en cuenta las violaciones al derecho a la integridad física, psicológica y sexual; los derechos sexuales (con quién y cuándo tener relaciones sexuales voluntarias), el derecho a la libertad personal, el derecho a gozar de una protección especial en razón de su edad (niñas). Por la misma razón ambas disposiciones eliminan completamente cualquier posibilidad de reparación a la violación cometida.

**b) El tipo penal de homicidio agravado por parentesco.** El Código vigente en el estado contiene el tipo penal de homicidio el cual se agrava si existe una relación de parentesco entre el sujeto activo y el sujeto pasivo. En la práctica, este tipo penal ha sido frecuentemente usado para procesar a mujeres, muchas de ellas indígenas y/o en situación de marginación, que pierden al producto de la concepción por cualquier razón, incluyendo un accidente o “mal parto”. Esta situación es el resultado de otros cambios legislativos a nivel de la constitución estatal en Chiapas que protegen la “vida desde la concepción”. Así, los legisladores reconocieron al feto los mismos derechos que una persona nacida, incluso en perjuicio de los derechos de las mujeres<sup>102</sup>.

**Solicitamos al Comité de la CEDAW recomendar al Estado mexicano:**

1. Homologar la normativa vigente a los estándares internacionales en la materia y respecto a las leyes sobre una vida libre de violencia y discriminación para las mujeres.
2. Revisar de manera exhaustiva los ordenamientos en materia penal, civil y administrativa vigentes en las entidades federativas, incluyendo Chiapas, para asegurar que su formulación no discrimina de forma directa o por resultado a las mujeres.
3. Eliminar de manera urgente en Chiapas y otros estados, por tener un

---

cualquiera que sea su sexo, obteniendo su consentimiento por medio del engaño.

<sup>101</sup> Específicamente el Artículo 160 del mismo Código indica que el sujeto activo no será procesado si contrae matrimonio con el sujeto pasivo. El Artículo 240 establece que la acción penal se extinguirá si el sujeto activo contrae matrimonio con el sujeto pasivo.

<sup>102</sup> Véase: De la marginación a la cárcel: <http://www.infochiapas.com/2012/01/de-la-marginacion-a-la-carcel-mujeres-choles-procesadas-por-malos-partos/>

efecto discriminador en las mujeres:

- a. las disposiciones que extinguen la sanción penal para aquel que cometiere el delito de raptó o estupro si el sujeto activo contrae matrimonio con la víctima;
- b. la aplicación de normas penales, por ejemplo el homicidio por razón de parentesco, a las mujeres que sufren o interrumpen voluntariamente su embarazo.

## 5.2 Sistema normativo indígena:

En Chiapas existen prácticas culturales que forman parte de los sistemas normativos de los pueblos indígenas. La mayoría de las prácticas se construyen a partir de los roles tradicionales de las personas, muchos de los cuales limitan los derechos de las mujeres. La desigualdad de género se prolonga a todos los ámbitos de la vida: en el acceso a los recursos económicos y financieros, el trabajo asalariado, la participación social y política y el derecho a escoger con quién y cuándo se casan o cuántos hijos tienen<sup>103</sup>.

Igualmente atraviesa tanto el sistema de relaciones sociales, como los hábitos: valores, intereses, ideologías y formas de ver, sentir y pensar, etcétera, sobre los que construyen los imaginarios colectivos y las identidades de ser hombre o mujer<sup>104</sup>. La desigualdad de género cristalizada en normas sociales discriminatorias son la fuente de violaciones a los derechos de las mujeres y al mismo tiempo obstaculizan su acceso a la justicia vinculado a la falta de autonomía o posición de dependencia social y económica que guardan en la sociedad. Por ejemplo:

El compromiso del matrimonio se legitima a través de un ritual en el que la familia del novio paga el “precio” que los padres de ella consideran justo según la edad, la virginidad y las cualidades de la hija. Antes el compromiso era parte de un ritual que fortalecía el parentesco, actualmente tiene un carácter comercial con la entrega de dinero<sup>105</sup> y

<sup>103</sup> Entre las mujeres indígenas el matrimonio y la maternidad, junto con todas las tareas que conllevan, son consideradas aún como su destino natural y casi único, de tal manera que el matrimonio tiene un valor simbólico muy grande, que implica el compromiso entre las familias involucradas y hacia la comunidad de cumplir con la costumbre. Olivera 2005.

<sup>104</sup> Olivera Mercedes, et al, “Exclusión de las Mujeres Indígenas y Campesinas de la Propiedad de la Tierra” Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas, Foro “Mujeres y tierra en Chiapas: Discusión sobre los fundamentos teóricos, jurídicos y de género”, Chiapas 2005.

<sup>105</sup> Ver ejemplos en noticias online: Compra venta de mujeres indígenas en Chiapas”

<http://www.cimacnoticias.com.mx/noticias/05sep/05090506.html> . “El casamiento a corta edad y sin conocer a la pareja ocasiona violencia familiar, principalmente en contra de la mujer. Además, las niñas y adolescentes se embarazan a temprana edad, lo cual es un riesgo para su salud. Las mujeres de las zonas indígenas de Chiapas llegan a tener hasta 12 hijos”.

[http://sdpnoticias.com/nota/181973/Afirman\\_que\\_persiste\\_compra\\_venta\\_de\\_mujeres\\_indigenas\\_en\\_Chiapas](http://sdpnoticias.com/nota/181973/Afirman_que_persiste_compra_venta_de_mujeres_indigenas_en_Chiapas) ; “Compra y venta de mujeres en Chiapas”

bebidas alcohólicas.

Después del rito matrimonial la novia pasa a formar parte de su nueva familia, al servicio de su esposo y su suegra. La familia ejerce un control para que las normas tradicionales se cumplan, si la novia no las cumple la pueden regresar a sus padres y éstos tienen que devolver el dinero recibido, además hacerse cargo de su manutención.

Cuando una mujer casada es golpeada por el esposo intervienen las autoridades mayores (ancianos) para aconsejarle "que tiene que asumir su responsabilidad de atender bien al marido y a los hijos". Las mujeres víctimas de violencia doméstica no se pueden separar a menos que las autoridades tradicionales lo autoricen. Del mismo modo, las familias tienen que devolver el dinero o regalo recibido.

La falta de acceso a la tierra -la cual tradicionalmente es casi exclusiva para los hombres- limita el goce de otros derechos. Por ejemplo, las mujeres no pueden asumir cargos en la comunidad y sólo de manera excepcional por no poseer tierra.

En este contexto, muchas mujeres indígenas de Chiapas han tenido que enfrentar un dilema por tratarse de reivindicaciones muchas veces contradictorias y excluyentes. Ellas apoyan la batalla por la autodeterminación política y cultural y por la soberanía de los grupos indígenas. Al mismo tiempo, luchan al interior del movimiento indígena en contra de las visiones esencialistas y estáticas de la cultura y la tradición. Así, muchas mujeres indígenas buscan relaciones igualitarias dentro de sus propias comunidades.

Desafortunadamente, el Estado no interviene en muchas situaciones que afectan a las mujeres indígenas, bajo el argumento de que se trata de los usos, costumbres o tradiciones indígenas o que el problema no existe<sup>106</sup>. Esto evidencia un desinterés en prevenir y atender la violencia y discriminación estructural que enfrentan las mujeres y en especial las mujeres indígenas. Lo anterior supone al mismo tiempo, el incumplimiento de sus obligaciones contenidas en la CEDAW y en la propia Constitución Política, la cual reconoce la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas para aplicar sus propios sistemas normativos respetando las garantías

---

<http://www.esmas.com/noticierostelevisa/investigaciones/468726.html>. Esta situación también se da en otros estados como Guerrero y Oaxaca.

<sup>106</sup> Véase por ejemplo: "*Descarta la Secretaría de Pueblos Indígenas venta de mujeres indígenas*"

<http://www.oem.com.mx/elheraldodechiapas/notas/n2396217.htm> ". La compra del derecho para casarse en las comunidades autóctonas es una idea que surgió al analizar los usos y costumbres con una visión occidental, fortalecida con el desarrollo de "investigaciones muy a la ligera", porque en la práctica "no hay tal". La prestación económica que el novio entrega a los tutores de la prometida es para financiar la ceremonia, no para lucrar con su voluntad, hecho que no debe sorprender, porque es una situación que también ocurre en el mundo ciudadano, según el secretario de Pueblos y Culturas Indígenas (SEPI) de Chiapas". "*Mujeres, en Guerrero, mercancía de cambio*"

<http://www.sipse.com/noticias/26174-mujeres-guerrero-mercancia-cambio.html>

individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres<sup>107</sup>.

Reconocemos que los pueblos indígenas tienen el derecho a preservar su propia cultura y a ejercer sus derechos colectivos. Sin embargo, los derechos colectivos no pueden estar por encima de los derechos humanos de las mujeres. México tiene la obligación de adoptar medidas efectivas que contribuyan a modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluso dentro de las comunidades indígenas, con miras a alcanzar la eliminación de relaciones desiguales de conformidad con el Artículo 1, 2, 5 y 14 de la CEDAW y la Recomendación General 19.

#### **Solicitamos al Comité de la CEDAW recomendar al Estado mexicano:**

1. Respetar el derecho de la autodeterminación de los pueblos indígenas para aplicar sus propios sistemas normativos siempre y cuando éstos protejan las garantías individuales y los derechos humanos de las mujeres indígenas, conforme lo estipulan los tratados internacionales y la Constitución Política de México.
2. Contribuir a la transformación de las prácticas discriminatorias de las mujeres dentro de las comunidades indígenas, a través de diversas medidas incluyendo la adopción de campañas de difusión orientadas hacia estas comunidades, sobre los problemas específicos que enfrentan las mujeres indígenas, para generar compromisos de acción -que principalmente surjan de las mismas comunidades, y de la sociedad- para la solución de los mismos.
3. Adoptar medidas especiales temporales a favor de las indígenas, incluyendo medidas que aceleren el acceso a la tierra y otros recursos económicos; el acceso al poder político, a los servicios de salud y educación de calidad y al trabajo bien remunerado, que le permitan tener mejores condiciones de vida para acceder a la justicia.

## **6. Situaciones que requieren la atención urgente por parte del Comité de CEDAW**

### **6.1 Víctimas de violencia de género y feminicidio en Chiapas**

En Chiapas, como en otras entidades federativas, la violencia contra las mujeres tiene una incidencia muy alta. De acuerdo a la última estadística disponible, el porcentaje de mujeres de 15 años y más, casadas o unidas, que sufrió al menos un incidente de

---

<sup>107</sup> Ver Constitución Política Mexicana Artículo 2, apartado A.2.

violencia por parte de su pareja fue de 28.2%<sup>108</sup>. En el caso de las mujeres indígenas, el 34% reportaron golpes/humillaciones en la infancia; 25% reportó violencia de algún tipo por parte de su pareja en el último año, cifra que en la región de los Altos de Chiapas esta cifra se elevó al 41.4%<sup>109</sup>.

En Chiapas, el gobierno no cumple cabalmente con su obligación de prevenir y atender y responder con la debida diligencia a la violencia contra las mujeres. Los programas públicos que supuestamente tienen como propósito garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, no ofrecen a las mujeres que son víctimas una solución apropiada e integral. Este es el caso del PAIMEF: Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) (párr. 7,25 y 45 del informe del Estado). A pesar de que México afirma que este programa es fundamental para combatir la violencia contra las mujeres en las entidades federativas, en Chiapas sólo opera en 20 de 118 municipios. Es temporal con un presupuesto, recursos humanos e infraestructura limitada. El presupuesto limitado se traduce en personal poco capacitado que tienen salarios de \$400 dólares máximo, al mes. Además, PAIMEF no fue diseñado no se implementa con una perspectiva intercultural. Por ello, el servicio prestado no es adecuado por lo que termina revictimizando a la víctima.

En Chiapas, en general, los funcionarios del gobierno federal y local que participan en los procesos judiciales (policía, ministerios público, jueces, defensores) no han sido sensibilizados ni entrenados sobre las necesidades especiales de las personas involucradas en un proceso judicial, en razón de su género. Asimismo, hemos documentado varios casos en que el testimonio de mujeres víctimas de delitos fueron cuestionados o rechazados. Además, a la falta de una perspectiva de la víctima, las mujeres tienen que dar a veces muchos estados a diferentes autoridades.

Por otro lado, en Chiapas no se toman en cuenta las diferencias culturales de los grupos ni de las personas indígenas durante los procesos judiciales. Tampoco se garantiza el apoyo de un traductor o intérprete a lo largo del proceso legal. A pesar de que el gobierno desarrolló un programa de “*formación y acreditación de intérpretes en lenguas Indígenas*”, tal como lo refiere el Comité en la Lista de cuestiones y preguntas relativas al examen de los informes periódicos (p.20), constatamos que en la práctica éste no se implementa al no contar con un presupuesto para pagar a los funcionarios capacitados. Por ello, muchas veces los intérpretes que acaban participando en los procesos legales no son de calidad ni cuentan con el conocimiento de metodologías para el manejo técnico de las variantes de las lenguas indígenas; o en el mejor de los casos las víctimas acaban siendo asistidas por sus familiares. Esta situación es problemática considerando los altos índices de analfabetismo en el estado de Chiapas.

Por otro lado hemos documentado que si es la mujer ella a quien demandan o

---

<sup>108</sup> *Encuesta Nacional de la Dinámica de las Relaciones en los Hogares* (ENDIREH 2006).

<sup>109</sup> *Encuesta de Salud y Derechos de las Mujeres Indígenas* (ENSADEMI 2008). “Más de la tercera parte de las mujeres indígenas han vivido algún tipo de violencia”. *Encuesta Nacional de la Dinámica de las Relaciones en los Hogares* (ENDIREH 2006).



denuncian, aún en defensa propia, es muy posible que el sistema de justicia se vuelque contra ella. Defendemos varios casos de mujeres acusadas de homicidio que han sido procesadas y sentenciadas por homicidio, y pero que al exponer sus historias, observamos como todas ellas habrían sufrido violencia de género antes del incidente y como vuelven a ser discriminadas durante el proceso legal con base en su género, clase y sobre todo por el origen étnico.

## **Feminicidio**

Como el Comité lo sabe, el resultado más dramático de violencia contra las mujeres es su muerte, hecho conocido como feminicidio.

Desafortunadamente, en los últimos años se ha incrementado el número de feminicidios en Chiapas<sup>110</sup>. Sin embargo, no hay cifras claras sobre este fenómeno durante el periodo de revisión del informe del Estado. No existe una base de datos única desagregada por género, edad y grupo étnico de la víctima. Además existe una tendencia a negar y obstaculizar el acceso a la información y manipular datos y estadísticas relacionadas a la violencia de género y en especial a los feminicidios<sup>111</sup>. Todo ello impide la adopción de medidas adecuadas que hagan frente a la magnitud del problema. Además, la falta de medidas adecuadas para prevenir y dar respuesta a este delito, terminan por propiciar que la violencia contra de las mujeres se repita.

De acuerdo a la información recabada en los últimos años, Chiapas no garantiza el derecho a la justicia para las víctimas de feminicidio por distintas razones. No existen equipos multidisciplinarios para atender la violencia contra las mujeres ni para investigar los feminicidios. Tampoco hay una capacitación adecuada en materia de delitos basados en género y hay una constante rotación del personal al interior de las instituciones lo cual impide su especialización o el seguimiento de los casos. En Chiapas hay una falta de personal técnico o equipo necesario para efectuar pruebas de tipo químico y forense, así como todas las pruebas que sean requeridas para esclarecer los hechos investigados. Muchas de estas pruebas acaban siendo analizadas en el Distrito Federal. Igualmente, no existen protocolos de investigación especial y atención del delito de feminicidio, acordes a los estándares internacionales de derechos humanos. Muchas veces, los ministerios públicos exigen a las víctimas aportar más pruebas para continuar la investigación, sin asumir que es una responsabilidad de éstos.

---

<sup>110</sup> Por ejemplo, sólo en el último mes, los medios de comunicación han reportado los siguientes casos: Tapachula, frontera con Guatemala, fue brutalmente asesinada una mujer hondureña, posiblemente transmigrante. En la misma ciudad, un militar activo del Ejército mexicano asesinó con un disparo de arma de fuego a su esposa. En San Cristóbal de Las Casas, una estudiante fue privada de la vida y su cuerpo con huellas de violación y tortura abandonado en un terreno baldío. A principios de mayo, en Tuxtla Gutiérrez, fue asesinada otra estudiante. Igualmente, otra joven mujer fue asesinada por su ex pareja, quien mutiló su cuerpo para deshacerse de él. A principios de junio, fue encontrado el cuerpo de una joven mujer de Suchiate, la cual había sido reportada como desaparecida. Finalmente los medios informan que dos mujeres de Motozintla fueron asesinadas el pasado 4 de junio.

<sup>111</sup> Revista Proceso, Hallan cadáver de mujer desaparecida: <http://www.proceso.com.mx/?p=309760>

**Solicitamos al Comité de la CEDAW recomendar al Estado mexicano:**

1. Adoptar acciones con miras a fortalecer la capacidad institucional de instancias judiciales en Chiapas, como el Ministerio Público, la policía, los tribunales, y los servicios de medicina forense, entre otros.
2. Adoptar e implementar con la debida diligencia, las medidas legales y de otra naturaleza, necesarias para garantizar la efectiva implementación de la normativa que tiene por objetivo prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres, incluyendo el recién aprobado delito de feminicidio.
3. Adoptar medidas de protección para las víctimas y medidas especiales –de carácter legal y cualquier otro- para garantizar el acceso a la justicia para las mujeres que se encuentran en una situación de vulnerabilidad específica incluyendo a las niñas y mujeres indígenas, rurales, pobres o sin autonomía económica, migrantes en Chiapas, entre otras.
4. Diseñar e implementar protocolos de investigación especial y atención del delito de feminicidio, que contemple un enfoque multidisciplinario y con perspectiva de género y de etnia
5. Conformar una base de datos única de feminicidio, donde se incluyen variables sociodemográficas y geo-referenciales del delito. Dicha base debe ser de carácter público y de acceso expedito.
6. Asegurar la existencia de personal técnico y equipo necesario para efectuar pruebas de tipo químico y forense, así como todas las pruebas que sean requeridas para esclarecer los hechos investigados.
7. Garantizar la existencia de servicios de traducción/interpretación de calidad para todas las personas indígenas que intervienen en un proceso judicial. Dichos/as funcionarios/as deberán de contar con formación técnica en esta profesión y capacitados/as en materia de género.
8. Adoptar medidas inmediatas para garantizar la sensibilización y capacitación de las y los funcionarios encargados de prevenir y atender la violencia contra las mujeres, y de todos aquellos que participan en el proceso de justicia.
9. Aplicar las sanciones administrativas o penales a los funcionarios que discriminan y ejercer violencia institucional contra las mujeres y sus familiares en la búsqueda de justicia.

## 6.2 El caso de la tierra para las mujeres en Chiapas

A pesar de que la legislación mexicana reconoce a las mujeres el derecho de propiedad en igualdad a los hombres, la realidad en Chiapas muestra que las mujeres en la práctica, no han accedido a ella sino en un porcentaje muy bajo, muchas veces en forma temporal y en condiciones muy vulnerables<sup>112</sup>. En este sentido, solamente el 13% de las mujeres son propietarias de la tierra y de estas la mayoría son mestizas urbanas<sup>113</sup>.

La exclusión de las mujeres de la tierra refleja el carácter patriarcal del Estado mexicano, que está organizado sobre parámetros que privilegian a los hombres sobre las mujeres, a los mestizos sobre los indígenas y a la propiedad privada sobre la colectiva. Así, los hombres, considerados en su rol de jefes de familia y abastecedores, históricamente han sido considerados los dueños del patrimonio familiar que para el campesinado está constituido fundamentalmente por la tierra que trabajan con su familia para su sostenimiento vital.

Por la misma razón, procesos impulsados por el Estado nunca buscaron garantizar el acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra. Así, la reforma agraria concluyó sin brindarles a la mayoría de éstas, tierras para su explotación y supervivencia. Igualmente programas como el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede)<sup>114</sup>, cuyo propósito formal era “dar seguridad en la tenencia de las tierras de uso común, parcelas y solares urbanos”, ha causado divisiones y conflictos comunitarios, en donde las mujeres han sido las menos beneficiadas con la expedición de títulos y certificados agrarios.

Por último, las mujeres también se han visto afectadas de manera desproporcionada por las políticas comerciales y por las barreras de la globalización<sup>115</sup>. Ésta favorece la agricultura comercial a gran escala en detrimento de la producción para el autoconsumo<sup>116</sup> la cual es conducida por pequeños agricultores, los cuales en su mayoría son familias campesinas en donde normalmente son las mujeres las más pobres.

La transmisión de tierras a través de la herencia presenta variaciones en el estado de Chiapas, sin embargo generalmente son los hombres los que heredan. La tradición

---

<sup>112</sup> Olivera Mercedes, et al, “Exclusión de las Mujeres Indígenas y Campesinas de la Propiedad de la Tierra” Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas, Foro “Mujeres y tierra en Chiapas: Discusión sobre los fundamentos teóricos, jurídicos y de género”, 8 y 9 de julio de 2005.

<sup>113</sup> Según los datos de la Registro Agrario Nacional, sólo son mujeres titulares el 5% de los ejidatarios y el 8% de los comuneros. Información contenida en la publicación Olivera y Rasgado. *La Propiedad de la tierra entre las mujeres de Chiapas*. CDMCH. 2005.

<sup>114</sup> Ahora denominado Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR)

<sup>115</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres*, Sonia Montano y Vivian Milosavljevic, CEPAL - Serie Mujer y Desarrollo No. 98, Santiago de Chile.

<sup>116</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Plan de Acción sobre Género y desarrollo (Género, la clave para el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria), Roma, Italia 2003, pág. 7. Disponible en Internet en: <http://www.fao.org/docrep/005/y3969s/y3969s02.htm>.

marca que el heredero debe quedarse como responsable de la familia y acoger a la madre y las hijas solteras cuando muere el padre; sin embargo esto se ha trastocado; los hijos que heredan con frecuencia no se hacen cargo de su madre y hermanas solteras, sino asumen la propiedad como individual y cada vez con un sentido mayor de propiedad privada<sup>117</sup>.

Otro factor importante es que a pesar de que la legislación agraria vigente establece disposiciones que contemplan el acceso de las mujeres a la tenencia de la tierra, en la práctica por los usos y costumbres en los núcleos agrarios nulifican los mecanismos legales de igualdad, existiendo poca o nula atención por parte de las instituciones agrarias, como la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, en verificar el respeto de los derechos, especialmente cuando se trata de las mujeres. Al respecto, nuestras organizaciones han documentado casos en donde autoridades rurales, en aplicación de normas discriminatorias, han forzado a las mujeres a dejar sus tierras o las han expulsado de la comunidad.

**Caso 4: “Mujeres del Ejido de Bellavista”.** El 29 de agosto de 2001 fue aprobado por ejidatarios del Bellavista del Norte, en el municipio de Frontera Comalapa, el reglamento interno del ejido, el cual fue inscrito en el Registro Agrario Nacional. Éste indicaba que “Las mujeres del ejido que se unan en matrimonio o unión libre con hombres ajenos al ejido, deberán radicar fuera del ejido (...). Quien no cumpla será desalojado del ejido”. La disposición fue aplicada a varias mujeres quienes fueron expulsadas de la comunidad. Un grupo de mujeres impugnaron el reglamento interno ante el tribunal agrario, quien finalmente lo anuló. Sin embargo la sentencia no ha sido ejecutada y el reglamento se sigue aplicando a otras mujeres. Así muchas mujeres y sus familias, siguen siendo forzadas a abandonar su tierra bajo amenazas de ser desalojadas o impidiéndoles el uso de servicios básicos como el agua.

Las consecuencias de esta situación son sumamente negativas para las mujeres: el no tener tierra no sólo las hace dependientes económicamente, lo cual pone a las mujeres en una situación de mayor vulnerabilidad frente a la violencia de género. Igualmente limita la participación política de las mujeres rurales en tanto en las comunidades rurales, son los propietarios de la tierra quienes pueden opinar y participar en las asambleas comunitarias. De esta forma, normalmente son los hombres los que acaban mediando los derechos de las mujeres quienes no participan en los procesos comunitarios de toma de decisión.

---

<sup>117</sup>Pozas, Ricardo: Chamula. INI. México 1962. Guiteras, Calixta: Los Peligros del Alma. INI 1957. Alfredo Rasgado: "Sistema de cargos, herencia y propiedad en Chanal" en Olivera Mercedes (coord.) De subordinaciones y Rebeldías. Las Mujeres Indígenas de Chiapas. UNICACH- UNACH-CONACYT 2004.; Reyes Ramos Ma. Eugenia La propiedad de la Tierra en Chiapas. UAM- UNAM 2008.; Olivera Mercedes y Gabriela Ortiz, Exclusión de las mujeres de la propiedad en Chiapas. en Olivera, Mercedes Violencia Femicida en Chiapas. p. 327- 394 CESMECA- UNICACH 2008; Eugenia Bayona, Mujeres marginales de Chiapas: Situación, Condición y Participación UNICACH 2011, pág. 56.

**Solicitamos al Comité de la CEDAW recomendar al Estado mexicano:**

1. Adoptar medidas que incentiven la participación activa de las mujeres rurales en la vida política y económica de sus pueblos y comunidades.
2. Diseñar e implementar una política agraria con perspectiva de género, que garantice a las mujeres rurales acceso pleno a los recursos económicos, incluyendo la propiedad y los derechos que derivan de ésta, así como participación política y social en la vida económica y política de sus pueblos
3. Revisar el marco normativo agrario para eliminar las disposiciones que favorecen la discriminación de género, de acuerdo a los parámetros internacionales de derechos humanos.
4. Llevar a cabo las reformas legales necesarias, a nivel constitucional, para garantizar la existencia de la “propiedad familiar”, dentro de los ejidos y comunidades, como mecanismo que permitiría la igualdad entre mujeres y hombres.
5. Adoptar las medidas necesarias para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de prácticas consuetudinarias discriminatorias de las mujeres en ejidos y comunidades.