



# Mujeres Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá





Organización de los  
Estados Americanos

**CIDH** Comisión  
Interamericana de  
Derechos Humanos

## **COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

OEA/Ser.L/V/II.

Doc. 30/14

21 diciembre 2014

Original: Inglés

# **Mujeres Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá**

2014

[www.cidh.org](http://www.cidh.org)

**OAS CATALOGING-IN-PUBLICATION DATA**

Inter-American Commission on Human Rights.

Mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en  
Columbia Británica, Canadá / Comisión Interamericana  
de Derechos Humanos.

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/V/II)

ISBN 978-0-8270-6323-5

1. Indian women—Crimes against—Canada. 2. Indian  
women—Violence against—Canada. I. Title. II. Series.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.30/14

# **COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

## **Miembros**

---

Tracy Robinson

Rose-Marie Belle Antoine

Felipe González

José de Jesús Orozco Henríquez

Rosa María Ortiz

Paulo Vannuchi

James L. Cavallaro

## **Secretario Ejecutivo**

---

Emilio Álvarez-Icaza Longoria

## **Secretaria Ejecutiva Adjunta**

---

Elizabeth Abi-Mershed

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 21 de diciembre de 2014

# TABLA DE CONTENIDOS

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>9</b>
<hr/>	
<b>CAPÍTULO 1   INTRODUCCIÓN</b>	<b>15</b>
<hr/>	
A. <i>Visión general sobre las cuestiones a ser abordadas</i>	17
B. <i>La jurisdicción de la CIDH respecto de Canadá</i>	21
C. <i>Consideraciones Preliminares</i>	22
D. <i>Contexto de los Pueblos Indígenas bajo el Derecho Canadiense</i>	22
<b>CAPTÍTULO 2   MUJERES INDÍGENAS DESAPARECIDAS Y ASESINADAS EN COLUMBIA BRITÁNICA</b>	<b>27</b>
<hr/>	
A. <i>Examen de las características de los asesinatos y desapariciones</i>	29
B. <i>Mujeres Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Prince George</i>	31
C. <i>Mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en el Downtown East Side (DTES) de Vancouver</i>	34
D. <i>Experiencia de los familiares y las víctimas</i>	36
<b>CAPÍTULO 3   VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES INDÍGENAS EN COLUMBIA BRITÁNICA</b>	<b>37</b>
<hr/>	
A. <i>Mujeres Indígenas en Canadá</i>	39
1. <i>Leyes que determinaban el estatus aborigen</i>	40
2. <i>Legado de las Escuelas Residenciales</i>	43
B. <i>Discriminación y desigualdad contra las mujeres indígenas</i>	44
1. <i>La naturaleza de la violencia contra las mujeres indígenas y sus manifestaciones</i>	49
2. <i>El vínculo entre discriminación y violencia</i>	52
<b>CAPÍTULO 4   LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO</b>	<b>55</b>
<hr/>	
A. <i>Las obligaciones de Canadá de proteger a los pueblos e individuos indígenas</i>	57
1. <i>Consideraciones preliminares</i>	57

2. Marco Nacional	60
3. Obligación internacional de protección a los pueblos e individuos indígenas	61
<b>B. La obligación de garantizar los derechos de las mujeres a la igualdad, la no discriminación y a una vida libre de violencia</b>	<b>64</b>
1. Marco Nacional	64
2. Obligaciones Internacionales de garantizar los derechos de las mujeres a la igualdad, la no discriminación y la no violencia	66
<b>C. La Obligación de Debida Diligencia</b>	<b>72</b>
<b>D. El vínculo entre debida diligencia, violencia y discriminación</b>	<b>81</b>

## **CAPÍTULO 5 | LA RESPUESTA DE CANADÁ FRENTE A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES INDÍGENAS EN COLUMBIA BRITÁNICA: AVANCES Y DESAFÍOS**

---

<b>A. Investigación de los casos de mujeres y niñas indígenas desaparecidas y asesinadas</b>	<b>87</b>
1. División de competencias y roles	87
2. Servicio policial en Columbia Británica	88
3. Investigaciones en Prince George y en el Downtown Eastside de Vancouver	90
4. La experiencia de las familias	93
<b>B. Medidas para evaluar las deficiencias y proponer avances en el esclarecimiento y el establecimiento de responsabilidades</b>	<b>95</b>
1. Investigaciones	95
<i>a. Investigaciones de la sociedad civil</i>	95
<i>b. Investigación Oficial – Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas del Gobierno de Columbia Británica (MWCI)</i>	96
2. Mecanismos de supervisión policial	104
3. Comisión de Quejas Públicas	105
4. Oficina de Investigaciones Independientes	106
<b>C. Prevención, Concientización, Educación y Servicios a las Víctimas</b>	<b>106</b>
1. Recolección de Datos	106
<i>a. Falta de estadísticas desagregadas</i>	109
<i>b. Limitaciones del sistema de recopilación de estadísticas del Centro de Información de la Policía de Canadá (CPIC)</i>	110

<i>c. Otras fuentes de estadísticas</i>	<i>111</i>
<b>2. Capacitación</b>	<b>111</b>
<b>3. Servicios</b>	<b>113</b>
<b>4. Reformas Legales</b>	<b>116</b>
<b>5. Medidas para promover la participación de las mujeres indígenas en las políticas públicas</b>	<b>117</b>
<b>6. Medidas para abordar la discriminación estructural</b>	<b>118</b>
<b>a. El Enfoque Actual, el Establecimiento de una Investigación Nacional y Prioridades Futuras</b>	<b>122</b>
<b>CAPÍTULO 6   CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>127</b>

---



# RESUMEN EJECUTIVO



## RESUMEN EJECUTIVO

1. Este informe aborda la situación de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Se analizan el contexto en que las mujeres indígenas han desaparecido y han sido asesinadas durante los últimos años y la respuesta del Estado canadiense hacia esta situación de derechos humanos. El informe ofrece recomendaciones orientadas a ayudar a Canadá a fortalecer sus esfuerzos para proteger y garantizar los derechos de las mujeres indígenas.
2. Las mujeres y niñas indígenas en Canadá han sido asesinadas o han desaparecido a una tasa cuatro veces mayor a la proporción de mujeres indígenas en la población canadiense, que es del 4,3%. Las mejores cifras disponibles fueron recopiladas por la organización sin fines de lucro Native Women's Association of Canada (NWAC) a través de una iniciativa financiada por la entidad de gobierno Status of Women Canada. Al 31 de marzo de 2010, NWAC recopiló información sobre 582 casos de mujeres y niñas indígenas desaparecidas o asesinadas en todo el país durante los últimos 30 años. Desde hace mucho tiempo, las organizaciones de la sociedad civil han sostenido que la cifra podría ser mucho mayor, y nuevas investigaciones indican que más de mil mujeres indígenas en Canadá podrían estar desaparecidas o muertas. A pesar de que se han identificado tanto a nivel nacional como internacional cifras altas de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Canadá, no existen estadísticas confiables que puedan ayudar a obtener una comprensión más profunda de este problema. El propio gobierno reconoce que las estadísticas oficiales de Canadá no constituyen una información precisa sobre las verdaderas cifras de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas. Además, no existe una fuente confiable de datos desglosados sobre la violencia en contra de mujeres y niñas indígenas, puesto que la policía en Canadá no informa ni registra consistentemente si las víctimas de delitos violentos son indígenas.
3. Como se explica en el informe, las cifras de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas son de especial preocupación si se consideran a la luz del hecho de que los pueblos indígenas representan un porcentaje pequeño de la población total de Canadá. Aunque la información recibida por la Comisión señala que éste podría ser un fenómeno que afecta a la totalidad del país, el informe se centra en la situación en Columbia Británica debido a que el número de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas ahí es más alto en términos absolutos a cualquier otra provincia o territorio en Canadá.
4. Columbia Británica tiene 160 casos, que implican el 28% de la base de datos total de 582 documentados por NWAC, seguida por Alberta con 93 casos, 16% del total. Las altas cifras de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica están concentradas en dos áreas distintas de la provincia: Prince George, en la parte norte de la provincia; y el *Downtown East Side*, un área del centro de Vancouver, la ciudad más grande y el área metropolitana de la provincia.
5. Las desapariciones y asesinatos de mujeres indígenas en Canadá son parte de un patrón más amplio de violencia y discriminación en contra de las mujeres indígenas en el país. Diversos informes oficiales y de la sociedad civil demuestran que las mujeres indígenas son víctimas de tasas más altas de violencia cometida por personas extrañas como conocidas que las mujeres no indígenas. Durante la visita de la CIDH, el gobierno canadiense indicó que las mujeres indígenas están significativamente sobre representadas entre las víctimas de homicidio y también son tres veces más propensas a ser víctimas de violencia que las mujeres no indígenas. Asimismo, las mujeres indígenas sufren con mayor frecuencia de las formas más severas de violencia doméstica que las mujeres no indígenas.

6. De acuerdo con la información recibida, la policía no ha prevenido ni protegido adecuadamente a las mujeres y niñas indígenas de homicidios, desapariciones y formas extremas de violencia, y tampoco ha investigado de manera diligente y oportuna estos actos. Los familiares de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas han descrito actitudes desdeñosas de los funcionarios de policía que trabajan en sus casos, la falta de recursos adecuados asignados a ellos y una prolongada ausencia de investigaciones y de reconocimiento de un patrón de violencia. Además, la existencia de múltiples jurisdicciones de policía en Columbia Británica ha resultado en confusiones entre la Real Policía Montada de Canadá y el Departamento de Policía de Vancouver sobre la responsabilidad de las investigaciones. Esta situación a su vez ha perpetuado la violencia, puesto que las omisiones al momento de hacer cumplir las consecuencias relativas a estos delitos han generado impunidad tanto real como percibida. Los tipos de irregularidades y deficiencias que se han denunciado y documentado incluyen: defectos en el registro y en el seguimiento de las denuncias sobre mujeres desaparecidas; inadecuadas estrategias proactivas para prevenir mayores daños a las mujeres en *Downtown Eastside*; falta de consideración y seguimiento apropiado de todas las estrategias investigativas, omisiones al momento de abordar asuntos que involucran a distintas jurisdicciones; coordinación ineficiente entre las fuerzas y agencias de la policía; y trato insensible hacia las familias.
7. Las autoridades canadienses y las organizaciones de la sociedad civil coinciden en gran medida sobre las causas de estos altos niveles de violencia en contra de las mujeres indígenas y sobre las vulnerabilidades existentes que hacen a las mujeres indígenas más susceptibles a la violencia. Estas causas fundamentales se relacionan con una historia de discriminación que se inicia con la colonización y que continúa a través de leyes y políticas deficientes e injustas — como el *Indian Act* y la asistencia forzada a escuelas residenciales— que les continúa afectando. En este sentido, el conjunto de leyes que determinan el estatus de aborigen establecido en el *Indian Act*, restringió la libertad de las mujeres que se identificaban a sí mismas como indígenas para ser reconocidas como tales. Asimismo, el programa de escuelas residenciales separó a las y los niños indígenas de sus familias, comunidades y herencia cultural.
8. Como consecuencia de esta discriminación histórica, la CIDH observa que las niñas y mujeres indígenas constituyen uno de los grupos más desventajados en Canadá. La pobreza, la vivienda inadecuada, y la relegación económica y social, entre otros factores, contribuyen a su mayor vulnerabilidad a la violencia. Adicionalmente, las actitudes prevalentes de discriminación — principalmente relacionadas con el género y la raza— y los estereotipos arraigados a los que se han visto sujetas, exacerban su vulnerabilidad.
9. La Carta de la OEA y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre constituyen fuentes de obligación jurídica para los Estados miembros de la OEA, incluyendo Canadá. Los organismos de los sistemas universal y regional para la protección de los derechos humanos han desarrollado jurisprudencia que reconoce tanto los derechos de los pueblos indígenas como la obligación de garantizar los derechos de la mujer, que en ambos casos incluyen los derechos a la igualdad, la no discriminación y la no violencia. En este sentido, los sistemas universal y regional de derechos humanos han desarrollado un conjunto de principios para la aplicación de estándares de debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres, así como estándares específicos relativos a mujeres desaparecidas.
10. Los sistemas universal y regionales también han subrayado que la falta de actuación con debida diligencia por parte de un Estado con respecto a casos de violencia contra las mujeres constituye una forma de discriminación. La ausencia de debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres indígenas es especialmente grave, pues afecta no solamente a las víctimas, sino también a sus familias y a las comunidades a las que pertenecen. Adicionalmente, dado el estrecho vínculo

entre los riesgos más altos de violencia que enfrentan las mujeres indígenas y las desigualdades sociales y económicas que experimentan, los Estados deben adoptar medidas específicas para abordar las disparidades sociales y económicas que afectan a las mujeres indígenas.

11. La CIDH subraya que abordar la violencia contra las mujeres indígenas no es suficiente a menos que los factores subyacentes de la discriminación racial y de género que originan y exacerban la violencia sean abordados de forma comprehensiva. Un enfoque comprehensivo holístico aplicado a la violencia contra las mujeres indígenas significa abordar las desigualdades pasadas y presentes institucionales y estructurales que enfrentan estas mujeres. Entre los elementos a ser abordados se encuentran el despojo de sus tierras, así como las leyes y políticas que históricamente han afectado negativamente a las mujeres indígenas, poniéndolas en una situación desigual, y que han impedido el pleno disfrute de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
12. La CIDH reconoce los esfuerzos del Estado para hacer frente a la situación de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica. Los hallazgos del informe de la Comisión de Investigación sobre Mujeres Desaparecidas en relación con las irregularidades en el manejo de las investigaciones pueden servir como un punto de partida para realizar reformas a la función investigativa. Esto puede ayudar a prevenir irregularidades en las investigaciones de futuras desapariciones o asesinatos de mujeres indígenas. Con respecto a los casos del pasado examinados en este informe, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos, el Estado canadiense está obligado a continuar la investigación de los casos sin resolver de mujeres indígenas desaparecidas. Al respecto, la Comisión ha tomado conocimiento de muchos casos en los que las investigaciones continúan pendientes o las autoridades decidieron no llevar adelante el proceso penal. La CIDH enfatiza la importancia del derecho de las familias y parientes a conocer la verdad de lo ocurrido con sus seres queridos. Las autoridades no pueden justificar la falta de conclusión de una investigación o de un proceso penal con base en la prueba insuficiente, si la razón para esa insuficiencia está en las deficiencias o irregularidades de la investigación.
13. Adicionalmente, la CIDH observa que el Estado debe proporcionar una respuesta nacional coordinada para abordar los factores sociales y económicos que impiden que las mujeres indígenas disfruten sus derechos sociales, económicos y culturales, así como civiles y políticos, cuya violación constituye una causa fundamental de su exposición a mayores riesgos de violencia.
14. La CIDH también identifica desafíos pendientes en el proceso de coordinación e implementación de las políticas, servicios e iniciativas generales del Estado identificadas en este informe. La CIDH observa que el Estado debe mejorar su mecanismo de consultas con las distintas partes involucradas, especialmente incluyendo mujeres indígenas, grupos de mujeres indígenas, organizaciones de la sociedad civil, y familias y parientes de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas, a fin de que estos mecanismos sean exitosos.
15. A partir de su análisis a fondo de la situación de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica, en el presente informe la Comisión formula una serie de recomendaciones para el Estado de Canadá. La CIDH observa la disposición y la apertura del Estado canadiense, tanto a nivel federal como provincial, para discutir la situación, sus causas y las maneras adicionales en que puede abordarse. La CIDH también reconoce los pasos que ha dado ya el Estado canadiense, tanto a nivel federal como provincial, para hacer frente a algunos de los problemas y desafíos particulares que deben enfrentar las mujeres y niñas indígenas en Canadá, y específicamente en Columbia Británica, varios de los cuales se han identificado en este informe. En vista del compromiso del Estado de mejorar los derechos y circunstancias de las mujeres indígenas, la CIDH espera que las conclusiones y recomendaciones que se plantean en este informe ayuden a llevar su compromiso al terreno de la práctica.



CAPÍTULO 1  
INTRODUCCIÓN



# INTRODUCCIÓN

## A. Visión general sobre las cuestiones a ser abordadas

1. El presente informe aborda la situación de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Analiza el contexto en el cual las mujeres indígenas han desaparecido y han sido asesinadas durante los últimos años así como la respuesta a este asunto de derechos humanos por parte del Estado de Canadá (“el Estado”, “el Estado canadiense” o “Canadá”). El informe ofrece recomendaciones con el objetivo de asistir al Estado en el fortalecimiento de sus esfuerzos por proteger y garantizar los derechos de las mujeres indígenas. En sus observaciones al respecto, el Estado canadiense reconoció el trabajo de la CIDH en la preparación del informe y señaló que esta situación sigue siendo motivo de preocupación para todos los niveles del gobierno de Canadá, para las organizaciones y comunidades aborígenes y para los canadienses en general<sup>1</sup>. Además, el gobierno afirmó: “Canadá ha señalado claramente que en nuestra sociedad no se tolerarán actos de violencia abominables y mantiene su compromiso de tomar medidas para abordar la situación de las mujeres y niñas aborígenes desaparecidas y asesinadas en Canadá”<sup>2</sup>.
2. Este informe y la visita de trabajo que lo precedió se deben a información recibida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“CIDH” o “Comisión”) en relación con la situación que atraviesan las mujeres y niñas indígenas en Canadá. En particular, las niñas y mujeres indígenas en Canadá han sido asesinadas o han desaparecido en una tasa cuatro veces mayor a la proporción de mujeres indígenas en la población canadiense, que es del 4.3%. La información recibida por la Comisión indica que este podría ser un fenómeno de alcance nacional. No obstante, este informe se enfoca en la situación en Columbia Británica, debido a que el número de mujeres desaparecidas o asesinadas ahí es superior en términos absolutos a cualquier otra provincia o territorio en Canadá.
3. El 28 de marzo de 2012, la CIDH celebró una audiencia sobre “la Situación de las Mujeres y Niñas Aborígenes en Canadá” solicitada por la *Native Women’s Association of Canada* (“NWAC”), la *Canadian Feminist Alliance for International Action* (“FAFIA”), y la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Miami. La audiencia se enfocó en las tasas desproporcionadamente altas de asesinatos y desapariciones que afectan a las mujeres indígenas, así como a las alegaciones según las cuales las omisiones de la policía y la discriminación sistemática han obstruido el acceso a la justicia de los familiares de las víctimas así como la adecuada protección de las mujeres indígenas. Según la información disponible, existen en Columbia Británica aproximadamente 160 casos documentados de mujeres indígenas desaparecidas o asesinadas, cifra que excede la de cualquier otra provincia<sup>3</sup>. Esta cifra no incluye el potencialmente alto número de casos que no han sido documentados, debido a la marginalización y el miedo

<sup>1</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, 30 de octubre de 2014.

<sup>2</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, 30 de octubre de 2014.

<sup>3</sup> NWAC, Hoja Informativa: Mujeres y Niñas Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica. Disponible en: [http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/FACT%20SHEET\\_BC.pdf](http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/FACT%20SHEET_BC.pdf)

de las víctimas así como a las deficiencias en la investigación. La mayoría de estos casos involucra a jóvenes mujeres menores de 30 años y, entre aquellas respecto de las cuales existe información disponible sobre sus hijos, 88% eran madres. En los casos sobre los que se han presentado cargos, 49% de las mujeres fueron asesinadas por extraños o por conocidos, y no por miembros de la familia, una tasa significativamente más alta que la del resto de la población. Esto indica que las mujeres y niñas indígenas podrían estar en un riesgo más alto de ser víctimas de depredadores sexuales, asesinos en serie y otros criminales.

4. Con posterioridad a la audiencia, mediante una carta de fecha 26 de abril de 2012, la CIDH solicitó información del Estado canadiense con base en el artículo 18 del Estatuto de la CIDH<sup>4</sup>. El gobierno de Canadá respondió a la solicitud de información de la Comisión el 23 de julio de 2012, ofreciendo detalles sobre sus programas y políticas relativos a mujeres indígenas. Mediante una carta emitida el 14 de agosto de 2012, la Comisión solicitó una visita de trabajo a Canadá. La visita tenía como propósito examinar la situación de las mujeres y niñas indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica, así como los esfuerzos del Estado para responder a este asunto de derechos humanos.
5. El 12 de marzo de 2013, se celebró una segunda audiencia para dar seguimiento a la “Situación del Derecho a la Vida de las Mujeres y Niñas Indígenas en Canadá”<sup>5</sup>. Durante la audiencia, la CIDH reiteró su solicitud para visitar el país. El 17 de julio de 2013, el Gobierno de Canadá invitó formalmente a una delegación de la CIDH para que visite Canadá y evalúe la situación.
6. La Comisión llevó a cabo su visita entre el 6 y el 9 de agosto de 2013. La visita estuvo liderada conjuntamente por la Comisionada Tracy Robinson, Vice Presidenta de la CIDH y Relatora sobre los Derechos de las Mujeres, y la Comisionada Dinah Shelton, Relatora sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Las Comisionadas fueron acompañadas de dos miembros de la Secretaría de la CIDH.
7. La visita inició en Ottawa, la capital de la nación, el 6 de agosto, y continuó con reuniones en Columbia Británica, específicamente en Prince George y en Vancouver y los territorios bajos que lo rodean, y concluyó el 9 de agosto de 2013. En Ottawa las Relatoras se reunieron con funcionarios del gobierno federal, incluyendo: el Excmo. Bernard Valcourt, Ministro de Asuntos Aborígenes y del Norte de Canadá (“AANDC” por sus siglas en inglés); Jason Mac Donald, subjefe del Estado Mayor y Josee Touchette, Viceministra Adjunta (“SADM” por sus siglas en inglés) para la Política y Dirección Estratégica, (AANDC); Colleen Swords, Ministro Adjunto de AANDC; François Ducros, Viceministro Adjunto (“ADM” por sus siglas en inglés) de Educación y Programas y Agrupaciones de Desarrollo Social, AANDC; Andrew Saranchuk, ADM, Reconciliación y Asuntos Individuales, AANDC; Dan Gaspé, Director de Vivienda Aborigen, *Canadian Mortgage & Housing Corporation*; Doug Murphy, Director Principal, Dirección de Política Social de la División de Seguridad de Ingresos, de Políticas y Estrategias e Investigación, Recursos Humanos y Desarrollo Social de Canadá; Gail Ksonzyna, Director Senior de Administración de Asuntos Aborígenes, Habilidades, Empleo, Recursos Humanos y Desarrollo Social de Canadá; Kathy Aucoin, Jefe de Integración, Análisis e Investigación, Centro Canadiense de Estadísticas de Justicia, *Statistics Canada*; Linda Savoie, Directora General del Programa de la Mujer, *Status of Women Canada* (“SWC”); Debra Gillis, Directora General Interina, Programa Interprofesional de Asesoramiento y Apoyo de Salud de Canadá; Patrick Boucher, A / ADM de Política Estratégica,

<sup>4</sup> El Artículo 18 del Estatuto de la CIDH otorga a la Comisión Interamericana la función principal de estimular la conciencia y la defensa de los derechos humanos. El mismo artículo establece que la Comisión podrá solicitar que los gobiernos de los Estados le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos.

<sup>5</sup> CIDH, 147 Período de Sesiones, Situación del Derecho a la Vida de las Mujeres y Niñas Indígenas en Canadá. 12 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/advanced.aspx?lang=en>

Seguridad Pública de Canadá; Glen Linder, Director de Asuntos Internacionales, Seguridad Pública de Canadá; Angela Connidis, A / ADM de Seguridad Comunitaria y Asociaciones, Seguridad Pública de Canadá; Janice Armstrong, Subdirectora Encargada, Contratos y Vigilancia Aborigen, Real Policía Montada del Canadá (“RCMP” por sus siglas en inglés); Superintendente Tyler Bates, Director de la Policía Nacional de Aborígenes y Servicios de Prevención de Delitos, Real Policía Montada; Jodie van Dieen, A / ADM, Sector de Derecho Público, Departamento de Justicia; (“DOJ” por sus siglas en inglés), Barbara Merriam, A / ADM Principal, Sector Política, Departamento de Justicia; Ntunga Masozera, Dirección de Innovaciones, Análisis e Integración del Departamento de Justicia; Stephanie Dulude, Dirección de Implementación de Políticas del Departamento de Justicia; Karolyn Lui, Dirección de Justicia Aborigen del Departamento de Justicia; Perla Bejjani, Sección de Derechos Humanos del Departamento de Justicia.

8. En Ottawa, las Relatoras se reunieron también con: Jean Crowder y Susan Truppe, Comité Especial del Senado sobre Violencia contra la Mujer; Michael Smith, Analista de Políticas Senior, Iniciativa Nacional Aborigen; Harvey Goldberg, Director General Adjunto, Centro de Conocimiento de la Comisión, Comisión de Derechos Humanos de Canadá; Ian Phail, Director Interino, y Richard Evans, Director Senior, Comisión de Denuncias Públicas contra la RCMP (“CPC”); Sue O’Sullivan, Defensora del Pueblo General para las Víctimas de Delitos y Christina MacDonald, Gerente de Comunicaciones, Oficina del Defensor del Pueblo Federal para las Víctimas de Delito; y Valerie Oles, Gerente de Revisión de Denuncias, Oficina del Defensor del Pueblo Federal para las Víctimas de Delito.
9. En Columbia Británica, las Relatoras se reunieron con funcionarios federales y provinciales incluyendo a Suzanne Anton, Fiscal General, Ministerio de Justicia; Peter Cunningham, ADM, Clayton Pecknold, ADM y Director de la División de Servicios Policiales, Rama de Vigilancia y Seguridad; Lynda Cavanaugh, ADM, Seguridad Comunitaria y Delitos; Sophie Mas, Gerente Senior de Proyectos, Rama de Vigilancia y Seguridad; Departamento de la Policía de Vancouver, Jefe Alguacil Jim Chu<sup>6</sup>; Superintendente en Jefe Rod Booth, RCMP División de Prince George; Sargento del Estado Mayor Wayne Clary, RCMP División de Prince George; y Superintendente Paul Richards, RCMP División de Prince George; Lynda Cavanaugh, Ministerio de Justicia, ADM, Seguridad Comunitaria y Delitos; Taryn Walsh, Ministerio de Justicia, Directora Ejecutiva, Servicios a las Víctimas y Prevención de Delitos; Peter Cunningham, Ministerio de Relaciones Aborígenes y Reconciliación, ADM, Alianzas y Renovación Comunitaria; Consejo de Mujeres Aborígenes (MACAW); Wendy Grant John, Presidenta, Kim Baird, Paulette Flamond, Mary Teegee, Charlene Belleau y Debbie Williams. En Prince George las Relatoras se reunieron con el MLA de Prince George Mike Morris, el Alcalde Shari Green y el Consejero Albert Koehler.
10. Las Relatoras se reunieron también con el Director Civil en Jefe Richard Rosenthal y Tansey Ramanzin, Oficina de Investigaciones Independientes de Columbia Británica; el Comisionado Wally Oppal, Comisión de Investigación sobre Desapariciones de Mujeres de Columbia Británica; y Art Vertlieb, Consejera Senior de la Comisión, Comisión de Investigación sobre Desapariciones de Mujeres de Columbia Británica.
11. Además las Relatoras se reunieron con el Gran Jefe Edward John, *First Nations Summit* (“FNS” por sus siglas en inglés); Cheryl Casimer, FNS; Robert Phillips, FNS; Stacey Edzerza Foz, FNS.
12. Adicionalmente, en Ottawa y Columbia Británica la CIDH recibió información y testimonios de familiares de las víctimas y se reunió con representantes de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, pueblos indígenas, y otras organizaciones y representantes de la

<sup>6</sup> El Jefe Alguacil Jim Chu participó de una teleconferencia.

sociedad civil a nivel nacional y provincial, incluyendo, entre otros: Michele Audette, Presidente de la *Native Women's Association of Canada* ("NWAC"); Claudette Dumont-Smith, Directora Ejecutiva, NWAC; Irene Goodwin, NWAC; Jackie Brennan, NWAC; Shelagh Day, *Canadian Feminist Alliance for International Action* ("FAFIA"); Sharon McIvor, FAFIA; Gwen Brodsky, asesora para NWAC y FAFIA; Alex Neve, Secretario General, Amnistía Internacional Canadá; Craig Benjamin, Amnistía Internacional; Jackie Hansen, Amnistía Internacional; Marie-Even Bordeleau, *Quebec Native Women*; Karen Campbell, *Assembly of First Nations* ("AFN"); Johanna Jimenez-Pardo, AFN; Frances Daly, Minwaashin Lodge; Mary Daoust, Minwaashin Lodge; Holly Johnson, FAFIA; Denise Stonefish, *Association of Iroquois and Allied Indians*, representante para Ontario del Consejo de Mujeres de la AFN; Lorraine Netro, Consejo de Mujeres de la AFN.

13. En Vancouver, la delegación se reunió con Darcie Benett, Pivot Legal Society; Josh Paterson, *BC Liberties Association*; Micheal Vonn, *BC Liberties Association*; Jill Chettiar, *Sex Workers United Against Violence*; Bridget Tolley, *Families of Sisters in Spirit*; Sandra Laframboise, *Dancing to Eagle Spirit Society*; Asia Crapska, *Justice for Girls*; Margot Young, *Jurisprudencia UBC, Justice for Girls*; Natalie Clark, Trabajo Social UBC, *Indigenous Girls Groups*; Laura Holland, *Aboriginal Women's Action Network*; Suzanne Jay, *Asian Women Coalition Ending Prostitution*; Cherry Smiley, *Indigenous Women Against the Sex Industry*; Jackie Lynne, *Indigenous Women Against the Sex Industry*; Lisa Sparrow, *Vancouver Rape Relief*; Summer-Rain Bentham, *Vancouver Rape Relief*; Alice Lee, *Asian Women Coalition Ending Prostitution*; Hilla Kerner, *Asociación Canadiense de Centros de Abuso Sexual*; Janine Benedet, asesora para la Coalición de Mujeres para la Abolición de la Prostitución; Keira Smith-Tague, *Vancouver Rape Relief, Women's Shelter*; Angela Marie MacDougall, *Battered Women's Support Services*; Loreley Williams, *Vancouver Aboriginal Community Policing Centre, Aboriginal Front Door, Butterflies in Spirit*; Celia Pinette, UBCIC; Cori Kelly, *Raincity Housing*; Coola Louis, UBCIC; Scarlett Lake, PACE; Marlene Jo-Anne Martin, Young; Ann Livingston, Elsie Jones Sebastian, familiares de mujeres desaparecidas; Brandy Kane, *Battered Women's Support Services*; Myrna Cranmer, *Atira Women's Resource*; Veronica Butler; Sandra Sagnom; Paulena Smith, Barbara Nelson; Michele Pineault; Danielle Fayant; Isabella Diana Erney.
14. En Prince George, la delegación también se reunió con: Chief Fred Sam, *Nak'azdi*; Chief Archie Patrick, *Stallat'en First Nation*; Tribal Chief Terry Teegee, *Carrier Sekani Family Services*; Dom Norris, *Prince George Métis Elders*, UNBC Jackie Thomas, *Saik'uz First Nation*; Veronica Thomas, *Saik'uz First Nation*; Wendy Kellas, *Carrier Sekani Family Services*; Brenda Wilson, *Carrier Sekani Family Services*; Mary Teegee, *Carrier Sekani Family Services, Highway of Tears Initiative*; Maris Erickson, *Carrier Sekani Family Services*; Soo Yinka Erickson-Michel, *Carrier Sekani Family Services, Shuswap National Tribal Council*; Theresa John, *Native Court workers of BC, Counseling Association of British Columbia*; Siam Moody, Coordinador Aborigen de *John Howard Society*; Ann Marie Sam, *Nak'azdi*; Gloria George, *First Nations Elders, Native Court workers of BC, First Nations Centre*, UNBC, *Wet'suwet'en Hereditary Chiefs*; Karen Sharp, *Carrier Sekani Tribal Council*; Vivian Tom, *Wet'suwet'en First Nation*.
15. Las Relatoras desean agradecer a todos los funcionarios y al personal del Gobierno de Canadá por su hospitalidad durante la visita. Canadá proporcionó plena asistencia y cooperación durante la visita, lo que permitió que las Relatoras lleven a cabo un programa de actividades extensivo en el ejercicio de sus mandatos. Las Relatoras también desean extender su agradecimiento a los representantes de la sociedad civil canadiense, en especial a NWAC y FAFIA, *Carrier Sekani Tribal Council* y Amnistía Internacional por poner a su disposición información y asistir a la CIDH en la preparación y organización de su visita. Finalmente, las Relatoras desean agradecer a aquellos directamente afectados por esta situación por su cooperación y por la importante información que proporcionaron durante la visita.

## ***B. La jurisdicción de la CIDH respecto de Canadá***

16. De conformidad con el Artículo 18 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión tiene las siguientes atribuciones respecto de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos:
- a. estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
  - b. formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos, dentro del marco de sus legislaciones, de sus preceptos constitucionales y de sus compromisos internacionales, y también disposiciones apropiadas para fomentar el respeto a esos derechos;
  - c. preparar los estudios o informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
  - d. solicitar que los gobiernos de los Estados le proporcionen informes sobre la medidas que adopten en materia de derechos humanos;
  - e. atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización, le formule cualquier Estado miembro sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos en ese Estado y, dentro de sus posibilidades, prestar el asesoramiento que le soliciten;
  - f. rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización, en el cual se tenga debida cuenta del régimen jurídico aplicable a los Estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de los Estados que no son partes;
  - g. practicar observaciones in loco en un Estado, con la anuencia o a invitación del gobierno respectivo, y
  - h. presentar al Secretario General el programa-presupuesto de la Comisión para que éste lo someta a la Asamblea General.
17. Respecto de los Estados Miembros de la OEA que no son parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tales como Canadá, el Artículo 20 establece que la CIDH tiene, además de las descritas en el párrafo anterior, las siguientes atribuciones:
- a. prestar particular atención a la tarea de la observancia de los derechos humanos mencionados en los artículos I, II, III, IV, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;
  - b. examinar las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible; dirigirse al gobierno de cualquiera de los Estados miembros no partes en la Convención con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y formularles recomendaciones, cuando lo considere apropiado, para hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales;
  - c. verificar, como medida previa al ejercicio de la atribución prescrita en el inciso b. anterior, si los procesos y recursos internos de cada Estado miembro no parte en la Convención fueron debidamente aplicados y agotados.
18. Canadá ha estado sometido a la jurisdicción de la Comisión desde que depositó su instrumento de ratificación de la Carta de la OEA el 8 de enero de 1990<sup>7</sup>. Desde esa fecha la CIDH, como organismo principal de la OEA encargado de la protección y promoción de los derechos humanos en las Américas, ha estado monitoreando la situación de derechos humanos en el país a través de casos, medidas cautelares y aproximaciones temáticas y de país.

<sup>7</sup> Ver, Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires (1967), el Protocolo de Cartagena de Indias (1985), el Protocolo de Washington (1992) y el Protocolo de Managua (1993), Artículos 53 (definiendo el estatus de la CIDH al interior de la OEA) y 106 (estableciendo el mandato de la CIDH).

19. Periódicamente la Comisión considera útil informar sobre los resultados de su estudio respecto de un país en particular, junto con recomendaciones diseñadas para asistir al Estado en su deber de garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción el disfrute más alto posible de los derechos y libertades protegidas.
20. Este informe fue preparado sobre la base de material recopilado por la Comisión, en particular durante la visita de trabajo a Canadá en agosto de 2013 realizada para observar la situación de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica. El informe se refiere a información recibida durante la preparación, desarrollo y seguimiento de dicha visita. El informe también se refiere a datos relevantes proporcionados por fuentes gubernamentales, intergubernamentales y de la sociedad civil recolectados a través de los procedimientos habituales de monitoreo de la Comisión, así como de reportajes de medios de comunicación.

### C. Consideraciones Preliminares

21. En el presente informe se utiliza la terminología “pueblos indígenas” consistente con el derecho internacional de los derechos humanos, terminología que no se utiliza en el derecho canadiense. En Canadá, los pueblos indígenas son conocidos como pueblos Aborígenes.

### D. Contexto de los Pueblos Indígenas bajo el Derecho Canadiense

22. Para poder comprender la situación de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica, resulta importante revisar brevemente el tratamiento histórico que bajo el derecho se les ha dado a los pueblos indígenas y cómo un contexto de discriminación pasada continúa afectando la situación de las mujeres y hombres indígenas. Como se explica en este informe, esta discriminación histórica constituye un factor importante en la persistencia de un tratamiento desigual y estereotipado. Esta desigualdad y estereotipos continúan sometiendo a las mujeres indígenas a un mayor riesgo de ser víctimas de múltiples formas de violencia, y con frecuencia los delitos contra las mujeres indígenas terminan impunes, lo que a su vez perpetúa la violencia.
23. Los pueblos indígenas de Canadá son conocidos como los pueblos Aborígenes de Canadá<sup>8</sup>. Ello hace referencia a los primeros habitantes de Canada, e incluye “*First Nations, Inuit y Métis*”<sup>9</sup>. La Sección 35 de la Constitución canadiense reconoce y afirma todos los derechos indígenas y de tratados<sup>10</sup>. Reconoce tres grupos de pueblos indígenas: *Indians, Métis e Inuit*.
24. “*First Nations*” es un término que describe a las personas aborígenes de Canadá que no son *Métis* o *Inuit*<sup>11</sup>. Muchas comunidades también utilizan el término “*First Nation*” como parte del nombre de su comunidad. Inuit se refiere específicamente a grupos de personas que generalmente viven en el norte y que no son considerados “*Indian*” bajo el derecho

<sup>8</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 28.

<sup>9</sup> Universidad de Columbia Británica, Indigenous Foundations. Disponible en: <http://indigenousfoundations.arts.ubc.ca/home/identity/terminology.html>

<sup>10</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 30.

<sup>11</sup> Universidad de Columbia Británica, Indigenous Foundations. Disponible en: <http://indigenousfoundations.arts.ubc.ca/home/identity/terminology.html>

canadiense<sup>12</sup>. El término “*Métis*” se refiere a un colectivo de identidades colectivas y étnicas que resultaron de las uniones entre aborígenes y personas europeas en lo que ahora se conoce como Canadá<sup>13</sup>.

25. El término “*Indian*” se refiere a la identidad legal de una persona “*First Nations*” que está registrada bajo el *Indian Act*, la legislación federal aprobada inicialmente en 1876 que identifica las obligaciones del gobierno hacia los status Indios y regula el manejo de los recursos Indios. Un “*status Indian*” (Indio con estatus) es una persona que cumple los estándares establecidos en el *Indian Act* para ser registrado como Indio. Los Indios sin estatus son aquellos que no están registrados de conformidad con el *Indian Act*. Los “*Treaty Indians*” son Indios con estatus que son miembros de una *First Nation* (Primera Nación) que firmó un tratado con la Corona. Una “banda” es un grupo de Indios cuyo uso colectivo de la tierra y dinero ha sido segregado, o quienes han sido declarados como una “banda” para propósitos del *Indian Act*.
26. Numerosos aspectos de la relación entre el gobierno de Canadá y los pueblos indígenas fueron codificados en legislación durante el siglo 19, incluyendo una explicación de los criterios para determinar si una persona calificaba para tener estatus indígena (“Indio”). Históricamente, las mujeres indígenas eran particularmente vulnerables a que se les arrebatara a ellas y a sus hijos su estatus con base en su matrimonio con una persona no indígena. La Comisión Real sobre Personas Aborígenes determinó en su informe de 1996 que “los efectos persistentes de este asalto temprano y sostenido contra la capacidad de las mujeres Indias de ser reconocidas como “Indio” y de vivir en comunidades Indias reconocidas continúan siendo experimentados por muchas mujeres Indias y sus hijos en la actualidad<sup>14</sup>”.
27. La pieza clave de legislación sobre estos asuntos fue el *Indian Act* de 1876. En su informe sobre el *Indian Act*, la Comisión Real sobre Personas Aborígenes encontró que dicha ley afectaba las vidas y culturas de los pueblos indígenas al restringir sus derechos, interferir en sus asuntos internos, establecer políticas de asimilación y determinar su identidad:

la legislación irrumpió masivamente en las vidas y culturas de las personas Indias con estatus. A pesar de sus repetidas modificaciones, las disposiciones fundamentales de la Ley apenas han cambiado. Otorgan al Estado poderes que van desde definir cómo una persona nace o se naturaliza con estatus “Indio” hasta administrar el patrimonio de una persona India después de su muerte. Concebida bajo los supuestos de inferioridad e incapacidad que se asumían en el siglo XIX, y con un enfoque asimilacionista hacia la “cuestión indígena”, el *Indian Act* produjo enormes desigualdades en los derechos legales. Se sometió a los Indios con estatus a prohibiciones y sanciones que habrían sido declaradas ilegales e inconstitucionales de ser aplicadas a otros canadienses<sup>15</sup>.

28. El *Indian Act* tenía una tendencia hacia el control paternalista y la segregación de los pueblos indígenas en territorios reservados, así como hacia un eventual objetivo de asimilación de los pueblos indígenas en Canadá respecto de la cultura y la sociedad dominantes. Bajo esta ley,

---

<sup>12</sup> Universidad de Columbia Británica, Indigenous Foundations. Disponible en: <http://indigenousfoundations.arts.ubc.ca/home/identity/terminology.html>

<sup>13</sup> Universidad de Columbia Británica, Indigenous Foundations. Disponible en: <http://indigenousfoundations.arts.ubc.ca/home/identity/terminology.html>

<sup>14</sup> Gobierno de Canadá. Indian and Northern Affairs Canada, Informe de la Comisión Real sobre Personas Aborígenes, Volumen 1, Parte 2, Capítulo 9.4. Disponible en: [http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm\\_e.html](http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm_e.html)

<sup>15</sup> Gobierno de Canadá. Indian and Northern Affairs Canada, Informe de la Comisión Real sobre Personas Aborígenes. Volumen 1, Parte 2, Capítulo 8.3. Disponible en: [http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm\\_e.html](http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm_e.html)

los Indios no podían administrar el dinero o sus propias tierras de la reserva; la administración la llevaban a cabo agentes federales. La mayoría de pueblos indígenas no podía votar hasta 1960<sup>16</sup>.

29. Al mismo tiempo, el *Indian Act* desarrolló e incentivó el uso de la “emancipación”, de forma tal que los hombres indígenas que adquirirían un cierto nivel de educación y poseían ciertos estándares morales, entre otros criterios, podían convertirse en ciudadanos canadienses, no indígenas, luego de un período de prueba y consecuentemente perdían su status de indígena. Esta posibilidad no estuvo abierta para las mujeres. La emancipación requería que los hombres indígenas renuncien a su estatus indígena y, una vez que el proceso estaba completo, les permitía vivir por fuera de la reserva. En una enmienda de 1920 el gobierno fue más allá y se otorgó la facultad de emancipar a un hombre aún en contra de su voluntad de ser emancipado. Si bien esta disposición fue removida dos años después, fue introducida nuevamente con una pequeña modificación en 1933 y continuó en vigencia legal hasta 1951<sup>17</sup>.
30. Según el gobierno federal, al momento existen 617 comunidades *First Nations* en Canadá, que representan más de 50 nacionalidades o grupos culturales y 50 idiomas indígenas<sup>18</sup>. Según cifras proporcionadas por el Estado, aproximadamente 1,400,000 personas en Canadá se identifican a sí mismas como indígenas, lo que equivale al 4.3% de la población (correspondiente a 2011)<sup>19</sup>. De ellos, 49.8% están registrados como Indios, 29.9% son Métis, 15.3% son Indios sin estatus y 4.2% son Inuit. Aproximadamente 45% de todos los Indios registrados viven en una reserva. Setenta y cinco por ciento de Indios sin estatus y setenta y un por ciento de Métis viven en áreas urbanas<sup>20</sup>.
31. Según el Censo de 2011 había 557 reservas en toda la nación con menos de 500 habitantes en ellas. 53% de esas reservas *First Nation* con menos de 500 habitantes se encuentran en Columbia Británica<sup>21</sup>. Existen más de 196,000 personas indígenas que viven en Columbia Británica, y representan el 5% de la población de la provincia. Este número incluye 129,000 *First Nations*, más de 59,000 Métis y casi 800 Inuit<sup>22</sup>.
32. Bajo el *Indian Act*, los pueblos indígenas que viven en la reserva se encuentran bajo la jurisdicción del gobierno federal y por tanto no están sujetos a las disposiciones de la legislación de la provincia, mientras que los Indios que viven fuera de la reserva, los Métis, y otros pueblos indígenas están sometidos a los gobiernos provincial y territorial. El gobierno

<sup>16</sup> Gobierno de Canadá. Indian and Northern Affairs Canada, Informe de la Comisión Real sobre Personas Aborígenes, Volumen 1, Parte 2, Capítulo 9. Disponible en: [http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm\\_e.html](http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm_e.html)

<sup>17</sup> Gobierno de Canadá. Indian and Northern Affairs Canada, Informe de la Comisión Real sobre Personas Aborígenes, Volumen 1, Parte 2, Capítulo 9.3. Disponible en: [http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm\\_e.html](http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm_e.html)

<sup>18</sup> Organización de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, A/HRC/27/52/Add.2, 7 de mayo de 2014, párr. 2; Gobierno de Canadá, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, Demográfica Aborigen, Aspectos Destacados del Censo Nacional a Hogares de 2011. Información proporcionada por el Estado de Canadá durante la visita a Canadá. Según la Asamblea de *First Nations*, Existen 634 *First Nations* en Canadá. Ver Resolución No. 47/2000, Confederation of Nations, 13-14 de diciembre de 2000.

<sup>19</sup> Gobierno de Canadá, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, Demográfica Aborigen, Aspectos Destacados del Censo Nacional a Hogares de 2011. Información proporcionada por el Estado de Canadá durante la visita a Canadá.

<sup>20</sup> Gobierno de Canadá, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, Demográfica Aborigen, Aspectos Destacados del Censo Nacional a Hogares de 2011. Información proporcionada por el Estado de Canadá durante la visita a Canadá.

<sup>21</sup> Gobierno de Canadá, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, Demográfica Aborigen, Aspectos Destacados del Censo Nacional a Hogares de 2011. Información proporcionada por el Estado de Canadá durante la visita a Canadá.

<sup>22</sup> Gobierno de Columbia Británica, Ministerio de Relaciones Aborígenes y Reconciliación (*Ministry of Aboriginal Relations and Reconciliation*). Disponible en: <http://www.gov.bc.ca/arr/social/default.html>

federal es responsable de los servicios en la reserva y el gobierno provincial es responsable por los servicios fuera de la reserva. Esta división de responsabilidades tiene un impacto negativo tanto en la calidad como en la cantidad de los servicios dirigidos a atender las necesidades específicas de las poblaciones indígenas que viven fuera de sus comunidades. Amnistía Internacional ha señalado que “si bien los indígenas que viven fuera de las reservas tienen acceso a programas y servicios dirigidos a la población en general, estos programas y servicios no están necesariamente alineados a las necesidades específicas de los pueblos indígenas, ni se ejecutan de una manera culturalmente apropiada”<sup>23</sup>.

33. Según estadísticas oficiales, en Columbia Británica un número creciente de pueblos indígenas (*First Nation*, Métis e Inuit) están viviendo, estudiando y trabajando en áreas urbanas. Actualmente más de 128,000 personas indígenas (que representan el 60 por ciento de la población indígena de Columbia Británica) viven en comunidades urbanas<sup>24</sup>. La diferencia entre vivir dentro y fuera de la reserva tiene un impacto significativo en los pueblos indígenas, dado que distintas autoridades son responsables de proveer los servicios esenciales. Por ejemplo, el Gobierno Federal está a cargo de los servicios de salud y sociales dentro de la reserva, y el Gobierno Provincial y Territorial está a cargo de esos servicios fuera de la reserva. También existen exenciones legales y regulaciones que se aplican específicamente a las reservas.
34. La siguiente sección describe la situación de violencia contra las mujeres y niñas indígenas en Columbia Británica. Para comprender las condiciones particulares bajo las cuales se violaron los derechos de las víctimas, es importante tener en cuenta este contexto de discriminación histórica. La CIDH presenta un panorama general de la situación de los pueblos indígenas en Canadá en la sección IV del informe.

---

<sup>23</sup> Amnistía Internacional, Informe: Canadá, No más hermanas robadas: la necesidad de una respuesta completa a la discriminación y la violencia contra las mujeres en Canadá, AMR 20/003/2004, p. 12. Disponible en: <http://www.amnesty.ca/sites/default/files/amr200032004enstolensisters.pdf>

<sup>24</sup> Gobierno de Columbia Británica, Urban Aboriginal Strategy. Disponible en: <http://www.gov.bc.ca/arr/social/strategy.html>. El gobierno canadiense ha creado un mapa interactivo que muestra la ubicación de las reservas en Canadá. Para más información, ver: <http://fnpim-cippn.aandc-aadnc.gc.ca/index-eng.asp>



CAPTÍTULO 2  
MUJERES INDÍGENAS DESAPARECIDAS Y  
ASESINADAS EN COLUMBIA BRITÁNICA



## MUJERES INDÍGENAS DESAPARECIDAS Y ASESINADAS EN COLUMBIA BRITÁNICA

### A. Examen de la características de los asesinatos y desapariciones

35. La situación de las mujeres indígenas asesinadas y desaparecidas en Canadá y la falta de una respuesta estatal adecuada han generado preocupación a nivel nacional e internacional<sup>25</sup>. El propio gobierno reconoce que las estadísticas oficiales de Canadá no constituyen una información precisa sobre las verdaderas cifras de mujeres desaparecidas y asesinadas. En una respuesta a una solicitud de información sobre este asunto, el Estado canadiense indicó que “desafortunadamente no existen estadísticas oficiales confiables con respecto al número de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Canadá<sup>26</sup>. Este asunto será analizado con mayor profundidad en el Capítulo V de este informe.
36. Las mejores cifras disponibles fueron recogidas por la organización sin fines de lucro *Native Women’s Association of Canada* (NWAC) a través de una iniciativa financiada por la entidad de gobierno *Status of Women Canada*<sup>27</sup>. Hasta el 31 de marzo de 2010, NWAC recopiló información sobre 582 casos de mujeres y niñas indígenas desaparecidas o asesinadas en todo el territorio nacional durante los últimos 30 años<sup>28</sup>. Desde hace mucho tiempo, las organizaciones de la sociedad civil han sostenido que la cifra podría ser mucho más alta y nuevas cifras indican que 824 mujeres indígenas en Canadá podrían estar desaparecidas o muertas<sup>29</sup>. Como señala la ONG Amnistía Internacional en su informe de 2004, “dada la relativamente pequeña población indígena y la tasa general de delitos violentos en Canadá, estos números son realmente aterradores”<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Organización de las Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Canadá, U.N.Doc. CEDAW/C/CAN/CO/7, (2008), párr. 31. También fue abordado en el Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, 23 de mayo de 2012, A/HRC/20/16, párr. 65; Asamblea General, *Informe sobre el Adelanto de la Mujer de la R Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, Rashida Manjoo, transmitido por el Secretario General a la Asamblea General. A/66/215, 1 de agosto de 2011, párr. 37.

<sup>26</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012.

<sup>27</sup> La iniciativa *Sisters in Spirit* es un proyecto o programa de investigación, educación y política pública de varios años diseñado para abordar las cifras de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Canadá. Sobre este asunto se han publicado dos informes: *Voces de nuestro espíritu: un informe de las familias y comunidades (Voices of Our Spirit: A Report of Families and Communities)*, 2009 Disponible en: [http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/NWAC\\_Voces%20of%20Our%20Sisters%20In%20Spirit\\_2nd%20Edition\\_March%202009.pdf](http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/NWAC_Voces%20of%20Our%20Sisters%20In%20Spirit_2nd%20Edition_March%202009.pdf). Y, *Lo que nos cuentan sus historias: Hallazgos de la investigación de la iniciativa Sisters in Spirit (What Their Stories Tell Us: Research findings from the Sisters in Spirit Initiative)*, marzo de 2010, Disponible en: [http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/2010\\_NWAC\\_SIS\\_Report\\_EN.pdf](http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/2010_NWAC_SIS_Report_EN.pdf). NWAC es un conjunto de 13 organizaciones de mujeres Nativas de todo el Canadá que fue incorporado como organización sin fines de lucro en 1974. Para más información, visitar: <http://www.nwac.ca/nwac-profile>

<sup>28</sup> NWAC, Hoja Informativa: Mujeres y Niñas Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica. Disponible en: [http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/FACT%20SHEET\\_BC.pdf](http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/FACT%20SHEET_BC.pdf); NWAC y FAFIA, Asesinatos y Desapariciones de Mujeres y Niñas Aborígenes en Canadá, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 147 Período de Sesiones, 12 de marzo de 2013. La audiencia está disponible en: [www.iachr.org](http://www.iachr.org)

<sup>29</sup> CBC news, Nueva lista de mujeres aborígenes desaparecidas y asesinadas da esperanza a las familias (*New list of missing, murdered aboriginal women gives families hope*). 25 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.cbc.ca/m/news/#!/content/1.2510650>. Se hace referencia a la investigación de una tesis de PhD por parte de la candidata a PhD Maryanne Pearce, funcionaria civil federal en Ottawa. Ver también, <http://www.cbc.ca/news/canada/thunder-bay/research-points-to-exhaustive-list-of-missing-aboriginal-women-1.2516692>

<sup>30</sup> Amnistía Internacional, Informe: Canadá, No más hermanas robadas: la necesidad de una respuesta completa a la discriminación y la violencia contra las mujeres en Canadá, AMR 20/003/2004, p. 14. Disponible en: <http://www.amnesty.ca/sites/default/files/amr200032004enstolensisters.pdf>

37. De los 582 casos respecto de los cuales NWAC recopiló información, 20% involucran mujeres y niñas desaparecidas, 67% involucran mujeres o niñas que murieron como resultado de homicidios o negligencia, y 4% caen dentro de la categoría de muertes sospechosas. En 9% de los casos las circunstancias de la muerte o desaparición son desconocidas<sup>31</sup>.
38. En mayo de 2014, la RCMP publicó un informe que documentó que los incidentes registrados por la policía relativos a homicidios y desapariciones sin resolver de mujeres indígenas sumaban 1,181, número que supera ampliamente las cifras estimadas<sup>32</sup>. El informe indicó que la base de datos de la policía canadiense registró una cifra de 181 casos de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas: 164 desaparecidas (desde 1952) and 1,017 asesinadas (entre 1980 y 2012). De éstas cifras, 225 casos no están resueltos - entre mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas<sup>33</sup>.
39. Como se describe en otras secciones de este informe, la provincia de Columbia Británica tiene un número más alto de mujeres y niñas indígenas desaparecidas y asesinadas que cualquier otra provincia o territorio en Canadá. Columbia Británica tiene 160 casos, que implican el 28% de la base de datos total de 582 documentados por NWAC, seguido por Alberta con 93 casos, 16% del total<sup>34</sup>.
40. NWAC ha encontrado que sólo en el 53% de los casos de asesinatos en los que estuvieron involucradas niñas y mujeres indígenas se presentaron cargos por homicidio<sup>35</sup>. Esta cifra es drásticamente distinta de la tasa nacional de resolución de homicidios en Canadá, que según el último reporte alcanzaba 84%<sup>36</sup>. Mientras que un pequeño número de casos de la base de datos de NWAC ha sido “resuelto” con base en el suicidio del victimario o cargos distintos al homicidio, 40% de los casos de homicidio continúan sin resolver<sup>37</sup>.
41. De los 160 casos en Columbia Británica, 63% son casos de asesinato y 25% son casos de desapariciones de niñas y mujeres. Según el estudio, 49% de los casos de asesinatos de la base de datos de NWAC de Columbia Británica continúan sin resolver, en comparación con el 39% de los casos de la base de datos de NWAC a nivel nacional<sup>38</sup>. Columbia Británica también

<sup>31</sup> NWAC, Lo que nos cuentan sus historias: Hallazgos de la investigación de la iniciativa *Sisters in Spirit (What Their Stories Tell Us: Research findings from the Sisters in Spirit Initiative)*, marzo de 2010, Disponible en: [http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/2010\\_NWAC\\_SIS\\_Report\\_EN.pdf](http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/2010_NWAC_SIS_Report_EN.pdf)

<sup>32</sup> RCMP, Mujeres Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas: Visión General de las Operaciones a Nivel Nacional (*Missing and Murdered Aboriginal Women: A National Operational Overview*) 2014.

<sup>33</sup> El informe indica que el total de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas señaladas difiere de figuras públicas ya existentes por una variedad de razones incluyendo diferencias en alcance, metodología para la recolección, datos divergentes y/o purga de casos cerrados registrados. RCMP, Mujeres Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas: Visión General de las Operaciones a Nivel Nacional (*Missing and Murdered Aboriginal Women: A National Operational Overview*) 2014.

<sup>34</sup> En conjunto, más de la mitad (54%) de los casos ocurrieron en el Oeste, 29% en el sur (Manitoba, Ontario y Quebec), 6% en el norte, y 2% en las provincias Atlánticas. NWAC, Hoja Informativa: Mujeres y Niñas Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica. Disponible en: [http://www.nwac.ca/files/download/NWAC\\_3D\\_Toolkit\\_e\\_0.pdf](http://www.nwac.ca/files/download/NWAC_3D_Toolkit_e_0.pdf). Ver también CIDH, Notas de la Audiencia sobre Mujeres y Niñas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá, 141° Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012. La Audiencia también está disponible en: [www.iachr.org](http://www.iachr.org)

<sup>35</sup> NWAC, Hoja Informativa: Mujeres y Niñas Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica. Disponible en: [http://www.nwac.ca/files/download/NWAC\\_3D\\_Toolkit\\_e\\_0.pdf](http://www.nwac.ca/files/download/NWAC_3D_Toolkit_e_0.pdf)

<sup>36</sup> NWAC, Hoja Informativa: Mujeres y Niñas Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica. Disponible en: [http://www.nwac.ca/files/download/NWAC\\_3D\\_Toolkit\\_e\\_0.pdf](http://www.nwac.ca/files/download/NWAC_3D_Toolkit_e_0.pdf)

<sup>37</sup> NWAC, Hoja Informativa: Mujeres y Niñas Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica. Disponible en: [http://www.nwac.ca/files/download/NWAC\\_3D\\_Toolkit\\_e\\_0.pdf](http://www.nwac.ca/files/download/NWAC_3D_Toolkit_e_0.pdf)

<sup>38</sup> NWAC, Hoja Informativa: Mujeres y Niñas Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica. Disponible en: [http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/FACT%20SHEET\\_BC.pdf](http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/FACT%20SHEET_BC.pdf)

tiene el porcentaje más alto de casos de “muerte sospechosa”<sup>39</sup>. Adicionalmente, 59% son mujeres y niñas por debajo de los treinta años de edad, y la mayoría de mujeres desaparecidas son madres<sup>40</sup>. Casi la mitad de los acusados por delitos contra las víctimas eran extraños o conocidos, y sólo el 10% de los involucrados era una pareja íntima o un miembro de la familia<sup>41</sup>.

42. Como se detalla en otras secciones de este informe, la CIDH comprende que las mujeres y niñas indígenas enfrentan desventajas sociales y económicas en la sociedad canadiense, situación que las vuelve más vulnerables a esta violencia. Además, según la información recibida, la policía no ha prevenido y protegido adecuadamente a las mujeres y niñas indígenas frente a esta forma extrema de violencia, así como tampoco ha investigado de manera diligente y pronta estos actos. A su vez, esto ha perpetuado la violencia; las omisiones al momento de hacer cumplir las consecuencias relativas a estos delitos ha generado impunidad tanto real como percibida.
43. Estas altas cifras de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica están concentradas en dos áreas distintas de la provincia: Prince George, en la parte norte de la provincia; y el *Downtown East Side*, una zona del centro de Vancouver, la ciudad más grande y el área metropolitana de la provincia. Las características y las circunstancias de cada una de estas dos áreas se describen a continuación.

## ***B. Mujeres Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Prince George***

44. Desde la década de los 70, un número considerable de mujeres y niñas ha sido reportado desaparecido o asesinado a lo largo de los 724 kilómetros de largo de la Carretera 16 entre Prince Rupert y Prince George<sup>42</sup> en Columbia Británica, y numerosas mujeres, sobre todo mujeres indígenas, han desaparecido o han sido asesinadas cerca de las tres carreteras en el norte y centro de Columbia Británica (Carreteras 16, 97 y 5)<sup>43</sup>. En consecuencia, el área alrededor de estas carreteras, en particular de la carretera 16, es conocida comúnmente por sus residentes como “La Carretera de las Lágrimas” en referencia al número de mujeres

<sup>39</sup> Definidos como los casos que la policía ha declarado como muertes naturales o accidentales pero que los familiares o los miembros de la comunidad consideran sospechosos. NWAC, Hoja Informativa: Mujeres y Niñas Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica. Disponible en: [http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/FACT%20SHEET\\_BC.pdf](http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/FACT%20SHEET_BC.pdf); NWAC, FAFIA y Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

<sup>40</sup> NWAC, Hoja Informativa: Mujeres y Niñas Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica. Disponible en: [http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/FACT%20SHEET\\_BC.pdf](http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/FACT%20SHEET_BC.pdf); NWAC, FAFIA y Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012; CIDH, Notas de la Audiencia sobre Mujeres y Niñas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá, 141° Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012. La Audiencia también está disponible en: [www.iachr.org](http://www.iachr.org)

<sup>41</sup> NWAC, Hoja Informativa: Mujeres y Niñas Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica. Disponible en: [http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/FACT%20SHEET\\_BC.pdf](http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/FACT%20SHEET_BC.pdf); NWAC, FAFIA y Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012; CIDH, Notas de la Audiencia sobre Mujeres y Niñas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá, 141° Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012. La Audiencia también está disponible en: [www.iachr.org](http://www.iachr.org)

<sup>42</sup> Prince George está ubicado aproximadamente 470 millas al norte de Vancouver.

<sup>43</sup> Human Rights Watch, Canadá: Abuso policial y negligencia en la “Carretera de las Lágrimas”. (*Those who take us away, Abusive Policing and Failures in Protection of Indigenous Women and Girls in Northern British Columbia*), Febrero de 2013, pág. 35. Disponible en: <http://www.hrw.org/reports/2013/02/13/those-who-take-us-away>

sobre todo indígenas que han desaparecido o han sido asesinadas en el lugar<sup>44</sup>. En palabras de Brenda Wilson, la hermana de Ramona Wilson quien desapareció en 1994 y cuyo cuerpo se encontró 10 meses después:

Mi nombre es Brenda Wilson, soy de Smithers. He estado en Smithers<sup>45</sup> [...]y es ahí de donde mi hermana Ramona era originaria. Ella es una de las víctimas de la “Carretera de las Lágrimas”. Ella desapareció en 1994, hasta que diez meses más tarde su cuerpo fue encontrado en un aeropuerto [...]. Mi mamá era madre soltera, pero realmente nos cuidó muy bien [...] terminó siendo estigmatizada como una persona que no cuidaba bien de sus hijos, [como si esa fuera la] razón por la que mi hermana fue asesinada. Tomó muchos años para que mi madre se diera cuenta de que no fue su culpa, de que ella fue una buena mamá [...]. Alguien más tomó su vida y todavía no sabemos quién fue. Han pasado 19 años desde que fue asesinada... [...]<sup>46</sup>.

Estamos en condiciones de aportar con mucha conciencia a nuestra comunidad y a los distintos niveles de gobierno. Se han realizado muchos cambios, pero los cambios son pequeños; y realmente no han hecho una diferencia en cuántas personas todavía desaparecen en la actualidad<sup>47</sup>.

45. Muchas de las mujeres desaparecidas o asesinadas estaban pidiendo aventones a lo largo de esta carretera. Esta práctica es a veces necesaria en áreas remotas que no tienen transporte público, y puede generar un alto riesgo, como se evidencia por estas estadísticas. Los informes policiales oficiales se refieren a 18 mujeres y niñas desaparecidas o asesinadas en estas carreteras entre 1969 y 2006, aproximadamente la mitad de ellas mujeres indígenas<sup>48</sup>. NWAC se refiere a una investigación de 2009 por un experimentado periodista que trabajaba para el periódico Vancouver Sun, que reveló que otras 13 niñas y mujeres tenían que añadirse a la lista oficial de 18, dado que sus desapariciones y asesinatos ocurrieron en esa misma área y en circunstancias similares<sup>49</sup>.
46. Algunas personas señalan que el punto de inflexión en la conciencia pública sobre la situación fue el secuestro de Nicola Hoar en 2002, una joven mujer no indígena que estaba pidiendo un

<sup>44</sup> Lheili T’enneh First Nation, Carrier Sekani Family Services, Carrier Sekani Tribal Council, Prince George Native Friendship Center, Prince George Nechako Aboriginal Employment & Training Association, Una voz colectiva para las víctimas que han sido silenciadas: Recomendaciones del Informe del Simposio de la Carretera de las Lágrimas. (*A collective voice for the victims who have been silenced: The Highway of Tears Symposium Recommendations Report*), 16 de junio de 2006. El informe señala que el término “Carretera de las Lágrimas” (*Highway of Tears*) surgió del miedo, la frustración y la tristeza.

<sup>45</sup> Smithers se encuentra en la Carretera 16, aproximadamente a mitad de camino entre Prince George y Prince Rupert.

<sup>46</sup> Testimonio de Brenda Wilson, Reunión con los familiares de las mujeres desaparecidas y asesinadas en Prince George, Agosto de 2013.

<sup>47</sup> Testimonio de Brenda Wilson, Reunión con los familiares de las mujeres desaparecidas y asesinadas en Prince George, Agosto de 2013.

<sup>48</sup> NWAC, FAFIA y Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012; CIDH, Notas de la Audiencia sobre Mujeres y Niñas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá, 141° Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012. Ver también: Lheili T’enneh First Nation, Carrier Sekani Family Services, Carrier Sekani Tribal Council, Prince George Native Friendship Center, Prince George Nechako Aboriginal Employment & Training Association, Una voz colectiva para las víctimas que han sido silenciadas: Recomendaciones del Informe del Simposio de la Carretera de las Lágrimas. (*A collective voice for the victims who have been silenced: The Highway of Tears Symposium Recommendations Report*), 16 de junio de 2006.

<sup>49</sup> NWAC, FAFIA y Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012; CIDH, Notas de la Audiencia sobre Mujeres y Niñas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá, 141° Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012. Ver también: <http://www.vancouver.sun.com/news/vanished/Hunt+determine+serial+killer+preying+females+along+highways/2332207/story.html>

aventón en una carretera que conecta a Prince George con la comunidad de Smithers, por la atención mediática y de la policía que resultó de este caso<sup>50</sup>.

47. En 2005, un grupo especial de E-PANA fue creado para investigar si un asesino en serie era el responsable de los asesinatos que tuvieron lugar entre 1969 y 2006 en la Carretera de las Lágrimas<sup>51</sup>. El ámbito de la investigación se limitó a 13 investigaciones por homicidio y cinco casos de mujeres desaparecidas ocurridas dentro de una milla de distancia de las tres carreteras. Estos casos se referían a mujeres involucradas en lo que se catalogó como actividades de alto riesgo tales como pedir aventones<sup>52</sup>. La CIDH fue informada de que muchos miembros de las familias de otras mujeres desaparecidas o asesinadas cuyos casos no habían entrado en el ámbito de la investigación estaban insatisfechos con el proceso al inicio de la investigación que llevó a que se escoja este ámbito limitado. Muchas familias estaban decepcionadas de que sus seres queridos no hayan cumplido los criterios de inclusión en la investigación (mujeres involucradas en comportamientos de alto riesgo, desaparecidas o asesinadas dentro de una milla de distancia de la Carretera 16, 97 o 5). El sentimiento de muchos miembros del público en el norte de Columbia Británica era que muchos más nombres de mujeres debieron incluirse en la lista de los investigados.
48. El grupo de trabajo sí logró un importante avance en un caso; identificó a un hombre americano de nombre Bobby Jack Fowler como el sospechoso del asesinato de Colleen MacMillen de 16 años. El hombre estaba vinculado al caso porque su DNA se encontró en la blusa de la víctima, que había sido preservada. También hubo investigaciones que demostraron que él había estado en Canadá en distintas ocasiones a inicios de la década de los 70<sup>53</sup>. Los investigadores también creen que esta persona pudo haber asesinado a otras dos jóvenes mujeres de la lista oficial de la Carretera de las Lágrimas, pero hasta ahora no se ha establecido un vínculo con alguno de los otros casos de asesinato o desaparición. Esta investigación continúa<sup>54</sup>. A la fecha, la mayoría de las desapariciones y asesinatos de la Carretera de las Lágrimas continúa sin resolverse.

---

<sup>50</sup> Lheili T'enneh First Nation, Carrier Sekani Family Services, Carrier Sekani Tribal Council, Prince George Native Friendship Center, Prince George Nechako Aboriginal Employment & Training Association, Una voz colectiva para las víctimas que han sido silenciadas: Recomendaciones del Informe del Simposio de la Carretera de las Lágrimas. (*A collective voice for the victims who have been silenced: The Highway of Tears Symposium Recommendations Report*), 16 de junio de 2006. Amnistía Internacional, Informe: Canadá, No más hermanas robadas: la necesidad de una respuesta completa a la discriminación y la violencia contra las mujeres en Canadá, AMR 20/003/2004, pág. 14. Disponible en: <http://www.amnesty.ca/sites/default/files/amr200032004enstolensisters.pdf>

<sup>51</sup> PANA es una palabra Inuit describe el espíritu de la diosa que cuida de las almas justo antes de ir al cielo o de reencarnarse. Los investigadores en el archivo eligieron el nombre. El Grupo de Trabajo fue creado como resultado de la División E de Operaciones Penales (E Division Criminal Operations) ordenando la revisión e investigación de los asesinatos no resueltos en la zona.

<sup>52</sup> Real Policía Montada del Canadá en Columbia Británica (*Royal Canadian Mounted Police in BC*) Disponible en: <http://cb.rcmp-grc.gc.ca/ViewPage.action?siteNodeId=1525#tabd11>

<sup>53</sup> CBSNews. 48 Horas: Asesinato de la Carretera de las Lágrimas Resuelto con una muestra improbable de DNA. 6 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.cbsnews.com/news/48-hours-highway-of-tears-murder-solved-with-improbable-dna-sample/>; National Post, Con un asesinato resuelto, continúan las difíciles investigaciones respecto de la "Carretera de las Lágrimas" 25 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://news.nationalpost.com/2012/09/25/with-one-murder-solved-difficult-highway-of-tears-investigations-go-on/>

<sup>54</sup> Reunión con funcionarios del RCMP en Prince George. Agosto de 2013. Ver también: Real Policía Montada de Canadá en Columbia Británica, E-PANA Anuncia importante desarrollo y requiere asistencia pública. Disponible en: <http://cb.rcmp-grc.gc.ca/ViewPage.action?siteNodeId=1075&languageId=1&contentId=27095>

## C. *Mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en el Downtown East Side (DTES) de Vancouver*

49. En la década de 1990, al menos 60 mujeres fueron reportadas desaparecidas en el *Downtown Eastside*, un barrio empobrecido de Vancouver y supuestamente el barrio más pobre de Canadá<sup>55</sup>. Una cantidad desproporcionada de estas mujeres era indígena. Eran particularmente vulnerables por varias razones, incluyendo su residencia en el DTES o su involucramiento con altos niveles de pobreza y criminalidad en este barrio. Adicionalmente, muchas mujeres estaban involucradas en lo que fuera catalogado como actividades de alto riesgo tales como el uso de drogas o el trabajo sexual<sup>56</sup>. Dado que el número de mujeres que desaparecían creció con el tiempo, los familiares de las desaparecidas, y otros, empezaron a reconocer una tendencia y a sospechar la posibilidad de que uno o más depredadores en serie estén amenazando el área.
50. La investigación policial sobre las desapariciones empezó a mediados de la década de 1990. En 1997, un hombre de nombre William Robert Pickton fue arrestado y acusado de asalto con cuchillo e intento de homicidio de una mujer en su propiedad, una granja de cerdos en las afueras de Vancouver. Sin embargo, el fiscal decidió suspender los cargos y Pickton fue liberado<sup>57</sup>. Las desapariciones y asesinatos continuaron. En 2001, un grupo especial conocido como *Project Even-Handed* fue establecido por el RCMP del Departamento de Policía de Vancouver para una investigación conjunta de los múltiples casos de mujeres de DTES desaparecidas y asesinadas. Si bien el establecimiento del grupo especial mejoró la coordinación entre las distintas autoridades de vigilancia, todavía existían debilidades en las maneras de llevar a cabo la investigación. Por sobre todo se evidenció omisiones al momento de prevenir e investigar adecuadamente las desapariciones que continuaban ocurriendo durante la investigación.
51. Eventualmente, Robert William Pickton fue arrestado nuevamente en 2002. Pickton fue acusado de 27 cargos de homicidio en primer grado<sup>58</sup>. La mayoría de las víctimas relacionadas con estos cargos era indígena<sup>59</sup>. Algunos familiares de estas mujeres contaron sobre sus experiencias a la CIDH<sup>60</sup>:

Mi nombre es Sandra Sagnom, mi hermana es una de las mujeres desaparecidas de la Granja de Pickton. Ella desapareció en 1997. Era la más joven de mi familia [...]. Tan pronto como Jenna desapareció mis padres y yo hicimos todo lo que pudimos por encontrarla; fui a todos los periódicos... hice todo lo que pude.

<sup>55</sup> Departamento de Policía de Vancouver, Doug LePard, *Deputy Chief Constable*, Revisión de la Investigación de Mujeres Desaparecidas, agosto de 2010. Resumen Ejecutivo, Disponible en: [http://vancouver.ca/police/media/2010/MWInvestigationReview\\_final2.pdf](http://vancouver.ca/police/media/2010/MWInvestigationReview_final2.pdf)

<sup>56</sup> Departamento de Policía de Vancouver, Doug LePard, *Deputy Chief Constable*, Revisión de la Investigación de Mujeres Desaparecidas, agosto de 2010. Resumen Ejecutivo, Disponible en: [http://vancouver.ca/police/media/2010/MWInvestigationReview\\_final2.pdf](http://vancouver.ca/police/media/2010/MWInvestigationReview_final2.pdf)

<sup>57</sup> Departamento de Policía de Vancouver, Doug LePard, *Deputy Chief Constable*, Revisión de la Investigación de Mujeres Desaparecidas, agosto de 2010. Resumen Ejecutivo, Disponible en: [http://vancouver.ca/police/media/2010/MWInvestigationReview\\_final2.pdf](http://vancouver.ca/police/media/2010/MWInvestigationReview_final2.pdf)

<sup>58</sup> Departamento de Policía de Vancouver, Doug LePard, *Deputy Chief Constable*, Revisión de la Investigación de Mujeres Desaparecidas, agosto de 2010. Resumen Ejecutivo, Disponible en: [http://vancouver.ca/police/media/2010/MWInvestigationReview\\_final2.pdf](http://vancouver.ca/police/media/2010/MWInvestigationReview_final2.pdf)

<sup>59</sup> Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (*Missing Women Commission of Inquiry*), Decisión sobre Participación y Recomendaciones sobre Financiamiento, 2 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2011/05/RulingonParticipationandFundingRecommendations.pdf>

<sup>60</sup> Testimonios de las familias de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas. Reunión con familiares de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas, Vancouver, agosto 2013.

Mi nombre es Michelle Pineault, mi hija Stephany Lane tenía 20 años cuando desapareció en 1997, y en 2003 la encontramos en la Granja de Pickton. Ella dejó un hijo que ahora tiene 17 años y nunca supo de su mamá... es terrible...

Mi nombre es Lorelei Williams [...] y mi prima Tanya [Holyk] desapareció en 1996 y su DNA fue encontrado en la Granja de Pickton.

52. Muchas eran trabajadoras sexuales particularmente vulnerables al abuso y la violencia<sup>61</sup>. Pickton seleccionaba sus víctimas en el *Downtown East Side*, les ofrecía drogas, dinero, o ambos y se las llevaba a su granja de cerdos en Coquitlam, donde abusaba sexualmente de ellas y las asesinaba<sup>62</sup>. En 2007, Pickton fue condenado por homicidio en segundo grado en relación con seis cargos y sentenciado a 6 penas de prisión perpetua sin libertad condicional. Los procedimientos relacionados con los otros cargos fueron suspendidos en 2010<sup>63</sup> con fundamento en que “cualquier condena adicional no podía tener como resultado un aumento en la sentencia que el Señor Pickton ya había recibido”<sup>64</sup>. Durante el juicio se produjo evidencia que sugería que Pickton pudo haber asesinado hasta 49 mujeres<sup>65</sup>.
53. A pesar de su detención y acusación en 1997, así como de la información contundente recibida a partir de 1998 y 1999 que sugería que Pickton era el asesino en serie responsable de las desapariciones<sup>66</sup>, transcurrieron varios años antes de que sea arrestado por sus delitos; durante este período de tiempo, muchas más mujeres fueron asesinadas y desaparecidas. Entre los factores que pudieron haber contribuido a esta situación está la existencia de múltiples jurisdicciones de policía en Columbia Británica. Esto resultó en confusión entre las autoridades respecto de la asignación de responsabilidad para la investigación. Este factor será analizado más adelante en este informe.
54. Según información recibida del Departamento de Policía de Vancouver (“VPD” por sus siglas en inglés), entre el año 2000 y el arresto final de Pickton en 2002, 13 mujeres adicionales desaparecieron, y según cree el VPD todas ellas fueron víctimas de Pickton<sup>67</sup>. Actualmente existen otros dos casos abiertos de mujeres indígenas desaparecidas. Una desapareció en 2002 y otra en 2010. Se cree que ambas mujeres fueron víctimas de conductas delictivas y ambos casos están siendo investigados como homicidios<sup>68</sup>.

<sup>61</sup> Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (*Missing Women Commission of Inquiry*), Decisión sobre Participación y Recomendaciones sobre Financiamiento, 2 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2011/05/RulingonParticipationandFundingRecommendations.pdf>

<sup>62</sup> NWAC, FAFIA y Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

<sup>63</sup> Notas de la Audiencia sobre Mujeres y Niñas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá, 141° Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012. Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (*Missing Women Commission of Inquiry*), Decisión sobre Participación y Recomendaciones sobre Financiamiento, 2 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2011/05/RulingonParticipationandFundingRecommendations.pdf>

<sup>64</sup> Lawyers’ Watch Canada y Grupo de la CEDAW de B.C. Mujeres y Niñas Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica y Canadá. Presentación ante el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial en ocasión de su evaluación de los informes 19° y 20° presentados por Canadá. Enero de 2012.

<sup>65</sup> Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (*Missing Women Commission of Inquiry*), Decisión sobre Participación y Recomendaciones sobre Financiamiento, 2 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2011/05/RulingonParticipationandFundingRecommendations.pdf>

<sup>66</sup> NWAC, FAFIA y Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

<sup>67</sup> Información presentada a la CIDH por el Departamento de Policía de Vancouver con posterioridad a la visita a Columbia Británica, agosto, 2013.

<sup>68</sup> Información presentada a la CIDH por el Departamento de Policía de Vancouver con posterioridad a la visita a Columbia Británica, agosto, 2013.

## D. Experiencia de los familiares y las víctimas

55. Muchas personas, organizaciones y grupos de la sociedad civil indígenas han criticado al Estado por la falta de prevención e investigación adecuadas de estos delitos<sup>69</sup>. Los familiares que vienen de pequeñas comunidades describen una actitud desdeñosa por parte de los oficiales de la policía a cargo de sus casos, la falta de recursos adecuados asignados a los casos de mujeres desaparecidas, así como las omisiones al momento de investigar y de reconocer patrones de violencia, por un período de tiempo significativo. Durante la visita, muchos familiares de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas se quejaron de que los oficiales de policía no tomaban en serio sus relatos y con frecuencia estereotipaban a las mujeres como transeúntes<sup>70</sup>.
56. Durante la visita a Prince George, una familiar narró cómo en 1993 intentó denunciar la desaparición de su pariente 8-9 veces y la policía finalmente aceptó la denuncia en el año 2000: “estamos hablando de [19]93 cuando denunciemos [su desaparición] ocho veces, nueve veces... finalmente aceptaron la denuncia en el 2000. Durante todo ese tiempo estuvimos denunciando su situación”<sup>71</sup>. En relación con la desaparición y muerte de su hermana Gloria Moody hace más de 40 años, un familiar en Prince George le dijo a la CIDH: “durante años, el RCMP no hizo nada, es como si hubiesen existido reglas diferentes para ella”<sup>72</sup>. En palabras de Brenda Wilson: “era simplemente devastador, porque intentábamos preguntar a la policía qué hacer o qué dirección seguir, pero no recibíamos asistencia alguna de la policía para poder encontrarla”<sup>73</sup>.
57. En Vancouver, una representante de la familia le dijo a la CIDH que cuando ella quería denunciar la desaparición de un pariente del DTES, las autoridades de la policía respondían: “Quienquiera que esté haciendo esto está limpiando las calles”<sup>74</sup>.
58. Los miembros de las familias que presentaron su testimonio ante la CIDH también indicaron que cuando denunciaban la desaparición de sus seres queridos, los oficiales de la policía les decían que debían esperar 72 horas, independientemente de si la víctima desaparecida era una niña. En otras ocasiones, los familiares de las víctimas tuvieron que insistir múltiples veces antes de que la policía recepte seriamente sus preocupaciones<sup>75</sup>. Si bien el Estado ha indicado que no existe un período de espera para denunciar a una persona desaparecida<sup>76</sup>, la experiencia narrada por muchas familias de mujeres indígenas desaparecidas o asesinadas ante la CIDH indica algo diferente.

<sup>69</sup> Reunión con los familiares de las víctimas, Prince George y Vancouver, Agosto de 2013. Reunión con las organizaciones de la sociedad civil y los familiares de las víctimas, Ottawa, agosto de 2013.

<sup>70</sup> NWAC, FAFIA y Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

<sup>71</sup> Reunión de testimonios en DTES.

<sup>72</sup> Testimonio de Siam Moody sobre la desaparición y muerte de su hermana Glosa Moody. Reunión con los familiares de mujeres aborígenes desaparecidas y asesinadas. Prince George, agosto 2013.

<sup>73</sup> Testimonio de Brenda Wilson, Reunión con los familiares de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Prince George, Agosto 2013.

<sup>74</sup> Reunión con la sociedad civil en DTES, Vancouver, agosto 2013.

<sup>75</sup> Reunión con los familiares de las víctimas, Prince George y Vancouver, Agosto 2013. Reunión con organizaciones de la sociedad civil y familiares de las víctimas, Ottawa, agosto 2013.

<sup>76</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 280.

CAPÍTULO 3  
VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN  
CONTRA LAS MUJERES INDÍGENAS  
EN COLUMBIA BRITÁNICA



# VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES INDÍGENAS EN COLUMBIA BRITÁNICA

## A. Mujeres Indígenas en Canadá

59. Las desapariciones y asesinatos de mujeres indígenas en Prince George y en Vancouver, en las que se enfoca principalmente este informe, son parte de un patrón más amplio de violencia y discriminación contra las mujeres indígenas en Canadá. La situación de las mujeres indígenas en Canadá, a su vez, existe en el marco de un contexto histórico que incluye el proceso de colonización y su impacto en la actualidad. “A través de políticas impuestas sin su consentimiento, los pueblos indígenas en Canadá ‘han tenido que enfrentar el despojo de sus territorios tradicionales, la disociación de sus roles y responsabilidades tradicionales, la disociación de su participación en las decisiones políticas y sociales en sus comunidades, [y] la disociación de su cultura y tradición’”<sup>77</sup>. Entre los varios impactos negativos de estas políticas está el de las relaciones entre hombres y mujeres en las comunidades indígenas.
60. Durante una audiencia ante la CIDH, las organizaciones de la sociedad civil se refirieron a los impactos del colonialismo respecto de las mujeres indígenas. Indicaron que el dominio patriarcal y masculino se imponía sobre las culturas matriarcales, afectando el poder de las mujeres indígenas como tomadoras de decisiones, líderes y miembros iguales de su comunidad:

Antes de la colonización, las mujeres aborígenes mandaban al más alto nivel de respeto como las dadoras de vida y guardianas de las tradiciones y prácticas de la nación. Muchas de las Naciones Indias eran matriarcales o semi-matriarcales. El patriarcado y la dominación masculina se introdujeron a través de los misioneros y posteriormente se convirtieron en ley a través del *Indian Act*. El colonialismo convirtió a las mujeres en *Squaw*. Un *Squaw* se degrada y deshumaniza y es la contraparte femenina del salvaje varón indio. Ella no tiene rostro humano; ella es lujuriosa, inmoral y sucia. Esta representación grotesca de las mujeres aborígenes las ha dejado degradadas y más vulnerables a la violencia física, verbal y sexual<sup>78</sup>.

61. Dos políticas históricas en particular deben ser analizadas para comprender la situación actual de las mujeres indígenas en Canadá. Estas políticas tuvieron y continúan teniendo “un impacto profundo y duradero en las luchas sociales al interior de las comunidades indígenas y en la marginalización de las mujeres indígenas al interior de la sociedad canadiense”<sup>79</sup>. Primero, el conjunto de leyes determinando el estatus Aborígen. Estas leyes frecuentemente restringían la libertad de las mujeres que se identificaban a sí mismas como indígenas de ser reconocidas

<sup>77</sup> Amnistía Internacional, Informe: Canadá, No más hermanas robadas: la necesidad de una respuesta completa a la discriminación y la violencia contra las mujeres en Canadá, AMR 20/003/2004, pág 8. Citando a Beverley Jacobs, “Presentación de Información ante la Relatora Especial de Naciones Unidas Investigando las Violaciones de Derechos Humanos Indígenas por parte de la *Native Women’s Association of Canada*”. Diciembre de 2002. Disponible en: <http://www.amnesty.ca/sites/default/files/amr200032004enstolensisters.pdf>

<sup>78</sup> CIDH, 144 Periodo de Sesiones, Audiencia sobre las Denuncias sobre Mujeres y Niñas Indígenas y Desaparecidas en Columbia Británica, Canadá, 28 de marzo de 2012/ Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/advanced.aspx?lang=en>

<sup>79</sup> Amnistía Internacional, Informe: Canadá, No más hermanas robadas: la necesidad de una respuesta completa a la discriminación y la violencia contra las mujeres en Canadá, AMR 20/003/2004, pág 8. Disponible en: <http://www.amnesty.ca/sites/default/files/amr200032004enstolensisters.pdf>

como tales. Segundo, el programa de escuelas residenciales que separaba a los niños y niñas indígenas de sus familias, comunidades y patrimonio cultural.

## 1. Leyes que determinaban el estatus aborígen

62. El informe de 1996 de la Comisión Real sobre Personas Aborígenes señaló que “si generalmente puede decirse que las personas Indias están en una posición de desventaja debido a las disposiciones injustas y discriminatorias del *Indian Act*, las mujeres indígenas se encuentran en doble desventaja”<sup>80</sup> particularmente “en relación con las disposiciones discriminatorias sobre rendición de tierras, testamentos, elecciones de la banda, el estatus de indio, la pertenencia a la banda y la emancipación”<sup>81</sup>. Si bien un análisis profundo del impacto del *Indian Act* respecto de las mujeres indígenas está fuera del alcance de este informe, la CIDH se referirá a algunas de las disposiciones del *Indian Act* que afectaron el derecho de las mujeres a vivir libres de discriminación, así como los efectos continuos de dichas disposiciones. El *Indian Act* ha sido revisado en varias ocasiones desde su emisión. Establece las obligaciones de Canadá hacia los Indios y regula la administración de los recursos indígenas.
63. Las mujeres indígenas estuvieron en una desventaja particular bajo el *Indian Act*, que, entre otras cosas, las privaba de su estatus Indio cuando se casaban con no Indios, así como las despojaba de su membrecía en la banda cuando se casaban con un hombre Indio de otra banda. Además, los niños nacidos de una mujer indígena casada con otro hombre no indígena no eran reconocidos como indígenas. En contraste, y como ejemplo de la discriminación de género en el *Indian Act*, los hombres indígenas transmitían el estatus Indio a sus esposas no indígenas y a sus hijos<sup>82</sup>. Además de las consecuencias emocionales y psicológicas que se generaban al negárseles su identidad, las mujeres que perdían el estatus también perdían los beneficios que venían con él, tales como el derecho a vivir en los territorios de la reserva.
64. Bajo el *Indian Act*, una mujer era transferida a la banda de su esposo al momento de su matrimonio y no se le permitía vivir en su reserva de nacimiento<sup>83</sup>. Esto se agravaba por el hecho de que sólo los miembros de la banda podían vivir en la reserva. Como consecuencia, las mujeres tenían que dejar sus comunidades y mudarse a otra reserva, dejando atrás todo su apoyo social y familiar. La pérdida del hogar y de la pertenencia a la banda también significaba que las mujeres perdían cualquier ingreso relacionado con las anualidades de su banda previa, lo que reducía su independencia económica<sup>84</sup>.
65. En 1981, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (“CDH”) respondió a una comunicación de una mujer indígena que perdió su estatus Indio en Canadá al

<sup>80</sup> Gobierno de Canadá. Indian and Northern Affairs Canada, Informe de la Comisión Real sobre Personas Aborígenes, Volúmen 1, Parte 2, Capítulo 9.1. Disponible en: [http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm\\_e.html](http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm_e.html)

<sup>81</sup> Gobierno de Canadá. Indian and Northern Affairs Canada, Informe de la Comisión Real sobre Personas Aborígenes, Volúmen 1, Parte 2, Capítulo 9.1. Disponible en: [http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm\\_e.html](http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm_e.html)

<sup>82</sup> Gobierno de Canadá. Indian and Northern Affairs Canada, Informe de la Comisión Real sobre Personas Aborígenes, Volúmen 1, Parte 2, Capítulo 9. Disponible en: [http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm\\_e.html](http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm_e.html)

<sup>83</sup> Indigenous Foundations, University of British Columbia, Marginalización de las Mujeres Aborígenes (Marginalization of Aboriginal Women). Disponible en: <http://indigenousfoundations.arts.ubc.ca/home/community-politics/marginalization-of-aboriginal-women.html>

<sup>84</sup> Battered Women’s Support Services. Presentación ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Preparada por Brandy Kane, Gerente, Programa de Mujeres Indígenas, y Angela Maria MacDougall, Directora Ejecutiva, Vancouver, Coast Salish Territories, agosto de 2013.

casarse con un hombre no Indio. Ella alegó que la ley era discriminatoria contra ella con base en su género. El CDH decidió que impedir el reconocimiento de la víctima como perteneciente a la banda era injustificable y por tanto decidió que el Estado había violado el derecho de los miembros de un grupo minoritario al disfrute de su propia cultura<sup>85</sup>.

66. Entonces, el Parlamento aprobó una ley reformativa en 1985 (Ley C-31, el *Act* para enmendar el *Indian Act*) que devolvió el estatus Indio a algunas mujeres indígenas que lo habían perdido en razón de su matrimonio con un hombre no indígena<sup>86</sup>. La reforma se refirió a algunas de las disposiciones discriminatorias contenidas en el *Indian Act* y puso fin a la práctica de ganar o perder el estatus a través del matrimonio. Si bien las mujeres que habían perdido su estatus al casarse con un no indígena pudieron recuperar su estatus, al igual que sus hijos, la segunda generación, es decir sus nietos, no necesariamente pudo hacerlo. La ley creó dos categorías de estatus. La primera categoría incluyó, *inter alia*, todos los que ya tenían estatus, así como también las mujeres que habían sido privadas involuntariamente de su estatus al casarse con hombres no indígenas. La segunda categoría era para niños que sólo tenían a un padre o madre dentro de la primera categoría. Para la segunda generación, el requisito para adquirir estatus era tener un padre o madre dentro de la primera categoría o dos padres con estatus en cualquiera de las dos categorías<sup>87</sup>. Debido a la forma discriminatoria con la que se concedía el estatus en el pasado, los descendientes de una mujer India que se casaba con un hombre no Indio eran sometidos al corte de la segunda generación, y en ese punto el estatus ya no podía ser transmitido. Esta permanente pérdida de estatus se hizo efectiva una generación antes para los descendientes de esas mujeres, en contraste con los descendientes de un hombre Indio que se casaba con una mujer no India<sup>88</sup>.
67. Después de la reforma de 1985, Sharon McIvor, mujer indígena, presentó una demanda en contra el gobierno, argumentando que la Ley C-31 no resolvía de manera completa los asuntos relativos a la discriminación de género. En 2009, la Corte de apelaciones de Columbia Británica decidió a su favor, pero estableció un plazo de doce meses para que el Parlamento nacional adopte una respuesta legislativa frente al problema<sup>89</sup>. En 2010, Canadá aprobó la Ley C-3, Ley de Igualdad de Género en el Registro (*Gender Equity Registration Act*), que se refirió específicamente al tipo de situación presentada en el caso McIvor. Esta reforma entró en vigencia en enero de 2011.
68. Sobre la base de la información recibida y analizada, la CIDH considera que bajo el estado actual de la legislación, sin embargo, algunas disposiciones que mantienen efectos discriminatorios permanecen. En particular, la reforma de la Ley C-3 añade una nueva categoría al primer grupo de estatus, el más privilegiado, pero depende en parte de si la mujer tiene o no hijos<sup>90</sup>.

<sup>85</sup> Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Sandra Lovelace vs. Canadá, Comunicación No. R.6/24, U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/36/40) (1981). Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/session36/6-24.htm>

<sup>86</sup> Gobierno de Canadá. Indian and Northern Affairs Canada, Informe de la Comisión Real sobre Personas Aborígenes, Volumen 1, Parte 2, Capítulo 9. Disponible en: [http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm\\_e.html](http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm_e.html)

<sup>87</sup> Native Women's Association of Canada, Guía sobre la Ley C-31 de 1986. Disponible en: <http://www.nwac.ca/files/reports/GuidetoBillC31.pdf>

<sup>88</sup> Sección de Legislación Nacional Aborigen de la Barra de Abogados de Canadá (National Aboriginal Law Section of the Canadian Bar Association), Ley C-3 Ley de Igualdad de Género en el Registro –(*Gender Equity in Indian Registration Act*), Abril de 2010. Disponible en: <https://www.cba.org/CBA/submissions/pdf/10-21-eng.pdf>

<sup>89</sup> Sección de Legislación Nacional Aborigen de la Barra de Abogados de Canadá (National Aboriginal Law Section of the Canadian Bar Association), Ley C-3 Ley de Igualdad de Género en el Registro –(*Gender Equity in Indian Registration Act*), Abril de 2010. Disponible en: <https://www.cba.org/CBA/submissions/pdf/10-21-eng.pdf>

<sup>90</sup> Sección de Legislación Nacional Aborigen de la Barra de Abogados de Canadá (National Aboriginal Law Section of the Canadian Bar Association), Ley C-3 Ley de Igualdad de Género en el Registro –(*Gender Equity in Indian Registration Act*), Abril de 2010. Disponible en: <https://www.cba.org/CBA/submissions/pdf/10-21-eng.pdf>

Al abordar sólo subconjuntos específicos de mujeres indígenas víctimas de discriminación, el *Indian Act* en su versión modificada continúa sin abordar plenamente cuestiones preocupantes sobre igualdad de género.

69. Las mujeres indígenas enfrentan múltiples desafíos con respecto a la garantía de estatus para ellas y sus hijos, y en algunos casos la presencia de una segunda clasificación de estatus intermedia puede generar niveles de violencia cultural y espiritual contra las mujeres indígenas, dado que crea la percepción de que ciertos subconjuntos de mujeres indígenas son menos puramente indígenas que aquellas con estatus “completo”<sup>91</sup>. Esto puede tener efectos sociales y psicológicos severamente negativos en las mujeres afectadas, más allá de las consecuencias para los descendientes de las mujeres.
70. Adicionalmente, para que se reconozca el estatus “completo” a los hijos de una mujer indígena, la política administrativa es que la identidad del padre debe ser declarada, y las firmas de ambos padres deben ser presentadas, de otra forma se asume automáticamente que el padre no es Indio<sup>92</sup>.
71. De conformidad con la información revisada, entre 1876 y 1985 aproximadamente 25,000 mujeres indígenas perdieron su estatus y debieron abandonar sus comunidades<sup>93</sup>. Es importante tener en cuenta que por cada mujer que perdió su estatus y abandonó su comunidad, todos sus descendientes perdieron también su estatus. Cuando la Ley C-31 fue aprobada en 1985 tan solo quedaban 350,000 Indios con estatus en Canadá. Debido a que la Ley C-31 permitió que los individuos que habían perdido su estatus lo recuperaran, así como también permitió que sus hijos recuperaran su estatus, y aproximadamente 100,000 individuos habían recuperado su estatus para 1995<sup>94</sup>. No obstante:

El daño, demográfico y cultural, causado por la pérdida de estatus de tantas mujeres Nativas durante un siglo previo a 1985, cuyos nietos y bisnietos ya no son reconocidos en la actualidad –y en algunos casos ya no se identifican- como Indios, continúa siendo incalculable<sup>95</sup>.

72. La CIDH ha sido informada de que si bien muchas mujeres y sus hijos recuperaron el estatus Indio como resultado de las reformas de 1985, no han podido garantizar su pertenencia a la banda. Esto se debe a que las mismas reformas dieron a las bandas el poder de controlar sus propios criterios de pertenencia, lo que significó que algunas bandas crearon obstáculos para las mujeres que buscaban recuperar su membrecía después de haberse casado por fuera de la comunidad<sup>96</sup>. La falta de fondos para la administración de la banda, en particular, genera que

<sup>91</sup> CIDH, Informe sobre la Discriminación contra las Mujeres Indígenas en las Américas, Información presentada durante la audiencia. 144° Período de Sesiones, marzo de 2012.

<sup>92</sup> CIDH, Informe sobre la Discriminación contra las Mujeres Indígenas en las Américas, Información presentada durante la audiencia. 144° Período de Sesiones, marzo de 2012.

<sup>93</sup> Bonita Lawrence, Género, Raza y la Regulación de la Identidad de Origen en Canadá y en Estados Unidos: Una Visión General, (*Gender, Race and the Regulation of Native Identity in Canada and the United States: An Overview*), Hypatia, Volúmen 18, Número 2, Primavera 2003, págs. 3-31.

<sup>94</sup> Bonita Lawrence, Género, Raza y la Regulación de la Identidad de Origen en Canadá y en Estados Unidos: Una Visión General, (*Gender, Race and the Regulation of Native Identity in Canada and the United States: An Overview*), Hypatia, Volúmen 18, Número 2, Primavera 2003, págs. 3-31.

<sup>95</sup> Bonita Lawrence, Género, Raza y la Regulación de la Identidad de Origen en Canadá y en Estados Unidos: Una Visión General, (*Gender, Race and the Regulation of Native Identity in Canada and the United States: An Overview*), Hypatia, Volúmen 18, Número 2, Primavera 2003, págs. 3-31.

<sup>96</sup> Ver Val Napoleon, Extinción en Cifras: Simplificando el Colonialismo (*Extinction by Number: Colonialism Made Easy*), 16 CAN. J.L. & Soc. 113, 122 (2001).

las bandas sean renuentes a otorgar la membresía a números crecientes de personas conforme adquieren o recuperan su estatus<sup>97</sup>.

## 2. Legado de las Escuelas Residenciales

73. Durante la visita de la CIDH, el legado del programa de escuelas residenciales y sus efectos particulares sobre las mujeres fueron repetidamente señalados por distintas partes como una causa y una consecuencia de la discriminación y la violencia contra mujeres y niñas indígenas<sup>98</sup>. Entre 1978 y 1996, el gobierno de Canadá estableció una política obligatoria de escuelas residenciales para los niños y niñas indígenas. Grandes números de niños y niñas indígenas fueron separados de sus familias y colocados en internados donde se los animaba a aprender artes y oficios, al tiempo que se los alejaba de sus tradiciones y culturas indígenas. Muchos fueron separados de sus hogares por la fuerza. Además de jugar un rol clave en la agresiva política gubernamental de asimilación, las escuelas residenciales proporcionaron una educación inferior y los empleados y administradores de las escuelas con frecuencia maltrataban y abusaban de los y las estudiantes emocional, física y a veces sexualmente<sup>99</sup>. Con frecuencia, los y las estudiantes recibían comida inadecuada o podrida, se les encerraba por períodos extendidos de tiempo, y debían enfrentar palizas y otros castigos por mal comportamiento<sup>100</sup>. Vivían lejos de sus familias y se les prohibía comunicarse en sus idiomas nativos, inclusive en las cartas a sus familiares, quienes con frecuencia no hablaban inglés ni francés.
74. Ex estudiantes presentaron una acción de clase contra el gobierno canadiense y las iglesias que operaban las escuelas. Al final, alcanzaron un acuerdo que requirió una compensación a los y las ex estudiantes de las escuelas residenciales<sup>101</sup>. El acuerdo también exigió que el gobierno de Canadá establezca una Comisión de la Verdad y Reconciliación sobre este asunto. La Comisión de la Verdad y Reconciliación tuvo el mandato de investigar lo ocurrido en las escuelas residenciales y recibir testimonios de los y las afectados y afectadas. Hasta el momento la Comisión ha recibido más de 6,000 testimonios y continúa celebrando eventos en los que se invita a las personas a presentar sus declaraciones. Las declaraciones serán guardadas en un centro de investigación donde estarán disponibles al público en el futuro<sup>102</sup>. Además, en 2008 el gobierno federal oficialmente ofreció disculpas a los pueblos indígenas por el daño causado por el programa de escuelas residenciales<sup>103</sup>.

<sup>97</sup> Sección de Legislación Nacional Aborigen de la Barra de Abogados de Canadá (National Aboriginal Law Section of the Canadian Bar Association), Ley C-3 Ley de Igualdad de Género en el Registro –(*Gender Equity in Indian Registration Act*), Abril de 2010. Disponible en: <https://www.cba.org/CBA/submissions/pdf/10-21-eng.pdf>

<sup>98</sup> Ver también, NWAC, FAFIA y Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

<sup>99</sup> Gobierno de Canadá. Indian and Northern Affairs Canada, Informe de la Comisión Real sobre Personas Aborígenes, Volumen 1, Parte 2, Capítulo 10. Disponible en: [http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm\\_e.html](http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm_e.html); Indigenous Foundations, El Sistema de Escuelas Residenciales (*The Residential School System*), University of British Columbia, Disponible en: <http://indigenousfoundations.arts.ubc.ca/home/government-policy/the-residential-school-system.html>

<sup>100</sup> Gobierno de Canadá. Indian and Northern Affairs Canada, Informe de la Comisión Real sobre Personas Aborígenes, Volumen 1, Parte 2, Capítulo 10.3. Disponible en: [http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm\\_e.html](http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm_e.html); Indigenous Foundations, El Sistema de Escuelas Residenciales (*The Residential School System*), University of British Columbia, Disponible en: <http://indigenousfoundations.arts.ubc.ca/home/government-policy/the-residential-school-system.html>

<sup>101</sup> Para más información, ver Hoja Informativa, Acuerdo Compensatorio por las Escuelas Residenciales Indígenas (*Fact Sheet, Indian Residential Schools Settlement Agreement*) Disponible en: <http://www.residentialschoolsettlement.ca/AIP.pdf>. Ver también <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1332949137290/1332949312397>

<sup>102</sup> Para actualizaciones sobre el progreso y las operaciones de la Comisión de Verdad y Reconciliación, referirse a su página de internet: <http://www.trc.ca/websites/trcinstitution/index.php?p=3>

<sup>103</sup> Declaración de Disculpas Públicas. El Primer Ministro Harper ofrece disculpas en representación de los canadienses por el sistema de escuelas residenciales indígenas Disponible en: <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100015644/1100100015649>

75. El legado del sistema de escuelas residenciales continúa teniendo serias consecuencias para generaciones de pueblos indígenas que lo sobrevivieron, en relación con el desarraigo social, la desintegración de familias y comunidades, y el trauma de las y los ex estudiantes. Existe un consenso en el sentido de que muchos de los problemas sociales y económicos que atraviesan sus sobrevivientes y sus familias son consecuencia de dicho legado y contribuye a la perpetuación de la discriminación y el sufrimiento. Según la información recibida, muchos estudiantes indígenas crecieron separados de sus culturas, idiomas y familias. Esto afectó su sentido de identidad y su relación con sus familias y comunidades<sup>104</sup>.
76. La destrucción de los lazos familiares y comunitarios, combinada con los efectos psicológicos del abuso, también ha impactado la capacidad de las y los ex estudiantes de criar sus propios hijos. La CIDH fue informada sobre los efectos intergeneracionales de las escuelas residenciales, en donde aquellos y aquellas que fueron obligados a atender las escuelas residenciales, fueron privados del soporte familiar y de modelos positivos de crianza, que ha afectado no sólo sus vidas, pero la de sus hijas, hijos, nietas y nietos<sup>105</sup>.

## ***B. Discriminación y desigualdad contra las mujeres indígenas***

77. Las niñas y mujeres indígenas constituyen uno de los grupos más desventajados en Canadá. La pobreza, la vivienda inadecuada, y la relegación económica y social, entre otros factores, contribuyen a su mayor vulnerabilidad a la violencia.
78. La persistencia de esta marginación social y económica durante muchos años ha dado lugar a un gran número de mujeres indígenas viviendo en situación de vulnerabilidad, incluyendo la falta de vivienda, y las relaciones abusivas. También ha llevado a un involucramiento desproporcionado de las mujeres indígenas en actividades de alto riesgo tales como el uso de aventones, el consumo de drogas, las actividades en pandillas y la prostitución<sup>106</sup>. Estas situaciones vulnerables y actividades de alto riesgo perpetúan la vulnerabilidad hacia la violencia en tanto se vuelve más difícil que las mujeres escapen el círculo vicioso de violencia. Como se señala en informes presentados ante la CIDH sobre mujeres indígenas:

Ellas enfrentan discriminación en múltiples frentes: como mujeres dentro de sus comunidades de origen debido al legado patriarcal de la colonización, como mujeres en la sociedad, y como personas aborígenes en la sociedad mayoritaria. En general, las mujeres aborígenes en Canadá experimentan disparidad y privaciones sociales y económicas extremas, incluyendo altas tasas de pobreza y desempleo, menor nivel de estudios, mala salud, falta de acceso a agua limpia, y viviendas hacinadas y de calidad inferior -factores de que hacen difícil escapar de la violencia<sup>107</sup>.

<sup>104</sup> Gobierno de Canadá. Indian and Northern Affairs Canada, Informe de la Comisión Real sobre Personas Aborígenes, Volúmen 1, Parte 2, Capítulo 10.4. Disponible en: [http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm\\_e.html](http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm_e.html); Indigenous Foundations, The Residential School System, University of British Columbia, Disponible en: <http://indigenousfoundations.arts.ubc.ca/home/government-policy/the-residential-school-system.html>

<sup>105</sup> Gobierno de Canadá. Indian and Northern Affairs Canada, Informe de la Comisión Real sobre Personas Aborígenes, Volúmen 1, Parte 2, Capítulo 10.4. Disponible en: [http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm\\_e.html](http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm_e.html)

<sup>106</sup> CIDH, 147 Período de Sesiones, Situación del Derecho a la Vida de las Mujeres y Niñas Indígenas en Canadá. 12 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/advanced.aspx?lang=en>

<sup>107</sup> NWAC, FAFIA y Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

79. A pesar de las medidas implementadas por el Gobierno de Canadá, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU expresó su preocupación por “los persistentes niveles de pobreza entre los pueblos aborígenes, y la persistente marginación y dificultades que enfrentan las personas aborígenes en materia de empleo, vivienda, agua potable, salud y educación, como resultado de la discriminación estructural, cuyas consecuencias todavía están presentes”<sup>108</sup>. En el mismo sentido, el Comité de la CEDAW expresó su preocupación sobre el hecho de que la pobreza está muy extendida, en particular entre las mujeres indígenas<sup>109</sup>.
80. El Comité de la CEDAW señaló:

Al Comité le preocupa que las mujeres aborígenes y las de diversas comunidades étnicas y minoritarias continúen sufriendo múltiples formas de discriminación, en particular en el acceso al empleo, la vivienda, la educación y los servicios de salud. El Comité observa que existen varios programas, políticas y actividades para abordar el trato discriminatorio contra las mujeres aborígenes. Sin embargo, lamenta que las mujeres aborígenes del Canadá sigan viviendo en condiciones desfavorables, que incluyen elevadas tasas de pobreza, mala salud, vivienda inadecuada, falta de acceso al agua potable, bajas tasas de finalización de la escuela y elevadas tasas de violencia. Están insuficientemente representadas en todas las esferas del mercado de trabajo, en particular en puestos superiores o de adopción de decisiones, tienen tasas de desempleo más elevadas y se enfrentan a una mayor diferencia en el salario por hora en comparación con los hombres. El Comité también observa con preocupación que las mujeres pertenecientes a grupos étnicos y minoritarios también están expuestas a un mayor nivel de violencia y que su representación sigue siendo muy insuficiente en la vida política y pública<sup>110</sup>.

81. Respecto de la educación, las mujeres indígenas reciben en promedio menores niveles que las mujeres no indígenas. Si bien el gobierno ha dado algunos pasos para mejorar el acceso a la educación de las mujeres indígenas, todavía hay mucho por hacer en este rubro. Cifras de 2006 indicaban que el 35% de las mujeres indígenas de 25 o más años de edad, no se había graduado de la escuela secundaria, en comparación con el 20% de mujeres no indígenas<sup>111</sup>. De manera similar, 10% de las mujeres indígenas tenía un título universitario, en comparación con un 20% de mujeres no indígenas. La CIDH recibió información según la cual uno de cada diez adultos indígenas tenía un título universitario en 2011, un aumento del 7.7% con respecto al 2006, y las mujeres comprenden la mayoría de la población indígena con un título universitario o de pregrado (*college*) casi por un margen de dos a uno<sup>112</sup>. Dentro de la población indígena, casi dos tercios de aquellos con un título universitario eran mujeres (65.4%)<sup>113</sup>.

<sup>108</sup> ONU Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Canadá, CERD, C/CAN/CO/19-20, 9 de marzo de 2012.

<sup>109</sup> ONU Comité de la CEDAW, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Canadá, CEDAW/C/CAN/CO/7, 7 de noviembre de 2008.

<sup>110</sup> ONU Comité de la CEDAW, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Canadá, CEDAW/C/CAN/CO/7, 7 de noviembre de 2008, párr. 43.

<sup>111</sup> NWAC, FAFIA y Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

<sup>112</sup> Estado de Canadá, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, Aspectos destacados de los logros educativos y los resultados del mercado laboral según el Censo Nacional a Hogares (*Highlights on Aboriginal Educational Attainment and Labour Market Outcomes from the 2011 National Household Survey*) Junio de 2013. Información proporcionada a la CIDH durante su visita a Canadá.

<sup>113</sup> Estado de Canadá, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, Aspectos destacados de los logros educativos y los resultados del mercado laboral según el Censo Nacional a Hogares (*Highlights on Aboriginal Educational Attainment and Labour Market Outcomes from the 2011 National Household Survey*) Junio de 2013. Información proporcionada a la CIDH durante su visita a Canadá.

Esto contrasta con el número apenas superior a la mitad (53.6%) de la población no indígena. Las mujeres indígenas también eran más prevalentes entre aquellos con certificados de *college* y otros similares (64.1%), al tiempo que sumaban un tercio de aquellos con certificados para ejercer oficios (34.9%)<sup>114</sup>.

82. A pesar de algunas mejoras en el acceso a educación y entrenamiento, la tasa de desempleo de las mujeres indígenas es el doble de la tasa de desempleo de las mujeres no indígenas<sup>115</sup>. En 2005 el ingreso medio de las mujeres indígenas era de \$15,654 en comparación con el ingreso de \$20,640 de las mujeres no indígenas. La disparidad en los ingresos salariales es aún mayor, dado que un cuarto de los ingresos de las mujeres indígenas provenía de pagos transferidos por el gobierno, incluyendo el 9% del ingreso total de las mujeres indígenas proveniente de prestaciones por niños<sup>116</sup>. En 2005, el 37% las mujeres *First Nations* que vivían fuera de la reserva tenía ingresos por debajo de la tasa más baja de ingresos en Canadá, lo que representaba el doble de la tasa de pobreza para mujeres no indígenas<sup>117</sup>.
83. Muchas mujeres indígenas viven en hogares sobrepoblados<sup>118</sup>. El Auditor General indicó que las inversiones en vivienda no habían “ido a la par con la demanda de nuevas viviendas ni con la necesidad de restauraciones importantes en las unidades existentes”<sup>119</sup>. Más aún, la escasez de viviendas en las reservas ha empeorado debido al aumento de la demanda de vivienda al interior de la reserva, el envejecimiento y el deterioro de las unidades de vivienda, lo que llevó a un aumento de los números de unidades que requieren ser reemplazadas, así como a aumentos en el número de unidades que requieren restauraciones significativas por razones de seguridad y salud<sup>120</sup>.
84. La falta de una vivienda adecuada se planteó con frecuencia durante la visita de la Comisión como uno de los factores clave que afectan a las mujeres indígenas en Canadá, y uno de los factores que aumentan la vulnerabilidad de las mujeres indígenas a la violencia. En su informe

<sup>114</sup> Estado de Canadá, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, Aspectos destacados de los logros educativos y los resultados del mercado laboral según el Censo Nacional a Hogares (*Highlights on Aboriginal Educational Attainment and Labour Market Outcomes from the 2011 National Household Survey*) Junio de 2013. Información proporcionada a la CIDH durante su visita a Canadá.

<sup>115</sup> NWAC, FAFIA y Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

<sup>116</sup> NWAC, FAFIA y Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

<sup>117</sup> NWAC, FAFIA y Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

<sup>118</sup> CIDH, 147 Período de Sesiones, Situación del Derecho a la Vida de las Mujeres y Niñas Indígenas en Canadá. 12 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/advanced.aspx?lang=en>

Al respecto, la CIDH observa que en un discurso de apertura ante el Comité Permanente sobre Personas Aborígenes del Senado (*Senate Standing Committee on Aboriginal Peoples*) que tuvo lugar con posterioridad a una auditoría sobre los *First Nations*, el Auditor General indicó que las condiciones no habían mejorado para los *First Nations* en los siguientes ámbitos: la falta de una vivienda adecuada en las reservas aumentó, la presencia de moho en las reservas sigue siendo un problema grave, y los requisitos para presentación de informes administrativos siguen siendo difíciles. Oficina del Auditor General de Canadá, Discurso de Apertura ante el Comité Permanente sobre Personas Aborígenes del Senado, Programas para los *First Nations* en las Reservas, (*Programs for First Nations on Reserves*), 5 de febrero de 2014. Disponible en: [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/oss\\_20140205\\_e\\_39080.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/oss_20140205_e_39080.html)

<sup>119</sup> Oficina del Auditor General de Canadá, Discurso de Apertura ante el Comité Permanente sobre Personas Aborígenes del Senado, Programas para los *First Nations* en las Reservas, (*Programs for First Nations on Reserves*), 5 de febrero de 2014. Disponible en: [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/oss\\_20140205\\_e\\_39080.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/oss_20140205_e_39080.html)

<sup>120</sup> Oficina del Auditor General de Canadá, Discurso de Apertura ante el Comité Permanente sobre Personas Aborígenes del Senado, Programas para los *First Nations* en las Reservas, (*Programs for First Nations on Reserves*), 5 de febrero de 2014. Disponible en: [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/oss\\_20140205\\_e\\_39080.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/oss_20140205_e_39080.html)

de 2009 sobre su misión a Canadá, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre vivienda adecuada observó que la vivienda inadecuada e insegura en Canadá “particularmente afecta a las mujeres que están desproporcionadamente afectadas por la pobreza, sin hogar, con falta de viviendas accesibles y discriminación en el mercado de arriendos privado”<sup>121</sup>. En su informe, el Relator Especial determinó que las mujeres indígenas enfrentan algunos de los problemas más severos relativos a la vivienda en Canadá, tanto en zonas urbanas como rurales<sup>122</sup>. Por su parte, el Comité de la CEDAW expresó su preocupación por el impacto sobre las mujeres de la ausencia de una estrategia nacional de vivienda; la grave escasez de vivienda en la actualidad, que es particularmente grave en las comunidades indígenas; así como los altos costos de la renta; todo lo anterior a pesar de que el gasto federal en vivienda nunca fue tan alto<sup>123</sup>.

85. Durante su visita, la CIDH fue informada de que la falta de vivienda adecuada tiene un impacto directo en la capacidad de las mujeres indígenas de mantener la custodia de sus hijos. Según la información revisada, bajo la legislación sobre protección de la niñez en Columbia Británica, “negligencia” se define como “la omisión de cubrir las necesidades básicas de un niño: comida, vestimenta, albergue adecuado, supervisión y cuidado médico”<sup>124</sup>. Por tanto, las mujeres indígenas que son víctimas de violencia con frecuencia evaden denunciar incidentes de violencia ante las autoridades o solicitar ayuda y temen dejar a sus parejas debido al miedo de que les quiten a sus hijos si se considera que no están en capacidad de cubrir por sí mismas las necesidades básicas de sus niños<sup>125</sup>.
86. La CIDH recibió información según la cual las mujeres indígenas son diez veces más propensas a ser separadas de sus hijos por agencias estatales que las mujeres no indígenas<sup>126</sup>. La CIDH se encuentra alarmada por la sobre representación de niños, niñas y jóvenes indígenas en el sistema de bienestar social infantil<sup>127</sup>. Los datos de 1998 y 2008 emitidos por la Agencia Canadiense de Estudio de las Denuncias de Abuso y Negligencia Infantil (*Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect*) indican que los niños y niñas indígenas representan aproximadamente el 25% de los niños y niñas bajo el cuidado del gobierno, a pesar de que sólo

<sup>121</sup> Relator Especial de Naciones Unidas sobre vivienda adecuada, Misión a Canadá, A/HRC/10/1/Add.3, 17 de febrero de 2009.

<sup>122</sup> Relator Especial de Naciones Unidas sobre vivienda adecuada, Misión a Canadá, A/HRC/10/1/Add.3, 17 de febrero de 2009, párrs. 94 y 96.

<sup>123</sup> Organización de las Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Canadá, CEDAW/C/CAN/CO/7, 7 de noviembre de 2008.

<sup>124</sup> Lawyers’ Watch Canada y Grupo de la CEDAW de B.C. Mujeres y Niñas Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica y Canadá. Presentación ante el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial en ocasión de su evaluación de los informes 19° y 20° presentados por Canadá, enero de 2012.

<sup>125</sup> House of Commons, Canadá. Informe interino: Llamar a la noche: una visión general de la Violencia contra las Mujeres (*Interim Report Call into the Night: an Overview of Violence against Women*), Comité Permanente sobre la Situación de las Mujeres, Hon. Hedy Fry, MP, Chair, Marzo de 2011, Parlamento 40°, Sesión 3°. Lawyers’ Watch Canada y Grupo de la CEDAW de B.C. Mujeres y Niñas Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica y Canadá. Presentación ante el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial en ocasión de su evaluación de los informes 19° y 20° presentados por Canadá, enero de 2012.

<sup>126</sup> CIDH, 147 Período de Sesiones, Situación del Derecho a la Vida de las Mujeres y Niñas Indígenas en Canadá. 12 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/advanced.aspx?lang=en>. Ver también, CIDH, 144° Período de Sesiones, Audiencia sobre las Denuncias de Mujeres y Niñas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá, 28 de marzo de 2012/ Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/advanced.aspx?lang=en>. El análisis de las cifras de los informes de 1998 y 2003 del Estudio de Incidencia Canadiense sobre las Denuncias de Abuso y Negligencia contra los Niños (*Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect*) indican que a pesar de que los niños aborígenes representan sólo 5% de la población de niños de Canadá, ellos representan aproximadamente el 25% de los niños bajo cuidado gubernamental. Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates, Niños y Jóvenes Aborígenes en Canadá: Canadá debe Mejorar (*Aboriginal Children in Youth in Canada: Canada Must do Better*), 23 de junio de 2010.

<sup>127</sup> CIDH, Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado Alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13, 17 de octubre de 2013, párr. 191.

representan el 5% de la población infantil de Canadá<sup>128</sup>. En la actualidad existen tres veces más niños y niñas *First Nations* bajo cuidado auspiciado por el Estado que en las épocas pico de la era de las escuelas residenciales<sup>129</sup>. Las cifras disponibles indican que hasta el 31 de marzo de 2010, aproximadamente 8,682 niños y niñas que vivían dentro de las reservas se encontraban bajo cuidado fuera del hogar parental. Esta proporción equivale a casi ocho veces la de los niños y niñas que viven fuera de las reservas. Estas cifras no incluyen el número de niños y niñas indígenas que están bajo cuidado con el auspicio de los servicios de bienestar social provinciales y territoriales<sup>130</sup>. Esta situación genera preocupaciones relacionadas con el deterioro de los lazos familiares y la identidad. El Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas ha expresado su preocupación respecto de la sobre representación de los niños indígenas en el sistema de bienestar social infantil en Canadá. El Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas observó que estos niños y niñas con frecuencia se ven impedidos de preservar su identidad, reclamar sus derechos y hacer y mantener vínculos con sus familias, comunidades y cultura<sup>131</sup>.

87. Las posibilidades de que los niños, niñas y jóvenes indígenas en Canadá escapen del círculo de pobreza son muy limitadas<sup>132</sup>. La exposición de los niños y niñas al sistema de seguridad social con frecuencia se correlaciona con un involucramiento posterior en conductas de alto riesgo. Estas conductas, a su vez, con frecuencia exponen a esos niños y niñas a la violencia<sup>133</sup>. Algunas organizaciones de la sociedad civil señalaron que este ha sido el caso de las niñas de hogares de acogida que terminan en el *Downtown Eastside* de Vancouver<sup>134</sup>. Según el *Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates*, “el vínculo entre la pobreza y el involucramiento en la seguridad social infantil es ampliamente conocido tanto en la literatura como en la experiencia práctica”<sup>135</sup>. Más aún,

Cuando la pobreza profunda intergeneracional persiste, la solución por defecto viene a ser el sistema de seguridad social infantil, que implica la separación de los niños de sus familias, oportunidades inadecuadas para trabajar en el apoyo de la rehabilitación y fortalecimiento de las familias, y la aceptación de un margen de negligencia y maltrato infantil que es inaceptable<sup>136</sup>.

<sup>128</sup> Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates, Niños y Jóvenes Aborígenes en Canadá: Canadá debe Mejorar (*Aboriginal Children in Youth in Canada: Canada Must do Better*), 23 de junio de 2010. Disponible en: <https://www.gnb.ca/0073/PDF/positionpaper-e.pdf>

<sup>129</sup> House of Commons, Canadá. Informe interino: Llamar a la noche: una visión general de la Violencia contra las Mujeres (*Interim Report Call into the Night: an Overview of Violence against Women*), Comité Permanente sobre la Situación de las Mujeres, Hon. Hedy Fry, MP, Chair, Marzo de 2011, Parlamento 40°, Sesión 3°.

<sup>130</sup> House of Commons, Canadá. Informe interino: Llamar a la noche: una visión general de la Violencia contra las Mujeres (*Interim Report Call into the Night: an Overview of Violence against Women*), Comité Permanente sobre la Situación de las Mujeres, Hon. Hedy Fry, MP, Chair, Marzo de 2011, Parlamento 40°, Sesión 3°.

<sup>131</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre el tercer y cuarto informes periódicos combinados de Canadá, adoptadas por el Comité en su 61ª sesión. CRC/C/CAN/CO/3-4, 6 de diciembre de 2012, párrs. 42-43.

<sup>132</sup> Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates, Niños y Jóvenes Aborígenes en Canadá: Canadá debe Mejorar (*Aboriginal Children in Youth in Canada: Canada Must do Better*), 23 de junio de 2010, pág. 6.

<sup>133</sup> House of Commons, Canadá. Informe interino: Llamar a la noche: una visión general de la Violencia contra las Mujeres (*Interim Report Call into the Night: an Overview of Violence against Women*), Comité Permanente sobre la Situación de las Mujeres, Hon. Hedy Fry, MP, Chair, Marzo de 2011, Parlamento 40°, Sesión 3°.

<sup>134</sup> Reunión con Organizaciones de la Sociedad Civil. Vancouver, agosto de 2013.

<sup>135</sup> Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates, Niños y Jóvenes Aborígenes en Canadá: Canadá debe Mejorar (*Aboriginal Children in Youth in Canada: Canada Must do Better*), 23 de junio de 2010, pág. 6. Disponible en: <https://www.gnb.ca/0073/PDF/positionpaper-e.pdf>

<sup>136</sup> Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates, Niños y Jóvenes Aborígenes en Canadá: Canadá debe Mejorar (*Aboriginal Children in Youth in Canada: Canada Must do Better*), 23 de junio de 2010. Disponible en: <https://www.gnb.ca/0073/PDF/positionpaper-e.pdf>. Lawyers' Watch Canada y Grupo de la CEDAW de B.C. Mujeres y Niñas Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica y Canadá. Presentación ante el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial en ocasión de su evaluación de los informes 19° y 20° presentados por Canadá. Enero de 2012.

88. Más aún, las niñas y mujeres indígenas están sobre representadas en la población penitenciaria de Canadá, un asunto de gran preocupación que ha llamado la atención de varios órganos de la ONU<sup>137</sup>. Las mujeres indígenas representan el 28% de las mujeres privadas de libertad y el 37% de las mujeres condenadas a prisión, a pesar de que sólo constituyen aproximadamente el 4% de la población adulta en Canadá<sup>138</sup>. De conformidad con las cifras recibidas, en 2008-2009 las jóvenes mujeres indígenas sumaban un 6% de la población femenina en Canadá, pero alcanzaban un 44% de la población juvenil femenina bajo custodia. El porcentaje de niñas indígenas privadas de libertad parece seguir en aumento<sup>139</sup>. La sobrepoblación de mujeres indígenas en la población penitenciaria en Canadá es otra manifestación de la discriminación histórica que han sufrido:

La historia de cómo tantas mujeres indígenas terminaron encerradas en las prisiones federales es una historia llena de una larga historia de perturbación y aislamiento, racismo, violencia brutal así como de un permanente estado de pobreza más allá de la pobreza<sup>140</sup>.

89. El gobierno de Canadá ha reconocido los obstáculos sociales y económicos que enfrentan los pueblos indígenas, especialmente las mujeres indígenas. Según el gobierno de Canadá:

Los desafíos que enfrentan los pueblos Aborígenes, incluyendo las mujeres aborígenes, son de larga data, multifacéticos y complejos. Estos incluyen un legado de disrupción económica y cultural a través del proceso de colonización, una historia de abuso en las escuelas residenciales, logros educativos inferiores, tasas de desempleo más altas, y mayores niveles de abuso de alcohol y otras sustancias<sup>141</sup>.

Hacer frente a los problemas subyacentes que contribuyen a la violencia que sufren las mujeres y niñas Aborígenes merece una atención coordinada de todos los niveles de gobierno. Estas soluciones abarcan muchos sectores diversos, incluyendo el sistema de justicia, la seguridad pública, la policía, las cuestiones de género, la salud y los asuntos aborígenes<sup>142</sup>.

## 1. La naturaleza de la violencia contra las mujeres indígenas y sus manifestaciones

90. Como se mencionó previamente en este informe, las cifras de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas son particularmente preocupantes consideradas a la luz del hecho de que los pueblos indígenas representan un pequeño porcentaje de la población total de Canadá. Sin embargo, esta forma de violencia extrema sólo es la punta del iceberg. Las mujeres y niñas

<sup>137</sup> Observaciones finales del Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. CEDAW/C/CAN/CO/7, 7 de noviembre de 2008, párr. 33. Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD/C/CAN/CO/19-20, 9 de marzo de 2012.

<sup>138</sup> NWAC, FAFIA y Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

<sup>139</sup> NWAC, FAFIA y Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

<sup>140</sup> Mandy Wesley LLB, El Grupo Wesley, Marginadas: La Experiencia de Mujeres Aborígenes en las Correcciones Federales. Disponible en Public Safety Canada: <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/mrgnlzd/mrgnlzd-eng.pdf>

<sup>141</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 205.

<sup>142</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 206.

indígenas enfrentan una incidencia considerablemente mayor de violencia y homicidios en el país<sup>143</sup>. Un informe de 1996 emitido por *Indian Affairs Canada* indica que las mujeres indígenas entre las edades de 25 y 44 años son cinco veces más propensas a morir como resultado de la violencia que las mujeres no indígenas de la misma edad en Canadá<sup>144</sup>. En una declaración emitida con posterioridad a una visita a Canadá, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se refirió al “perturbador fenómeno de las mujeres Aborígenes desaparecidas y asesinadas a manos de asaltantes tanto Aborígenes como no Aborígenes”<sup>145</sup>. Según su comunicado de prensa, las mujeres indígenas son ocho veces más propensas a ser asesinadas que las mujeres no indígenas<sup>146</sup>.

91. Varios informes oficiales y de la sociedad civil demuestran que las tasas de mujeres indígenas víctimas de violencia cometida por extraños son más altas<sup>147</sup>. El informe del RCMP indica que las mujeres indígenas son mayormente asesinadas por personas conocidas (30% en comparación con 19% para mujeres no indígenas). Las relaciones de pareja también constituyen una figura prominente, aunque las mujeres indígenas asesinadas son asesinadas en menor medida por una pareja actual o pasada (29% en comparación con 41% para mujeres no indígenas)<sup>148</sup>. Durante la visita de la CIDH el gobierno canadiense indicó que las mujeres indígenas están significativamente sobre representadas entre las víctimas de homicidio y también son tres veces más propensas a ser víctimas de violencia que las mujeres no indígenas<sup>149</sup>. La CIDH también fue informada de que la tasa de suicidio es siete veces mayor entre las mujeres indígenas que entre las mujeres no indígenas<sup>150</sup>.
92. Según *Statistics Canada*, las mujeres indígenas sufren con mayor frecuencia de las formas más severas de violencia doméstica que las mujeres canadienses no indígenas<sup>151</sup>. Las mujeres indígenas tenían una mayor tendencia a señalar que temían por sus vidas como resultado de la violencia conyugal (52% de mujeres indígenas víctimas de violencia doméstica versus 31% de mujeres no indígenas víctimas de violencia doméstica)<sup>152</sup>. La mayor probabilidad de lesiones y

<sup>143</sup> RCMP, Respuesta a la CIDH en seguimiento a su visita de trabajo.

<sup>144</sup> NWAC, FAFIA y Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012. Amnistía Internacional, Informe: Canadá, No más hermanas robadas: la necesidad de una respuesta completa a la discriminación y la violencia contra las mujeres en Canadá (2004). Ver también: <http://www.vancouver.sun.com/news/vanished/Hunt+determine+serial+killer+preying+females+along+highways/2332207/story.html>, citando a Indian and Northern Affairs Canada, Mujeres Aborígenes: Un Perfil Demográfico, Social y Económico (*Aboriginal Women: A Demographic, Social and Economic Profile*), verano de 1996.

<sup>145</sup> Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Declaración al finalizar la visita de país a Canadá, 15 de octubre de 2013.

<sup>146</sup> Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Declaración al finalizar la visita de país a Canadá, 15 de octubre de 2013.

<sup>147</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012.

<sup>148</sup> RCMP, Mujeres Indígenas Desaparecidas y Asesinadas: Un Panorama Nacional Operacional, 2014.

<sup>149</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012. RCMP, Respuesta a la CIDH en seguimiento a su visita de trabajo.

<sup>150</sup> CIDH, 147 Período de Sesiones, Situación del Derecho a la Vida de las Mujeres y Niñas Indígenas en Canadá. 12 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/advanced.aspx?lang=en>

<sup>151</sup> Artículo de Juristat. Midiendo la violencia contra las mujeres: tendencias estadísticas (*Measuring violence against women: Statistical trends*). Editado por Maire Sinha, Canadian Centre for Justice Statistics, publicado el 25 de febrero de 2013, pág. 19. Disponible en: <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2013001/article/11766-eng.pdf>

<sup>152</sup> Artículo de Juristat. Midiendo la violencia contra las mujeres: tendencias estadísticas (*Measuring violence against women: Statistical trends*). Editado por Maire Sinha, Canadian Centre for Justice Statistics, publicado el 25 de febrero de 2013, pág. 19. Disponible en: <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2013001/article/11766-eng.pdf>

miedo entre las mujeres indígenas víctimas puede en parte estar relacionada con la naturaleza de la violencia conyugal en cuestión. Las mujeres indígenas con frecuencia denunciaron ser víctimas de las formas más severas de violencia, incluyendo agresiones sexuales, palizas, asfixia y amenazas con armas de fuego o cuchillos<sup>153</sup>.

93. Las autoridades canadienses y las organizaciones de la sociedad civil coinciden al momento de identificar las causas de estos altos niveles de violencia contra las mujeres indígenas con las vulnerabilidades existentes que hacen que las mujeres indígenas sean más susceptibles a la violencia<sup>154</sup>. Las causas fundamentales están relacionadas con una historia de discriminación que empieza con la colonización y que continúa con leyes y políticas tales como el *Indian Act* y las escuelas residenciales. Estas causas fundamentales sentaron las bases para una violencia profunda contra las mujeres indígenas y han creado las circunstancias que incrementan los riesgos que enfrentan estas mujeres, a través de la pobreza económica, la desarticulación social y el trauma económico. Según NWAC:

Las mujeres y niñas aborígenes se encuentran entre los grupos más desfavorecidos social y económicamente en Canadá, con muchas de estas desventajas arraigadas en efectos históricos y modernos de la colonización. Las mujeres indígenas también enfrentan dificultades económicas y sociales graves, incluyendo altas tasas de pobreza y desempleo, menor nivel de estudios, mala salud, falta de acceso a agua limpia, y viviendas precarias y hacinadas. Las mujeres y niñas aborígenes son víctimas de discriminación en múltiples frentes: como mujeres en sus comunidades de origen debido a la herencia patriarcal de la colonización, como mujeres en la sociedad, y como personas aborígenes en la sociedad mayoritaria<sup>155</sup>.

94. En el mismo sentido, el *Standing Committee on the Status of Women* (un comité permanente de la *House of Commons* canadiense, el parlamento nacional de Canadá) identificó los siguientes factores vinculados con la violencia contra las mujeres indígenas: las desigualdades económicas y sociales; la discriminación contra los pueblos indígenas; la posible pérdida de la comprensión de su historia y su cultura; las escuelas residenciales; y el ciclo intergeneracional de violencia<sup>156</sup>. El *Standing Committee* identificó la pobreza como el factor más importante de la violencia que experimentan las mujeres indígenas<sup>157</sup>.

<sup>153</sup> Artículo de Juristat. Midiendo la violencia contra las mujeres: tendencias estadísticas (*Measuring violence against women: Statistical trends*). Editado por Maire Sinha, Canadian Centre for Justice Statistics, publicado el 25 de febrero de 2013, pág. 19. Disponible en: <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2013001/article/11766-eng.pdf>

<sup>154</sup> Ver: Amnistía Internacional, Informe: Canadá, No más hermanas robadas: la necesidad de una respuesta completa a la discriminación y la violencia contra las mujeres en Canadá, AMR 20/003/2004. Disponible en: <http://www.amnesty.ca/sites/default/files/amr200032004enstolensisters.pdf>; CIDH, Notas de la audiencia, Mujeres y Niñas Aborígenes Desaparecidas y Aseñadas en Columbia Británica, Canadá, 141 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012. La audiencia está disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/advanced.aspx?lang=en>; BC Ministry of Citizens' Services, Eliminando la Violencia contra las Mujeres Aborígenes: Un Resumen de las Causas Fundamentales, las Vulnerabilidades y las Recomendaciones de la Literatura Principal (*Stopping Violence Against Aboriginal Women: A Summary of Root Causes, Vulnerabilities and Recommendations from key Literature*), 23 de febrero de 2011. Informe preparado por el Ministerio de Relaciones Aborígenes y Reconciliación de Columbia Británica.

<sup>155</sup> NWAC, FAFIA y Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

<sup>156</sup> House of Commons, Canadá. Informe interino: Llamar a la noche: una visión general de la Violencia contra las Mujeres (*Interim Report Call into the Night: an Overview of Violence against Women*), Comité Permanente sobre la Situación de las Mujeres, Hon. Hedy Fry, MP, Chair, Marzo de 2011, Parlamento 40°, Sesión 3°, pág. 4.

<sup>157</sup> House of Commons, Canadá. Informe interino: Llamar a la noche: una visión general de la Violencia contra las Mujeres (*Interim Report Call into the Night: an Overview of Violence against Women*), Comité Permanente sobre la Situación de las Mujeres, Hon. Hedy Fry, MP, Chair, Marzo de 2011, Parlamento 40°, Sesión 3°, pág. 10.

## 2. El vínculo entre discriminación y violencia

95. La CIDH evoca los principios fundamentales establecidos en la Convención de Belém do Pará que establecen que “el derecho de toda mujer a vivir libre de violencia incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación.<sup>158</sup>” El sistema interamericano establece que el derecho de todas las mujeres a una vida libre de violencia incluye el derecho a vivir libre de toda forma de discriminación. Esto incluye el derecho a ser valoradas y educadas libres de patrones de comportamiento estereotipados y libres de prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad y subordinación<sup>159</sup>. Al respecto, la Comisión ha establecido que existe una estrecha correlación entre la obligación de garantizar la igualdad y la no discriminación, por un lado, y la prevención de la violencia contra las mujeres, por otro<sup>160</sup>. La CIDH ha examinado qué contextos sociales se prestan para la comisión de violaciones a los derechos de las mujeres. En cada caso, la Comisión encontró que la violencia basada en género era una manifestación de costumbres y prácticas, o evidenciaba una estructura social que relegaba a las mujeres a una posición de subordinación y desigualdad que las dejaba en desventaja<sup>161</sup>.
96. Las organizaciones de la sociedad civil y los pueblos y organizaciones indígenas indicaron a la CIDH durante su visita a Canadá que los altos niveles de violencia contra las mujeres y niñas indígenas y la ausencia de una respuesta apropiada por parte de las autoridades no son un fenómeno nuevo<sup>162</sup>. Por el contrario, según las organizaciones, “existe una larga historia de tratamiento racista a los pueblos aborígenes por parte de la policía y el sistema judicial de Canadá”<sup>163</sup>. En su informe de 2004 sobre las mujeres y niñas indígenas desaparecidas y asesinadas en Canadá, Amnistía Internacional hizo referencia a los hallazgos de la Consulta de Justicia de Manitoba (*Manitoba Justice Inquiry*) que señalaron que “muchos policías han llegado a percibir a los pueblos indígenas no como una comunidad que merece protección, sino como una comunidad de la que el resto de la sociedad requiere protección. Esto ha generado una situación que con frecuencia se describe como una en la que los pueblos indígenas están ‘sobre vigilados’ pero ‘insuficientemente protegidos’”<sup>164</sup>.
97. Esta percepción fue confirmada por las organizaciones de la sociedad civil y los pueblos indígenas durante la visita. Ellos describieron una importante desconfianza de los pueblos indígenas respecto de la policía. Esta desconfianza se atribuye en parte al rol histórico de la fuerza policial al momento de separar a los niños y niñas indígenas de sus hogares, especialmente a las niñas, para llevarlos a las escuelas residenciales. La CIDH conoció que la palabra utilizada para referirse a la “policía” en *Carrier*, el idioma de muchos pueblos indígenas del norte de Columbia Británica, significa “los que nos llevan lejos”. Pero la desconfianza también ha resultado de actos de violencia más recientes supuestamente perpetrados por

<sup>158</sup> Artículo 6 de la Convención de Belém do Pará.

<sup>159</sup> CIDH, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas. OEA/Ser. L/V/II. doc.68, 20 de enero de 2007, párr. 60. Ver también, Artículo 6 de la Convención de Belém do Pará.

<sup>160</sup> CIDH, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas. OEA/Ser. L/V/II. doc.68, 20 de enero de 2007, párr. 60.

<sup>161</sup> CIDH, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas. OEA/Ser. L/V/II. doc.68, 20 de enero de 2007.

<sup>162</sup> Canadian Feminist Alliance for International Action, Desapariciones y Asesinatos de Mujeres y Niñas Aborígenes en Canadá (*Disappearances and Murders of Aboriginal Women and Girls in Canada*). Presentación de Información ante el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial. Enero 2012.

<sup>163</sup> Canadian Feminist Alliance for International Action, Desapariciones y Asesinatos de Mujeres y Niñas Aborígenes en Canadá (*Disappearances and Murders of Aboriginal Women and Girls in Canada*). Presentación de Información ante el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, enero 2012.

<sup>164</sup> Amnistía Internacional, Informe: Canadá, No más hermanas robadas: la necesidad de una respuesta completa a la discriminación y la violencia contra las mujeres en Canadá. Este término fue utilizado constantemente por las organizaciones de la sociedad civil y los familiares de las víctimas que se reunieron con la delegación durante la visita.

la policía contra los pueblos indígenas, y que permanecieron en la impunidad, así como de la indiferencia y la inacción de las autoridades frente a las denuncias de mujeres indígenas desaparecidas o de actos de violencia contra las mujeres indígenas. Se informó a la CIDH que con frecuencia los abusos o desapariciones de mujeres indígenas, cuando son denunciados, reciben un tratamiento despectivo por parte de las autoridades, con base en los estereotipos según los cuales las mujeres indígenas son miembros de una población de alto riesgo y que con frecuencia huyen por sí mismas o se someten voluntariamente a situaciones peligrosas, por lo que no ameritan una investigación. Este sentido, durante la visita, mujeres indígenas indicaron a la CIDH los estereotipos de larga data a los que han sido sujetas. Estos incluyen nociones sobre las mujeres indígenas como disfuncionales, propensas a cometer crímenes o de utilizar drogas. Ello ha tenido un impacto directo en la investigación de casos de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas. Estos estereotipos también se han perpetuado en el orden público, por ejemplo a través de la sobre vigilancia y en el sistema de justicia penal. Estos estereotipos evidencian la discriminación estructural subyacente que afecta a las mujeres indígenas y que se perpetúa.

98. Las actitudes prevalentes de discriminación –principalmente relacionadas con el género y la raza– contribuyen a la vulnerabilidad de las mujeres y niñas indígenas. En ocasiones estas actitudes motivan actos de violencia, tanto al contribuir con las percepciones estereotipadas y discriminatorias según las cuales las mujeres indígenas son inferiores, sexualmente disponibles y/o víctimas fáciles, como también al dar a los perpetradores la confianza de que las desapariciones de mujeres indígenas no serán investigadas diligentemente. En otras ocasiones, estas actitudes se manifiestan a través de las respuestas desdeñosas de la policía y de la sociedad en general, y en las omisiones al momento de prestar ayuda cuando es requerida, lo que hace que las mujeres indígenas sean más vulnerables, y por tanto más atractivas como potenciales víctimas.
99. La Comisión ha sido informada en múltiples contextos a través de las Américas sobre el rol particular que las mujeres indígenas tienen en sus comunidades; las mujeres indígenas son generalmente reconocidas como el centro para la reproducción de la cultura, las garantes de la permanencia de sus pueblos<sup>165</sup>. Consecuentemente, la violencia y discriminación contra las mujeres indígenas se percibe no sólo como un ataque individual contra ellas, sino que implica un daño a la identidad colectiva de las comunidades a las que pertenecen. Por ello se entiende que constituye violencia espiritual<sup>166</sup>. Asimismo, la violencia basada en el género es experimentada por las mujeres indígenas y sus comunidades de formas muy particulares.
100. Estas actitudes desdeñosas desincentivan a los familiares de las mujeres desaparecidas a buscar ayuda, así como también impiden una investigación completa de su situación por parte de las autoridades respectivas. Más aún, la policía y otras autoridades a veces son los que perpetúan los abusos contra estas mujeres. Al respecto, en 2013 Human Rights Watch publicó un informe documentando prácticas de vigilancia abusivas y omisiones al momento de proteger a las niñas y mujeres indígenas en el norte de Columbia Británica, una de las dos áreas donde los números más altos de mujeres desaparecidas y asesinadas han sido denunciados. El informe no sólo se

<sup>165</sup> Véase en general, CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, 18 de octubre de 2006; CIDH, *Caso 12.579, Valentina Rosendo Cantú (México)*, 2 de agosto de 2009; CIDH, *Caso 12.580, Inés Fernández Ortega (México)*.

<sup>166</sup> Consejo de Organizaciones Aborígenas de Jujuy (Argentina), Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Coalición de Mujeres Unidas rumbo al Desarrollo (México), Indigenous Women of Quebec (FAQ) (Canadá), Clínica Internacional de Defensa de los Derechos humanos de la Universidad de Quebec (Canadá), Derechos y Democracia (Canadá), Abogadas y Abogados para la Justicia y los Derechos Humanos (México); Informe sobre Discriminación contra las Mujeres Indígenas en las Américas, Audiencia Pública ante la Comisión 2012.

refiere a las omisiones en la investigación de los casos de violencia contra las mujeres sino que también documenta que en muchos casos los perpetradores son policías. El informe también documenta la falta de mecanismos apropiados para la rendición de cuentas frente a la mala conducta de la policía y a la falta de protección que ofrecen a las mujeres indígenas<sup>167</sup>.

101. La CIDH fue informada de que en Columbia Británica en 2006 el Juez David Ramsay se declaró culpable de cargos que incluían ataques sexuales contra cuatro niñas *First Nations*, que tenían entre 12 y 16 años de edad al momento de sus ataques, y que se habían presentado ante él en la corte penal juvenil o en la corte familiar. El RCMP empezó la investigación de los ataques del Juez Ramsay luego de recibir una denuncia en agosto de 1999<sup>168</sup>. Pero el Juez Ramsay no fue retirado de su cargo hasta 2002, tres años después del inicio de la investigación. Según reportes de prensa, sus ataques continuaron hasta 2001.

---

<sup>167</sup> Human Rights Watch. Canadá: Abuso policial y negligencia en la “Carretera de las Lágrimas” (*Those Who Take Us Away*) Febrero de 2013. El título en inglés del informe “*Those Who Take Us Away*” es una traducción literal de la palabra utilizada para referirse a la policía en Carrier, el idioma de muchas comunidades indígenas en el Norte de Columbia Británica. Disponible en: <http://www.hrw.org/node/113506/section/1>

<sup>168</sup> Presentación del Grupo de la CEDAW de Columbia Británica ante el Comité de la CEDAW de la Organización de las Naciones Unidas. Nada que Informar, in Informe de Progreso sobre la Implementación de las Recomendaciones Prioritarias realizadas por el Comité en sus Observaciones Finales respecto de Canadá emitidas en 2008 (*Nothing to Report, a Report on Progress in Implementing Priority Recommendations made by the Committee in its 2008 Concluding Observations on Canada*), enero de 2010; Amnistía Internacional, Informe: Canadá, No más hermanas robadas: la necesidad de una respuesta completa a la discriminación y la violencia contra las mujeres en Canadá, octubre 2004.

CAPÍTULO 4

**LAS OBLIGACIONES  
INTERNACIONALES  
DEL ESTADO**



# LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO

## A. Las obligaciones de Canadá de proteger a los pueblos e individuos indígenas

### 1. Consideraciones preliminares

102. Los Estados Parte de la OEA como Canadá se han comprometido a respetar y garantizar los derechos fundamentales de todas las personas sometidas a su jurisdicción<sup>169</sup>. El respeto de los derechos humanos es un principio fundamental de la Organización, que guía las acciones de cada Estado Parte<sup>170</sup>. De conformidad con el Artículo 3(I) de la Carta, “[I]os Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo”. También se hace referencia a los derechos fundamentales de la persona humana, *inter alia*, en el preámbulo de la Carta, Artículos 17, 45, 47 y 49 de la Carta, y en los artículos de la Carta que se refieren al rol de la Comisión como el organismo principal encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en el hemisferio<sup>171</sup>.
103. La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre reconoce un amplio rango de derechos fundamentales, incluyendo, *inter alia*: el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona (Artículo I); el derecho de igualdad ante la ley y el disfrute de los derechos y obligaciones establecidas en la Declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna (Artículo II); la protección a la honra, la reputación personal y la vida privada y familiar (Artículo V); medidas de protección especiales para niños y mujeres en estado de embarazo o en época de lactancia; derecho a la preservación de la salud y al bienestar (Artículo XI); y el derecho de ocurrir a los tribunales para hacer valer los derechos, a través de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia ampare contra actos de la autoridad que viole alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente (Artículo XVIII).
104. De acuerdo con la jurisprudencia y la práctica bien establecidas y de larga data del sistema interamericano de derechos humanos, se reconoce que la Declaración Americana constituye una fuente de obligaciones jurídicas para los Estados miembros de la OEA, incluyendo los Estados que no son partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>172</sup>. Se considera que estas obligaciones surgen de las obligaciones de derechos humanos asumidas

<sup>169</sup> CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc 40 rev., 28 de febrero de 2000.

<sup>170</sup> CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc 40 rev., 28 de febrero de 2000.

<sup>171</sup> CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc 40 rev., 28 de febrero de 2000.

<sup>172</sup> Ver Corte IDH., Opinión Consultiva OC-10/89 “Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos”, 14 de julio de 1989, Ser. A Nº 10 (1989), párrs. 35-45; CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 115; James Terry Roach y Jay Pinkerton vs. Estados Unidos, Caso 9647, Res. 3/87, 22 de Septiembre de 1987, Informe Anual de la CIDH 1986-87, párrs. 46-49.

por los Estados Miembros bajo la Carta de la OEA<sup>173</sup>. Los Estados Parte han coincidido en que el contenido y los principios generales de la Carta de la OEA están contenidos en y definidos por la Declaración Americana<sup>174</sup>, así como en el carácter jurídico consuetudinario de los derechos protegidos por muchas de las disposiciones centrales de la Declaración<sup>175</sup>.

105. La Corte y la Comisión Interamericanas han sostenido incluso que la Declaración es una fuente internacional de obligaciones para todos los Estados Miembros de la OEA, incluyendo aquellos que han ratificado la Convención Americana<sup>176</sup>. La Declaración Americana es parte del marco de derechos humanos establecido por los Estados Miembros de la OEA, que se refiere a las obligaciones y responsabilidades de los Estados y les exige abstenerse de cometer, apoyar, tolerar o consentir actos u omisiones que contravengan sus compromisos con los derechos humanos<sup>177</sup>.

106. En sus observaciones sobre el presente informe, el Gobierno señaló lo siguiente:

Canadá sigue dedicado a sus compromisos con los derechos humanos y se enorgullece de su sólida trayectoria de fomento del respeto de los derechos humanos en las Américas. Canadá cumple categóricamente las obligaciones en materia de derechos humanos contenidas en los instrumentos de los cuales es parte pero no está obligado por instrumentos de derechos humanos a los cuales no ha consentido en vincularse. Asimismo, la jurisprudencia es de aplicación obligatoria para Canadá solo en las situaciones en que Canadá ha aceptado someterse a la jurisdicción de la Corte. Canadá tiene una trayectoria uniforme de participación activa en las Naciones Unidas y en órganos creados en virtud de tratados internacionales y ha respondido sistemáticamente a las quejas formuladas en su contra en el marco de los mecanismos internacionales e interamericanos de derechos humanos a los cuales está supeditado. Consideramos seriamente las opiniones y recomendaciones de los órganos de derechos humanos, pero deseamos recalcar que no son jurídicamente vinculantes<sup>178</sup>.

107. La Comisión considera que la posición expresada por el Estado no tiene en cuenta su calidad de parte de la Carta de la OEA y las obligaciones concomitantes con respecto a los derechos humanos emanadas de tal compromiso. Como una fuente de obligaciones jurídicas, los Estados deben implementar en la práctica los derechos establecidos en la Declaración Americana al interior de su jurisdicción<sup>179</sup>. La Comisión ha señalado que la obligación de respetar y garantizar los derechos

<sup>173</sup> Carta de la Organización de los Estados Americanos, Arts. 3, 16, 51.

<sup>174</sup> Ver, por ejemplo, OEA, Asamblea General, Resolución 314, AG/RES. 314 (VII-O/77), 22 de junio de 1977 (encomendando a la Comisión Interamericana la preparación de un estudio para “establecer las obligaciones para la implementación de los compromisos asumidos en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre”); OEA, Asamblea General, Resolución 371, AG/RES (VIII-O/78), 1 de julio de 1978 (reafirmando su compromiso de “promover la observancia de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre”); OEA, Asamblea General, Resolución 370, AG/RES. 370 (VIII-O/78), 1 de julio de 1978 (en referencia a los “compromisos internacionales” de los Estados Parte de la OEA de respetar los derechos reconocidos en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre).

<sup>175</sup> CIDH, Informe N° 19/02, Caso 12.379, Lare-Reyes y otros. (Estados Unidos), 27 de febrero de 2002, párr. 46.

<sup>176</sup> Ver Corte IDH., Opinión Consultiva OC-10/89 “Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos”, 14 de julio de 1989, Ser. A N° 10 (1989), párr. 45 (La Corte estableció que para los Estados Miembros de la Organización, “la Declaración es el texto que determina cuáles son los derechos humanos a que se refiere la Carta”). CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 113.

<sup>177</sup> CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 113.

<sup>178</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, 30 de octubre de 2014.

<sup>179</sup> Ver, como referencia, Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1979), Artículo 1, que dispone que la Comisión fue creada “para promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” y define los derechos humanos como aquellos consagrados en la Declaración Americana y en la Convención Americana. Ver también, Convención Americana Sobre Derechos

humanos está especialmente establecida en ciertas disposiciones de la Declaración Americana<sup>180</sup>. Los instrumentos internacionales en general requieren que los Estados partes no sólo respeten los derechos contenidos en esos instrumentos, sino que garanticen que los individuos dentro de sus jurisdicciones puedan ejercer esos derechos. La continuidad de las obligaciones de derechos humanos no sólo es de naturaleza negativa, también requiere acciones positivas de los Estados<sup>181</sup>.

108. En consonancia con este principio, la Comisión en sus decisiones ha interpretado reiteradamente que la Declaración Americana obliga a los Estados a adoptar medidas para hacer efectivos los derechos contenidos en la Declaración Americana<sup>182</sup>. La Comisión no sólo ha requerido que los Estados se abstengan de cometer violaciones de derechos humanos contrarias a las disposiciones de la Declaración Americana<sup>183</sup>, sino que también ha requerido la adopción de medidas afirmativas para garantizar que los individuos bajo su jurisdicción puedan ejercer y disfrutar los derechos estipulados en la Declaración Americana<sup>184</sup>.
109. De conformidad con los principios generales de interpretación, otras normas relevantes del derecho internacional aplicables a Canadá deben ser tenidas en consideración al momento de determinar sus obligaciones regionales de derechos humanos<sup>185</sup>. En consecuencia, al referirse a otras normas aplicables a Canadá conforme sea necesario para interpretar sus obligaciones de conformidad con la Carta de la OEA y la Declaración Americana, la Comisión está actuando plenamente dentro de su mandato. La práctica constante de la Comisión invocando otros instrumentos de derechos humanos al momento de interpretar y aplicar la Declaración y la Convención Americanas ha sido afirmada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>186</sup>.

---

Humanos, Artículo 29 (d), que establece que ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de “excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”; Ver también, Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013), Artículos 51 y 52, que facultan a la Comisión a recibir y examinar peticiones que contengan denuncias sobre presuntas violaciones a los derechos humanos consagrados en la Declaración Americana con relación a los Estados miembros de la Organización que no sean partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>180</sup> CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 117; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr. 22 de octubre de 2002, párr. 339. El informe cita como ejemplos los Artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana.

<sup>181</sup> CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 117.

<sup>182</sup> CIDH, Informe N° 40/04, Caso 12.053, Comunidad Indígena Maya (Belize), 12 de octubre de 2004, párr. 162; CIDH Informe N° 67/06, Caso 12.476, Oscar Elías Biscet y otros (Cuba), 21 de octubre de 2006, párrs. 227-231.

<sup>183</sup> Ver, por ejemplo, CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 118; CIDH, Informe 63/08, Caso 12.534, Andrea Mortlock (Estados Unidos), 25 de julio de 2008, párrs. 75-95; CIDH, Informe 62/02, Caso 12.285, Michael Domingues (Estados Unidos), 22 de octubre de 2002, párrs. 84-87.

<sup>184</sup> Ver, por ejemplo, CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 118; CIDH, Informe N° 81/10, Caso 12.562, Wayne Smith, Hugo Armendariz, y otros. (Estados Unidos), 12 de julio de 2010 párrs. 61-65; CIDH, Informe N° 40/04, Caso 12.053, Comunidad Indígena Maya (Belize), 12 de octubre de 2004, párrs. 122-135, 162, y 193-196; CIDH, Informe N° 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párrs. 124-145.

<sup>185</sup> Ver en general, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Art. 31(3)(c).

<sup>186</sup> CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc 40 rev. 28 de febrero de 2000, párr. 38. En su opinión consultiva sobre “otros tratados”, la Corte señaló y aprobó que: “En varias ocasiones, en sus informes y resoluciones, la Comisión ha invocado correctamente “otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos”, con prescindencia de su carácter bilateral o multilateral, o de que se hayan adoptado o no dentro del marco o bajo los auspicios del sistema interamericano”. Según explicó la Corte, “el propósito de integración del sistema regional con el universal se advierte [...] en la práctica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, perfectamente ajustada al objeto y fin de la Convención, de la Declaración Americana y del Estatuto de la Comisión”. Corte IDH., Opinión Consultiva OC-1/82. 24 de Septiembre de 1982, “Otros Tratados” Objeto De La Función Consultiva De La Corte (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Serie A No. 1, párr. 43 (citando ejemplos de la Convención y la Declaración Americanas).

110. Más aún, el derecho internacional de los derechos humanos es un cuerpo dinámico de normas que evolucionan para enfrentar el desafío de garantizar que todas las personas puedan ejercitar plenamente sus derechos y libertades fundamentales. Al respecto, así como los Pactos Internacionales elaboran sobre los principios básicos expresados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, también la Convención Americana representa, en muchas instancias, una expresión autorizada de los principios fundamentales establecidos en la Declaración Americana. Si bien es claro que la Comisión no aplica la Convención Americana respecto de Estados miembros que no hayan ratificado aún el tratado, sus disposiciones son relevantes para informar una interpretación de los principios contenidos en la Declaración<sup>187</sup>.
111. En la siguiente sección, la CIDH describe parte del marco jurídico nacional de Canadá relativo a la protección de los derechos de los pueblos indígenas en general y de las mujeres indígenas en particular; así como sus obligaciones internacionales. Comprender las obligaciones internacionales de Canadá proporcionará un contexto general relevante para comprender los aspectos de la identidad indígena, su protección, y su impacto sobre las mujeres indígenas en Canadá.

## 2. Marco Nacional

112. Según el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, “la Constitución canadiense de 1982 fue una de las primeras del mundo en estipular los derechos de los pueblos indígenas, reconociendo y afirmando los derechos aborígenes y de los tratados de los pueblos Indios, Inuit y Métis de Canadá”<sup>188</sup>. La Sección 25 de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades (*Canadian Charter of Rights and Freedoms*), la carta de derechos que forma parte de la Constitución canadiense, especifica que la garantía de los derechos de la Carta “no debe interpretarse en el sentido de desconocer o derogar en perjuicio de los aborígenes, derechos o libertades contenidos en los tratados, u otros derechos o libertades pertenecientes a los pueblos aborígenes de Canadá”<sup>189</sup>. Esta sección da cuenta de la relación entre la Carta y la garantía de los derechos indígenas y los derechos de tratados, que se encuentra por fuera de la Carta misma y de cualquier disposición de la Constitución de 1982<sup>190</sup>. La Sección 25 no crea nuevos derechos sino que constituye una disposición interpretativa designada para garantizar que la Carta no afecte los derechos indígenas.
113. Específicamente, bajo la Sección 25, los derechos y libertades de la Carta no pueden ser interpretados en el sentido de desconocer o derogar, en perjuicio de los aborígenes, los derechos de tratado y otros derechos y libertades pertenecientes a los pueblos indígenas de Canadá, incluyendo cualquier derecho y libertad reconocido en la Proclamación Real (*Royal Proclamation*) de 1763 o que existiera o pueda ser adquirido en virtud de los acuerdos por reivindicaciones territoriales.
114. La Sección 35 establece:
- (1) Se reconoce y se afirma los derechos aborígenes existentes y los derechos de los tratados de los pueblos aborígenes de Canadá.
  - (2) En la presente Ley, “los pueblos aborígenes de Canadá” incluye los pueblos Indios, Inuit y Métis de Canadá.

<sup>187</sup> CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc 40 rev. 28 de febrero de 2000.

<sup>188</sup> ONU, Informe de Relator Especial sobre los Pueblos Indígenas, James Anaya, Canadá, A/HRC/27/52/Add.2, 4 de julio de 2014, párr. 6.

<sup>189</sup> Parte I del Acta Constitutiva de 1982, como Anexo B de la Constitución de Canadá de 1982 (U.K.), 1982, c. 11 (la “Carta”), s. 25.

<sup>190</sup> (CAN) Constitución de 1982, como Anexo B de la Constitución de Canadá de 1982 (U.K.), 1982, c. 11, s. 35.

(3) Para mayor certeza, en la subsección (1) “derechos de los tratados” se incluye los derechos de los acuerdos de reivindicación de tierras existentes en la actualidad o que puedan adquirirse por medio de dichos acuerdos.

(4) No obstante cualquier otra disposición de esta Ley, los derechos de los aborígenes y de tratados a los que se hace referencia en el inciso (1) se garantizan por igual personas masculinas y femeninas.

115. Según la información proporcionada por el Gobierno de Canadá en sus presentaciones ante la Comisión, la Sección 35 del Acta Constitutiva de 1982 protege los derechos indígenas y los derechos de tratados, y todos los niveles de gobierno, incluyendo los gobiernos federal, provinciales, territoriales, municipales e indígenas, están obligados a respetarlos<sup>191</sup>. Adicionalmente, cualquiera de estos niveles de gobierno puede ser responsabilizado por las Cortes con base en la falta de respeto de estos derechos. Según el Estado, los derechos indígenas y los derechos de tratado no son universales. Más bien, son específicos al grupo y al lugar. Esto significa que distintos pueblos indígenas tendrían distintos derechos<sup>192</sup>.

### 3. Obligación internacional de protección a los pueblos e individuos indígenas

116. Para el sistema interamericano, la protección y respeto de los derechos de los pueblos indígenas es un asunto de especial importancia. En 1972 la CIDH afirmó que por razones históricas, y con base en principios morales y humanitarios, los Estados tenían un deber sagrado de dar protección especial a los pueblos indígenas<sup>193</sup>. Desde la década de 1980, la Comisión se ha referido sistemáticamente a los derechos de los pueblos indígenas en informes especiales; informes de país; a través del sistema de casos en informes de admisibilidad, fondo y solución amistosa; medidas cautelares; y a través de solicitudes de medidas provisionales presentadas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
117. Los órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos han desarrollado jurisprudencia que reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Constantemente, la Comisión ha insistido en la necesidad de protección especial de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios, puesto que el ejercicio pleno de ese derecho no sólo implica la protección de una unidad económica sino la protección de los derechos humanos de una comunidad cuyo desarrollo social, espiritual y cultural está basado en su relación con la tierra<sup>194</sup>. El sistema interamericano ha indicado que las condiciones de vida miserables

<sup>191</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 30.

<sup>192</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 30.

<sup>193</sup> CIDH, Resolución: La Protección Especial para las Poblaciones Indígenas. Acción para combatir el racismo y la discriminación racial. Citada en: CIDH, Caso Yanomami, Informe 12/85, Informe Anual 1984-1985, párr. 8. CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párr. 126. CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidad Indígena Maya del Distrito de Toledo (Belize), 12 de octubre de 2004, párr. 96.

<sup>194</sup> El Artículo XXIII de la Declaración Americana protege el derecho a la propiedad privada y la CIDH ha interpretado que este artículo y el artículo 21 de la Convención Americana protegen el derecho de los pueblos indígenas y tribales a sus tierras, territorios y recursos naturales. La protección de estas disposiciones “incluyen preceptos básicos referentes a la protección de las formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural y del derecho a la tierra, los territorios y los recursos naturales de los pueblos indígenas y tribales”. La Comisión considera que la protección de sus tierras, territorios y recursos naturales es fundamental para la sobrevivencia física y cultural de los pueblos indígenas. CIDH, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009, párrs. 5 y 9.

que padecen los miembros de un pueblo indígena y el estado general de abandono generan sufrimientos que constituyen una violación a su integridad psíquica y moral<sup>195</sup>. Además, el que el Estado no haya adoptado las medidas positivas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones, que razonablemente eran de esperarse para prevenir o evitar el riesgo al derecho a la vida, puede constituir una violación a este derecho<sup>196</sup>.

118. La CIDH ha otorgado atención especial al derecho de los pueblos indígenas a la protección judicial y las garantías judiciales bajo la Declaración Americana. El acceso efectivo a dicha protección es especialmente importante dado el contexto de discriminación histórica y estructural. Asimismo, es esencial que dicha protección esté disponible en consonancia con la cultura y tradición de los pueblos indígenas, y que la misma sea proveída de forma tal que asegure la no discriminación.
119. Algunos tratados del sistema de Naciones Unidas contienen disposiciones relevantes respecto de los derechos de los pueblos indígenas. La Carta de las Naciones Unidas, por ejemplo, reconoce el principio de auto determinación de los pueblos<sup>197</sup>. El Comité de Derechos Humanos ha establecido que el derecho a la auto determinación “es de particular importancia porque su realización es una condición esencial para la efectiva garantía y observancia de los derechos humanos individuales y para la promoción y fortalecimiento de esos derechos”<sup>198</sup>. Adicionalmente, la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce un amplio espectro de derechos humanos, incluyendo el derecho a la propiedad, tanto individual como colectiva (Artículo 17) y los derechos económicos, sociales y culturales<sup>199</sup>.
120. Canadá ha ratificado la mayoría de los tratados de derechos humanos de Naciones Unidas. Los instrumentos de la ONU que Canadá ha ratificado incluyen: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Protocolo Facultativo y el Segundo Protocolo Facultativo; la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW por sus siglas en inglés) y su Protocolo Facultativo; la Convención contra la Tortura; la Convención para la Eliminación

<sup>195</sup> Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Xamok Kasek Vs Paraguay, Sentencia de 24 de agosto de 2010, párr. 244.

<sup>196</sup> Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Xamok Kasek Vs Paraguay, Sentencia de 24 de agosto de 2010, párr. 234.

<sup>197</sup> Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945 en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Organización Internacional, que entró en vigor el 24 de octubre de 1945, Artículo 1(2).

<sup>198</sup> Observación General No. 12, Observaciones Generales adoptadas por el Comité de Derechos Humanos, Artículo 1– Derecho a la Autodeterminación, Sesión 21ª, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 152 (1984). El Comité de Derechos Humanos ha indicado que el derecho a la autodeterminación se aplica a todas las personas y no solamente a los pueblos colonizados. Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos, Azerbaijan, adoptadas el 3 de agosto de 1994. CCPR/C/79/Add.38; A/49/40, párr. 296. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que “bajo el artículo 1 común de dichos Pactos, los pueblos indígenas pueden ‘provee[r] a su desarrollo económico, social y cultural’ y pueden ‘disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales’ para que no se les prive de ‘sus propios medios de subsistencia’”. Corte IDH. Caso de la Comunidad Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 171, nota 223. La Comisión Interamericana también ha señalado que el derecho a la autodeterminación es aplicable a los pueblos indígenas. CIDH, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009, párr. 166. Adicionalmente, algunos académicos sostienen que el Artículo 1 común a ambos Pactos reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a la autodeterminación. Ver Antonio Cassese, SELF-DETERMINATION OF PEOPLES 55-57 (1995). Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“PIDCP”) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“PIDESC”) reconocen el derecho a la autodeterminación. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos PIDCP Artículo 1, Adoptado por la Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, vigente desde el 23 de marzo de 1976; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC, Artículo 1, Adoptado por la Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, vigente desde el 3 de enero de 1976.

<sup>199</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948, Sesión Plenaria 117’, AG/RES/217A(III).

de la Discriminación Racial; la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos; y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>200</sup>.

121. El 13 de septiembre de 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>201</sup>. La Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU reconoce una amplia gama de derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas. Estos incluyen: el derecho al pleno disfrute, como pueblos o como individuos, de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el derecho internacional de los derechos humanos; el derecho a vivir libres e iguales a los demás pueblos e individuos; y el derecho a vivir libre de todo tipo de discriminación, en particular con base en su origen o identidad indígenas.
122. La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce el derecho a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad personales. Además, los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación alguna, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, incluyendo, entre otras, en las áreas de la educación, el empleo, la formación vocacional y profesional continua, la vivienda, la salubridad, la salud y la seguridad social. La Declaración reitera el derecho colectivo de los pueblos indígenas a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y su derecho a no ser sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños de un grupo a otro grupo<sup>202</sup>. Adicionalmente, “Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura”<sup>203</sup>. El derecho a no ser sometidos a asimilación forzada viene de la mano de la obligación de los Estados de prevenir dicha asimilación. En su respuesta al informe de la CIDH, Canadá indicó que, aunque la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no es jurídicamente vinculante y no refleja el derecho consuetudinario internacional ni cambia las leyes canadienses, el Gobierno de Canadá “apoya la Declaración en el marco de la Constitución y las leyes de Canadá”<sup>204</sup>. Agregó que, al apoyar la Declaración en noviembre de 2010, Canadá “reiteró su compromiso de seguir trabajando con los pueblos aborígenes para crear un Canadá mejor”<sup>205</sup>.

<sup>200</sup> Gobierno de Canadá, Foreign Affairs, Trade and Development Canada, Política Internacional de Derechos Humanos de Canadá. Disponible en: <http://www.international.gc.ca/rights-droits/policy-politique.aspx>

<sup>201</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, A/RES/61/295, adoptada por la Asamblea General en su 107ª Sesión Plenaria, 13 de Septiembre de 2007. La Declaración fue aprobada con 144 votos a favor, 4 votos en contra y 11 abstenciones. De los Estados Miembros de la OEA, Estados Unidos y Canadá votaron en contra, y Colombia se abstuvo. Luego de su adopción, el 13 de noviembre de 2010, el Gobierno de Canadá expresó su apoyo a la Declaración y el Presidente de Estados Unidos declaró que la suscribiría. Second White House Tribal Nations Conference, 16 de diciembre de 2010, ver: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Tribal\\_Nations\\_Conference\\_Final\\_0.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Tribal_Nations_Conference_Final_0.pdf). Adicionalmente, el 29 de abril de 2009, Colombia declaró su apoyo a la Declaración. Foro Permanente de Asuntos Indígenas. Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia. Resumen del informe y recomendaciones de la misión por el Foro Permanente de Colombia. Doc. E/C.19/2011/3, 11 de febrero de 2011, párr. 5.

<sup>202</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Artículo 7(2). En algunos países los pueblos en aislamiento voluntario se denominan “pueblos libres” dado que no se han sometido a las convenciones de la mayoría de la sociedad.

<sup>203</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Artículo 8(1).

<sup>204</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, 30 de octubre de 2014.

<sup>205</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, 30 de octubre de 2014.

## ***B. La obligación de garantizar los derechos de las mujeres a la igualdad, la no discriminación y a una vida libre de violencia***

### **1. Marco Nacional**

123. En Canadá, la Carta Canadiense de Derechos y Libertades garantiza a todas las personas en el país la libertad de conciencia y de religión, la libertad de pensamiento, credo, opinión y expresión, incluida la libertad de prensa, la libertad de reunión pacífica y la libertad de asociación<sup>206</sup>. El derecho a la igualdad está protegido por la Carta y las varias leyes de derechos humanos a nivel federal, provincial y territorial<sup>207</sup>. La Sección 15 de la Carta garantiza la igual protección y los mismos beneficios bajo la ley a todos los canadienses sin discriminación<sup>208</sup>.
124. “Todos los individuos son iguales ante la ley y bajo la ley y tienen el derecho a la igual protección e igual beneficios bajo la ley sin discriminación alguna y, especialmente sin discriminación con base en la raza, origen nacional o étnico, color, religión, sexo, edad o discapacidades mentales o físicas”<sup>209</sup>.
125. Desde un inicio, se ha entendido que la Sección 15 de la Carta Canadiense comprende una garantía sustantiva de igualdad. La igualdad no se mide simplemente en función de que quienes estén en situaciones similares reciban un tratamiento similar. Las cortes canadienses han sostenido que la verdadera igualdad, la que considera no sólo las intenciones sino los resultados de la aplicación de la ley, puede requerir un tratamiento distinto a aquellos que se encuentran en una situación distinta, con el objetivo de corregir o mejorar una desigualdad existente<sup>210</sup>. Una violación de los derechos a la igualdad no necesita ser intencional<sup>211</sup>; puede surgir de los efectos adversos involuntarios de una disposición, omisión o de una acción respecto de un grupo. Esta identificación de los efectos adversos no requiere una correspondencia completa entre los efectos adversos y el grupo en cuestión, sino simplemente un efecto significativamente desproporcionado<sup>212</sup>. Una afirmación de costos desproporcionados en perjuicio de un grupo en particular debe ser cuidadosamente evaluada a la luz de las pruebas disponibles<sup>213</sup>.
126. La discriminación según la disposición de igualdad contenida en la Carta incluye la discriminación contra un individuo sobre la base de su membresía a un cierto grupo<sup>214</sup>.

<sup>206</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 9.

<sup>207</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 10.

<sup>208</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 11.

<sup>209</sup> Sección 15(1) de la Carta de Derechos y Libertades de Canadá.

<sup>210</sup> R. v. Big M Drug Mart Ltd., [1985] S.C.J. No. 17, [1985] 1 S.C.R. 295 párr. 347 (S.C.C.); Law Society of British Columbia v. Andrews, [1989] S.C.J. No. 6, [1989] 1 S.C.R. 143 párrs. 165, 168 (S.C.C.).

<sup>211</sup> Eldridge v. British Columbia (Attorney General), [1997] S.C.J. No. 86, [1997] 3 S.C.R. 624 (S.C.C.).

<sup>212</sup> Symes v. Canada, [1993] S.C.J. No. 131, [1993] 4 S.C.R. 695 párr. 770-71 (S.C.C.).

<sup>213</sup> Symes v. Canada, [1993] S.C.J. No. 131, [1993] 4 S.C.R. 695 (S.C.C.).

<sup>214</sup> La palabra “grupo” no está expresamente incluida en la s. 15(1). Sin embargo, el análisis de discriminación aplicado por la Corte Suprema de Canadá es aplicable a la membresía de un individuo en un grupo en desventaja. Ver la decisión guía de la Corte Suprema de Canadá en el caso Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1999] S.C.J. No. 12, [1999] 1 S.C.R. 497 párr. 63 (S.C.C.). Ver también el marco analítico establecido por la Corte Suprema e Law Society of British Columbia v. Andrews, [1989] S.C.J. No. 6, [1989] 1 S.C.R. 143 párr. 37 (S.C.C.).

La Sección 15 protege constitucionalmente la igualdad tanto respecto del contenido como de los efectos de la aplicación de la ley<sup>215</sup>.

127. Las diferencias de trato están permitidas bajo la Carta para propósitos de implementar programas de acción afirmativa. La Sección 15(2) establece que los derechos de igualdad contenidos en la Sección 15(1) no afectan cualquier ley, programa o actividad que tenga por objeto la mejora de las condiciones de individuos o grupos en desventaja, aunque en la práctica las cortes canadienses han ratificado la constitucionalidad de los programas de acción afirmativa bajo la sección 15(1), estableciendo que dichos programas no son discriminatorios de conformidad con la manera en que ese término es comprendido en la jurisprudencia sobre igualdad<sup>216</sup>.
128. Además de la disposición sobre igualdad de la Sección 15, la Carta contiene dos disposiciones adicionales sobre igualdad que afirman que la Carta debe interpretarse de manera consistente con la preservación y la mejora del legado multicultural canadiense<sup>217</sup> y que los derechos y libertades de la Carta están garantizados en igualdad a las personas femeninas y masculinas<sup>218</sup>. Tanto la Sección 15 como la Sección 28 se aplican a las acciones del gobierno incluyendo legislación, regulaciones, directivas, políticas, programas actividades y acciones de los agentes gubernamentales realizadas con base en la autoridad que les otorga la ley<sup>219</sup>.
129. Como se describió anteriormente, la situación de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Canadá es consecuencia del tratamiento jurídico histórico hacia los pueblos indígenas y de un contexto de discriminación pasada que continúa afectándoles. A pesar del marco jurídico nacional actual relativo a la igualdad y no discriminación, el legado de la discriminación histórica, incluyendo las escuelas residenciales y el *Indian Act*, es clave para comprender la persistencia de un tratamiento desigual y estereotipado hacia las mujeres indígenas, que a su vez continúa poniendo a las mujeres indígenas en un mayor riesgo frente a múltiples formas de violencia.

<sup>215</sup> R. v. Turpin, [1989] S.C.J. No. 47, [1989] 1 S.C.R. 1296 párr. 1330 (S.C.C.).

<sup>216</sup> Lovelace v. Ontario, [2000] S.C.J. No. 36, [2000] 1 S.C.R. 950 párr. 93 (S.C.C.).

<sup>217</sup> Carta Canadiense de Derechos y Libertades, s.27 Parte I de la Constitución de 1982, como Anexo B de la Constitución de Canadá de 1982 (U.K.), 1982, c. 11. Para consideraciones judiciales sobre la s. 27 de la Carta, ver: Saleh v. Reichert, [1993] O.J. No. 1394, 104 D.L.R. (4th) 384 (Ont. Gen. Div.), donde se sostuvo que el énfasis en el multiculturalismo de la s. 27 no significa que la Carta se aplique a litigios entre partes privadas en ausencia de acción gubernamental; Prus-Czarnecka (Next friend of) v. Alberta, [2003] A.J. No. 1026, 228 D.L.R. (4th) 760 (Alta. Q.B.), donde se sostuvo que la Ley (AB) Vital Statistics Act, R.S.A. 2000, c. V-4 debía interpretarse en concordancia con los principios del multiculturalismo para permitir el registro de un nombre de una niña de forma tal que adopte la versión femenina del nombre propio del padre, cuando una cultura particular así lo requiera.

<sup>218</sup> Carta Canadiense de Derechos y Libertades, s. 28 Parte I de la Constitución de 1982, como Anexo B de la Constitución de Canadá de 1982 (U.K.), 1982, c. 11. Para consideraciones judiciales sobre la s. 28 de la Carta, ver: Blainey v. Ontario Hockey Assn., [1985] O.J. No. 2645, 21 D.L.R. (4th) 599 (Ont. H.C.J.), revisada respecto de otros fundamentos [1986] O.J. No. 236, 54 O.R. (2d) 513 (Ont. C.A.), rechazo de la apelación [1986] 1 S.C.R. xii (S.C.C.), donde la corte estableció que la s. 28 fue emitida únicamente para enfatizar la igualdad de los sexos protegida bajo la s. 15 y en el resto de la Carta; la disposición no pretendía prevalecer por sobre otras disposiciones de la Carta; Shewchuk v. Ricard, [1986] B.C.J. No. 335, 28 D.L.R. (4th) 429 (B.C.C.A.), rechazo de la apelación (1987), 76 N.R. 398 n (S.C.C.), donde se decidió que la s. 28 establece un énfasis y un reaseguramiento de los derechos y libertades garantizados en la Carta en igualdad para ambos sexos; la sección no implica una protección más amplia sobre la base del sexo que aquella sobre otros motivos de discriminación; Weatherall v. Canada (Attorney General), [1987] F.C.J. No. 519, [1988] 1 F.C. 369 (F.C.T.D.), revisada respecto de otros fundamentos [1990] F.C.J. No. 628, 73 D.L.R. (4th) 57 (F.C.A.), donde se sostuvo que el impacto de la s. 28 no tiene importancia cuando ya se ha identificado una violación con fundamento en otra disposición de la Carta, como la s. 15; en cambio, la sección puede ser utilizada de forma significativa, por ejemplo, para prevenir la imposición de límites a los derechos de los hombres sólo bajo la s. 1.

<sup>219</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012.

## 2. Obligaciones Internacionales de garantizar los derechos de las mujeres a la igualdad, la no discriminación y la no violencia

130. La Comisión ha señalado reiteradamente que el derecho a la igualdad y no discriminación contenido en el Artículo II de la Declaración Americana es un principio fundamental del sistema interamericano de derechos humanos<sup>220</sup>. Establece que “todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”. El principio de no discriminación es la piedra angular de los sistemas universal y regionales de derechos humanos<sup>221</sup>.
131. Al igual que respecto de otros derechos y libertades fundamentales, la Comisión ha observado que los Estados no solo están obligados a proporcionar una igual protección ante la ley<sup>222</sup>, deben también adoptar las medidas legislativas, de política pública y cualquier otra necesaria para garantizar el disfrute efectivo de los derechos protegidos bajo el Artículo II de la Declaración Americana<sup>223</sup>.
132. El derecho internacional protege el derecho a la igualdad ante la ley. Además, en casos de discriminación estructural, la ley debe incluir necesariamente protecciones dirigidas a dar respuesta a esta problemática. En la práctica, esto significa que los Estados tienen la obligación: de adoptar las medidas necesarias para reconocer y garantizar la igualdad efectiva de todas las personas ante la ley; de abstenerse de introducir en el marco jurídico normas que sean discriminatorias hacia ciertos grupos sea en el propio texto de ley o en su aplicación práctica; y de combatir toda práctica discriminatoria<sup>224</sup>. La Comisión ha subrayado que las leyes y políticas deben ser evaluadas para garantizar que sean compatibles con los principios de igualdad y no discriminación. Este análisis debe evaluar el potencial impacto discriminatorio de las leyes y políticas bajo examen, aún cuando su formulación o sus palabras aparentemente sean neutrales y su texto no establezca abiertamente una aplicación discriminatoria<sup>225</sup>.
133. Las obligaciones establecidas en el Artículo II se extienden a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres. Este es un componente crucial del deber del Estado de eliminar la discriminación<sup>226</sup>. El Artículo VII de la Declaración Americana contiene un principio de protección especial para las mujeres y niñas al establecer que “toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especiales”.

<sup>220</sup> Ver, CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 107. CIDH, Informe 40/04, Caso 12.053, Comunidad Indígena Maya (Belize), 12 de octubre de 2004, párr. 163; CIDH, Informe 67/06, Caso 12.476, Oscar Elías Bicet y otros. (Cuba), 21 de octubre de 2006, párr. 228; CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, Doc. OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de octubre de 2002, párr. 335.

<sup>221</sup> Ver, por ejemplo, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículos 2 y 26); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Artículos 2.2 y 3); Convenio Europeo de Derechos Humanos (Artículo 14); Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Artículo 2).

<sup>222</sup> CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 108. CIDH, Caso 12.053, Comunidad Indígena Maya (Belize), 12 de octubre de 2004, párr. 162.

<sup>223</sup> CIDH, Caso 12.053, Comunidad Indígena Maya (Belize), 12 de octubre de 2004, párr. 162.

<sup>224</sup> CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 109; CIDH, Informe Nº 67/06, Caso 12.476, Oscar Elías Bicet y otros (Cuba), 21 de octubre de 2006, párrs. 228-231; CIDH, Caso 12.053, Comunidad Indígena Maya (Belize), 12 de octubre de 2004, párrs. 162 y 166.

<sup>225</sup> CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 107; CIDH, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser. L/V/II. doc.68, 20 de enero de 2007, párr. 90.

<sup>226</sup> CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 120.

134. Bajo los instrumentos internacionales que establecen la protección regional y universal de los derechos humanos, todas las mujeres tienen derecho a ser tratadas con el mismo respeto, dignidad y responsabilidad que los hombres, sin discriminación<sup>227</sup>.
135. El sistema interamericano ha subrayado consistentemente el fuerte vínculo entre los problemas de discriminación y violencia contra las mujeres<sup>228</sup>. En el caso *María Eugenia Morales de Sierra* la Comisión expresó su preocupación por las serias consecuencias de la discriminación contra la mujer y las nociones estereotipadas de sus roles; también hizo referencia a cómo la discriminación, la subordinación y la violencia están interrelacionadas<sup>229</sup>. La CIDH observó que las actitudes tradicionales que consideran a las mujeres como subordinadas a los hombres, o que les asignan roles estereotipados, sirven para perpetuar las prácticas generalizadas de violencia o coerción, tales como la violencia familiar y el abuso<sup>230</sup>. Por lo tanto, la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación que dificulta seriamente la capacidad de las mujeres de ejercer y disfrutar sus derechos y libertades en un pie de igualdad respecto de los hombres<sup>231</sup>.
136. Más aún, la CIDH ha sostenido previamente que si bien la igualdad formal ante la ley no garantiza la eliminación de los casos de discriminación en la práctica, el reconocimiento de la igualdad formal ante la ley hace posible el incentivo de transformaciones en la sociedad que refuercen el respeto por la igualdad ante la ley<sup>232</sup>. El compromiso con la igualdad no debe limitarse a obtener una igualdad ante la ley, pero también debe abarcar todas las instituciones sociales, tales como la familia, el mercado y las instituciones políticas<sup>233</sup>. La igualdad de las mujeres también debe ser evaluada a la luz de las circunstancias en las que viven, incluyendo el contexto familiar, comunitario y cultural<sup>234</sup>.
137. En su informe titulado *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia* en las Américas, la CIDH enfatizó que el sistema interamericano está necesariamente trabajando hacia un concepto de igualdad material o estructural con base en el reconocimiento de que es necesario adoptar medidas especiales para alcanzar la igualdad de ciertos sectores de la población.

<sup>227</sup> La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) establece que la discriminación contra la mujer se define como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. Organización de las Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Artículo 1.

<sup>228</sup> CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 110. Ver en General, CIDH, Informe Nº 28/07, Casos 12.496-12.498, Claudia Ivette González y otras, (México), 9 de marzo de 2007; CIDH, Informe Nº 54/01, Caso 12.051, Maria Da Penha Maia Fernandes (Brasil), CIDH Informe Anual 2001; CIDH, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68, 20 de enero de 2007; Corte IDH., Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México, Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

<sup>229</sup> CIDH, Informe de Fondo No. 4/01, María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala), 19 de enero de 2001.

<sup>230</sup> CIDH, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser. L/V/II. doc.68, 20 de enero de 2007, Sección I, Introducción, Obstáculos que las mujeres enfrentan al procurar remediar actos de violencia: diagnóstico de la situación actual, párr. 65.

<sup>231</sup> Ver, CIDH, Informe No. 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, CIDH, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser. L/V/II. doc.68, 20 de enero de 2007, Sección I, Introducción, Obstáculos que las mujeres enfrentan al procurar remediar actos de violencia: diagnóstico de la situación actual, párr. 65.

<sup>232</sup> CIDH, Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Situación de las Mujeres en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 17, 13 de octubre de 1998, cap. IV.

<sup>233</sup> CIDH, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser. L/V/II. doc. 68, 20 de enero de 2007, párr. 97.

<sup>234</sup> CIDH, Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos, párr. 64.

Esto exige un tratamiento distinto cuando, debido a circunstancias que afectan a un grupo en desventaja, un tratamiento igual implicaría limitar o restringir el acceso a un bien o un servicio, o el ejercicio de un derecho<sup>235</sup>. Al respecto, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, ha afirmado que las desigualdades estructurales e institucionales son el resultado de varios aspectos y factores relacionados con la discriminación<sup>236</sup>.

138. La violencia basada en género es una de las formas más extremas y perversas de discriminación, que menoscaba y anula severamente el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres<sup>237</sup>. En su informe de 2003 sobre la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, el primer estudio en el que la Comisión profundizó en la importante correlación entre la violencia y la discriminación por motivos de género, la CIDH concluyó que la discriminación basada en género es uno de los factores que explica por qué se estaba haciendo tan poco por detener los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y sancionar a los perpetradores. El informe subrayó el vínculo entre la subordinación de las mujeres y la violencia contra las mujeres<sup>238</sup>.
139. Específicamente, la CIDH subrayó que la discriminación contra las mujeres era una causa fundamental tanto de la violencia en sí misma como de la falta de respuestas ante la violencia. Para poder hacer frente a la discriminación que subyace tanto en la violencia contra las mujeres como en la falta de investigación y sanción de esa violencia, la CIDH señaló que la resolución de los asesinatos en Ciudad Juárez requería que se atiende la raíz de las causas de la violencia contra las mujeres en todas sus manifestaciones principales<sup>239</sup>. En el mismo sentido, en un informe de 2011 titulado *Violencia contra la Mujer: sus causas y consecuencias*, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias afirmó que: “La violencia contra la mujer no es el problema fundamental en la mayoría de las sociedades; la violencia contra la mujer se produce porque se permite que prosperen otras formas de discriminación”<sup>240</sup>.
140. Según la Relatora Especial de la ONU sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias: “los desequilibrios de poder y la desigualdad estructural entre los hombres y las mujeres se cuentan entre las causas profundas de la violencia contra la mujer”<sup>241</sup> y “esto hace que la violencia contra la mujer sea una cuestión de desigualdad entre hombres y mujeres

<sup>235</sup> CIDH, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser. L/V/II. doc. 68, 20 de enero de 2007, párr. 99.

<sup>236</sup> Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, A/HRC/17/26, 2 de mayo de 2011, párr. 67.

<sup>237</sup> Según el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la definición de discriminación incluye violencia basada en género, esto es, violencia dirigida contra una mujer por ser mujer o que afecta desproporcionadamente a las mujeres. Incluye actos que causen daños o sufrimientos físicos, mentales o sexuales, amenazas de dichos actos, y coerción y otras formas de privación de libertad. Comité de la CEDAW, Observación General 19: Violencia contra las Mujeres, (Sesión 11 de 1992) U.N. Doc.A/47/38 párr. 1 (1993). Ver, por ejemplo, Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución del Consejo de Derechos Humanos, Acelerar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer: garantizar la diligencia debida en la prevención, A/HRC/14/L.9/Rev.1, 16 de junio de 2010; Organización de las Naciones Unidas, Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, Asamblea General, Resolución 48/104, 20 de diciembre de 1993, A/RES/48/104, 23 de febrero de 1994; Organización de las Naciones Unidas, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres, 15 de septiembre de 1995, A/CONF.177/20 (1995) y A/CONF.177/20/Add.1 (1995).

<sup>238</sup> CIDH, Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación. OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003, párr. 7.

<sup>239</sup> CIDH, Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación. OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003, párr. 11.

<sup>240</sup> Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, A/HRC/17/26, 2 de mayo de 2011, párr. 65.

<sup>241</sup> Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, A/HRC/17/26, 2 de mayo de 2011, párr. 16.

basada en el género”<sup>242</sup>. Adicionalmente, la Relatora de la ONU ha indicado, en seguimiento a otras resoluciones de Naciones Unidas, que queda entendido que la discriminación presenta formas múltiples que combinan y acrecientan la vulnerabilidad de algunas mujeres y niñas ante la violencia. Ello refleja la conciencia de que la discriminación y la violencia contra la mujer también son una cuestión de desigualdad dentro del propio género, entre las mismas mujeres<sup>243</sup>.

141. Abordar la violencia contra las mujeres no es suficiente a menos que los factores subyacentes de la discriminación que originan y exacerbaban la violencia también sean abordados de forma comprehensiva, incluyendo la disparidad de los impactos tanto entre los géneros como dentro del propio género. La Relatora Especial de la ONU sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias ha expresado que las formas interpersonales, institucionales y estructurales de violencia perpetúan las desigualdades de género, pero también las jerarquías raciales, las prácticas de exclusión de grupos étnicos y la asignación de recursos que benefician a algunos grupos de mujeres a expensas de otros. Ella también ha señalado que “las intervenciones que tienen como único objetivo atenuar los abusos y que no tienen en cuenta las realidades de la vida de las mujeres no cuestionan las desigualdades fundamentales y la discriminación por razón de género que son el primer factor que contribuye al abuso”<sup>244</sup>.
142. Al respecto, la Comisión ha reconocido consistentemente que ciertos grupos de mujeres enfrentan discriminación sobre la base de más de un factor a lo largo de sus vidas, tales como su edad joven, su raza y su origen étnico, y que esta discriminación multifacética aumenta su exposición a actos de violencia<sup>245</sup>. En particular, la CIDH ha señalado que las mujeres indígenas son frecuentemente víctimas de múltiples formas de discriminación por causa de su raza, etnia y por el hecho de ser mujeres<sup>246</sup>. Ellas enfrentan dos estratos de discriminación desde que nacen: el primero por pertenecer a su grupo racial y étnico y el segundo por su sexo<sup>247</sup>. Por su parte, la Relatora Especial de la ONU sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias ha indicado que “La discriminación basada en la raza, el origen étnico, el origen nacional, la capacidad, la clase socioeconómica, la orientación sexual, la identidad de género, la religión, la cultura, la tradición y otras realidades intensifica a menudo los actos de violencia contra las mujeres”<sup>248</sup>.
143. En su informe de 2004, Amnistía Internacional describió las múltiples formas de discriminación a las que se enfrentan las mujeres indígenas de Canadá en razón de su sexo y raza:

El núcleo de los diversos problemas de derechos humanos documentados en este informe es la discriminación. La investigación de Amnistía Internacional ha encontrado

<sup>242</sup> Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, A/HRC/17/26, 2 de mayo de 2011, párr. 16.

<sup>243</sup> Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, A/HRC/17/26, 2 de mayo de 2011, párr.16.

<sup>244</sup> Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, A/HRC/17/26, 2 de mayo de 2011, párr. 31.

<sup>245</sup> CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 113; CIDH, Informe N° 28/07, Casos 12.496-12.498, Claudia Ivette González y otras (México), 9 de marzo de 2007, párrs. 251-252; CIDH, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser. L/V/II. doc.68, 20 de enero de 2007, párrs. 195-197; CIDH, Las Mujeres Frente A La Violencia Y La Discriminación Derivadas Del Conflicto Armado En Colombia, OEA/Ser/L/V/II. 124/Doc.6, 18 de octubre de 2006, párrs. 102-106; CIDH, El Derecho de las Mujeres a una vida libre de violencia y discriminación en Haití, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 64, 10 de marzo de 2009, párr. 90.

<sup>246</sup> Ver, CIDH, Las Mujeres frente a la Violencia y la Discriminación derivadas del Conflicto Armado en Colombia, 18 de octubre de 2006, párr. 12.

<sup>247</sup> Ver, Las Mujeres frente a la Violencia y la Discriminación derivadas del Conflicto Armado en Colombia, 18 de octubre de 2006.

<sup>248</sup> Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, A/HRC/17/26, 2 de mayo de 2011, párr. 67.

que las mujeres indígenas en Canadá enfrentan discriminación por causa de su género y su identidad indígena. La investigación destaca que esto se ve agravado por un mayor trato discriminatorio al que se enfrentan las mujeres a causa de la pobreza, mala salud o involucramiento en el comercio sexual<sup>249</sup>.

144. El Panel Canadiense sobre violencia contra las mujeres indígenas estableció que:

El racismo es el factor que más contribuye en la continuación de la violencia, opresión y abuso sistemático que enfrentan las mujeres indígenas hoy en día en la sociedad canadiense<sup>250</sup>.

145. La situación de la violencia contra las mujeres indígenas ejemplifica la intersección entre la violencia contra las mujeres y la discriminación sobre la base de la raza y la etnicidad<sup>251</sup>. El racismo exacerba la discriminación contra las mujeres indígenas. En Durban, en 2001, la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia expresó que “el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia se manifiestan en forma diferenciada para las mujeres y las niñas, y pueden ser factores que llevan al deterioro de sus condiciones de vida, a la pobreza, la violencia, las formas múltiples de discriminación y la limitación o denegación de sus derechos humanos”<sup>252</sup>.

146. En este sentido, el Comité CEDAW ha señalado:

Las mujeres pertenecientes a algunos grupos, además de sufrir discriminación por el hecho de ser mujeres, también pueden ser objeto de múltiples formas de discriminación por otras razones, como la raza, el origen étnico, la religión, la incapacidad [*sic*], la edad, la clase, la casta u otros factores. Esa discriminación puede afectar a estos grupos de mujeres principalmente, o en diferente medida o en distinta forma que a los hombres. Quizás sea necesario que los Estados Partes adopten determinadas medidas especiales de carácter temporal para eliminar esas formas múltiples de discriminación múltiple contra la mujer y las consecuencias negativas y complejas que tiene<sup>253</sup>.

147. Las mujeres indígenas experimentan desigualdades institucionales y estructurales debido a la arraigada discriminación histórica y las desigualdades que continúan siendo experimentadas por ellas. Esto agrava la violencia de la que son víctimas<sup>254</sup>. Adicionalmente, la CIDH subraya que la violencia contra las mujeres indígenas tiene una dimensión individual y colectiva. Constituye una ofensa a la dignidad de las mujeres y una ofensa a la cultura de la comunidad a la que pertenecen.

<sup>249</sup> Amnistía Internacional, Canadá, No más “Hermanas Robadas” La necesidad de una respuesta completa a la discriminación y la violencia contra las mujeres en Canadá. 4 de octubre de 2004.

<sup>250</sup> El Panel Canadiense sobre violencia contra las mujeres indígenas: Del Informe Final del Panel Canadiense sobre violencia contra las mujeres indígenas. (Ottawa: “Ministry of Supply and Services” Canada, 1996)

<sup>251</sup> Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, sobre la reunión de expertos sobre los asesinatos de mujeres con base en su género, A/HCR/20/16/Add. 4, 16 de mayo de 2012, párr. 21.

<sup>252</sup> Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, 2001, párr. 69.

<sup>253</sup> Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General 25, Referente a medidas especiales de carácter temporal, U.N. Doc./CEDAW/C/2004/1/WP.1/Rev.1 (2004), sección II, párr. 12.

<sup>254</sup> Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), Observación General No. 20, E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009.

148. La Relatora Especial de la ONU sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias ha enfatizado que la eliminación de la violencia requiere medidas holísticas que aborden la desigualdad y la discriminación tanto entre los géneros como dentro del propio género:

El enfoque holístico exige considerar que los derechos son universales, interdependientes e indivisibles; situar la violencia en un continuo que abarque la violencia interpersonal y estructural; dar cuenta de la discriminación individual y estructural, incluidas las desigualdades estructurales e institucionales; y analizar las jerarquías sociales y/o económicas entre las mujeres, y entre las mujeres y los hombres, es decir, tanto dentro del propio género como entre los géneros<sup>255</sup>.

Adoptar un modelo holístico por lo que respecta a la violencia por razón de género requiere una comprensión compleja de los modos en que se hacen realidad las diferencias entre los géneros y dentro del propio género y de los modos en que las desigualdades institucionales y estructurales exacerban la violencia mediante formas múltiples e interconectadas de discriminación<sup>256</sup>.

149. Un enfoque comprensivo holístico aplicado a la violencia contra las mujeres indígenas significa abordar las desigualdades pasadas y presentes institucionales y estructurales que enfrentan estas mujeres. Entre los elementos a ser abordados se encuentran el despojo de sus tierras, así como las leyes y políticas que históricamente han afectado negativamente a las mujeres indígenas, poniéndolas en una situación desigual, y que han impedido el pleno disfrute de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
150. Varios organismos de la ONU han enfatizado que el empoderamiento de las mujeres, que comprende el empoderamiento económico y su acceso pleno a los recursos en condiciones de igualdad, su integración plena en la economía formal, especialmente en la toma de decisiones económicas, y su participación plena y en pie de igualdad en todos los niveles de la vida pública, política y cultural, son esenciales para luchar contra las causas subyacentes de la violencia contra las mujeres, sexual y de otros tipos<sup>257</sup>. Recientemente, en la Declaración de Viena +20, se estableció que “la intersección entre la discriminación por motivos de género, la pobreza, la marginación socio-económica y la violencia debe ser abordada por los Estados”<sup>258</sup>.
151. Al respecto, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas estableció la necesidad de prestar particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas en la implementación de la Declaración. También se estableció que los Estados adoptarán medidas, conjuntamente con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y los niños indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación<sup>259</sup>.
152. En la siguiente sección, habiendo descrito previamente los estándares internacionales existentes para la protección de los derechos de las mujeres indígenas, la CIDH analizará más

<sup>255</sup> Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, A/HRC/17/26, 2 de mayo de 2011, párr. 20.

<sup>256</sup> Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, A/HRC/17/26, 2 de mayo de 2011, párr. 70.

<sup>257</sup> Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución Adoptada por el Consejo de Derechos Humanos, Sesión 23ª, *Acelerar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer: prevención de las violaciones y otras formas de violencia sexual y respuesta ante ellas*, A/HRC/RES/23/25, 25 de junio de 2013.

<sup>258</sup> Declaración de las OSC Viena +20, adoptada en Viena el 26 de junio de 2013, párr. 8

<sup>259</sup> Artículo 22 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

específicamente la obligación de debida diligencia de Canadá en relación con la violación de los derechos indígenas de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas.

### C. *La Obligación de Debida Diligencia*

153. El sistema interamericano de derechos humanos ha establecido la obligación de los Estados de actuar con debida diligencia en respuesta a las violaciones de derechos humanos<sup>260</sup>. Este deber involucra cuatro obligaciones: la obligación de prevenir, la obligación de investigar, la obligación de sancionar y la obligación de reparar las violaciones de derechos humanos<sup>261</sup>.

Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos<sup>262</sup>.

154. La Comisión observa que el principio de debida diligencia, así como los estándares y jurisprudencia relativos a la responsabilidad del Estado, tienen una larga data en el sistema jurídico internacional. El principio de debida diligencia ha sido aplicado en un amplio rango de circunstancias para requerir que los Estados prevengan, sancionen y reparen actos de violencia. El principio se aplica cuando dichos actos de violencia son cometidos por los Estados y, bajo ciertas circunstancias, por actores no estatales<sup>263</sup>.

155. La violencia perpetrada o permitida por el Estado puede incluir violencia basada en género contra las mujeres que son indígenas o miembros de grupos minoritarios<sup>264</sup>. Existe un amplio consenso internacional respecto a la aplicabilidad del principio de debida diligencia para interpretar el contenido de las obligaciones jurídicas del Estado respecto del problema de la violencia contra las mujeres<sup>265</sup>. Este consenso es un reflejo del creciente reconocimiento de la comunidad internacional respecto de la violencia contra las mujeres como un problema de derechos humanos que requiere acción Estatal a través de una amplia variedad de frentes<sup>266</sup>.

<sup>260</sup> Ver Corte IDH., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 172.

<sup>261</sup> Ver Corte IDH., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 172.

<sup>262</sup> Corte IDH., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 166.

<sup>263</sup> CIDH, Informe No 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 122. Para una discusión más detallada, ver en general: J. Hessbruegge. 2004. "The Historical development of the doctrines of attribution and due diligence in international law", New York University Journal of International Law, vol. 36; Robert P. Barnidge, Jr., The Due Diligence Principle under International Law, International Community Law Review (2006); Johanna Bourke-Martignoni, The History and Development of the Due Diligence Standard in International Law and its Role in the Protection of Women against Violence, Due Diligence and its Application to Protect Women from Violence (2008); Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: Violencia contra la mujer la norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer. E/CN.4/2006/61; Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, A/HRC/17/26, A/HRC/23/49, 14 de mayo de 2013.

<sup>264</sup> Asamblea General, Informe sobre el Adelanto de la Mujer de la R Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, transmitido por el Secretario General a la Asamblea General. A/66/215, 1 de agosto de 2011, párr. 39.

<sup>265</sup> Ver, por ejemplo, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, A/HRC/23/49, 14 de mayo de 2013.

<sup>266</sup> Ver, por ejemplo, Declaración y Programa de Acción de Viena, A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993, párrs. 18 y 38.

156. Este consenso ha encontrado su expresión en una diversidad de instrumentos internacionales, incluyendo resoluciones de la Asamblea General de la ONU adoptadas por consenso<sup>267</sup>, declaraciones y plataformas ampliamente aprobadas<sup>268</sup>, tratados<sup>269</sup>, opiniones de órganos de tratado<sup>270</sup>, costumbre<sup>271</sup>, jurisprudencia de los sistemas universales y regionales<sup>272</sup>, y otras fuentes de derecho internacional<sup>273</sup>. Por ejemplo, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha subrayado que los Estados deben aplicar debida diligencia para prevenir, investigar, procesar y sancionar a los perpetradores de violencia contra las mujeres y niñas, y que “el hecho de no hacerlo vulnera y menoscaba o anula el disfrute de sus derechos humanos y libertades fundamentales”<sup>274</sup>.
157. La comunidad internacional ha hecho referencia constantemente al estándar de debida diligencia como una manera de comprender el significado en la práctica de las obligaciones de derechos humanos de los Estados respecto de la violencia perpetrada contra las mujeres de edades distintas y contextos diferentes. Este principio también ha sido crucial para definir las circunstancias bajo las cuales el Estado puede estar obligado a prevenir y a responder por los actos u omisiones de actores privados. Este deber incluye la organización de todo el aparato estatal -incluido el marco legislativo, las políticas públicas, mecanismos de aplicación de la ley y el sistema judicial del Estado- para prevenir y responder de manera adecuada y efectiva a estos problemas<sup>275</sup>. La Comisión Interamericana ha invocado el principio de debida diligencia

<sup>267</sup> Ver, por ejemplo, Organización de las Naciones Unidas, Resolución de la Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Acelerar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer: garantizar la diligencia debida en la prevención, A/HRC/14/L.9/Rev.1, 16 de junio de 2010 (adoptado sin votación); Organización de las Naciones Unidas, resolución de la Asamblea General, Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres, A/RES/64/137, 11 de febrero de 2010 (adoptada sin votación); Organización de las Naciones Unidas, Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, Asamblea General, Resolución 48/104, 20 de diciembre de 1993, A/RES/48/104, 23 de febrero de 1994 (adoptada sin votación). Ver también, Eliminación de la Violencia Doméstica contra las Mujeres, G.A. Res. 58/147, U.N. GAOR, Sesión 58, U.N. Doc. A/Res/58/147, 19 de febrero de 2004 (adoptada sin votación).

<sup>268</sup> Ver, por ejemplo, Organización de las Naciones Unidas, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres, 15 de septiembre de 1995, A/CONF.177/20 (1995) y A/CONF.177/20/Add.1 (1995), párrs. 112-126.

<sup>269</sup> Ver, por ejemplo, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante, Convención de Belém do Pará”), Artículo 7(b).

<sup>270</sup> Ver, por ejemplo, Organización de las Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General 19, *La violencia contra las mujeres*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 (1994), párr. 11.

<sup>271</sup> Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: Violencia contra la mujer la norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer, Comisión de Derechos Humanos, sesión 62, E/CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006, párr. 29 (en donde la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer estableció que el deber de debida diligencia ha alcanzado el estatus de una norma de derecho internacional consuetudinario, que obliga a los Estados a prevenir y responder con debida diligencia a los actos de violencia contra las mujeres).

<sup>272</sup> Ver, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso Opuz vs. Turquía, Aplicación No. 33401/02, 9 de junio de 2009, párr. 246; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Opiniones sobre Comunicación No. 6/2005, Fatma Yildirim v. Austria, 21 de julio de 2004, párr. 12.1.1; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Opiniones sobre Comunicación No. 2/2003, A.T. v. Hungría, 26 de enero de 2003, párr. 9.2.

<sup>273</sup> CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 124.

<sup>274</sup> Organización de las Naciones Unidas, Resolución de la Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Acelerar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer: garantizar la diligencia debida en la prevención, A/HRC/14/L.9/Rev.1, 16 de junio de 2010.

<sup>275</sup> Ver, por ejemplo, Organización de las Naciones Unidas, Resolución de la Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Acelerar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer: prevención de las violaciones y otras formas de violencia sexual y respuesta ante ellas, A/HRC/RES/23/25, 25 de junio de 2013; Organización de las Naciones Unidas, Resolución de la Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Acelerar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer: garantizar la diligencia debida en la prevención, A/HRC/14/L.9/Rev.1, 16 de junio de 2010, párrs. 1-16; Organización de las Naciones Unidas, Declaración sobre la Eliminación de la violencia contra la Mujer, Asamblea General Resolución 48/104, 20 de diciembre de 1993, A/RES/48/104, 23 de febrero 1994, Artículo 4; Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución, Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de

como un estándar para decidir respecto de casos y situaciones de violencia contra las mujeres perpetrada por actores privados, incluyendo aquellos que involucran niñas<sup>276</sup>.

158. En el desarrollo de legislación y la práctica relacionadas con la aplicación del estándar de debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres destacan en particular cuatro principios. Primero, los organismos internacionales han establecido constantemente que un Estado puede incurrir en responsabilidad internacional por no haber actuado con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar los actos de violencia contra las mujeres, un deber aplicable a las acciones cometidas por actores privados en ciertas circunstancias<sup>277</sup>. Segundo, dichos organismos destacan el vínculo entre discriminación, violencia contra las mujeres y debida diligencia, subrayando que el deber del Estado de enfrentar la violencia contra las mujeres también incluye la adopción de medidas para prevenir y responder a la discriminación que perpetúa este problema<sup>278</sup>. Los Estados deben adoptar las medidas necesarias para modificar los patrones de conducta sociales y culturales de los hombres y mujeres y para eliminar los prejuicios, prácticas consuetudinarias y otras prácticas basadas en la idea de inferioridad o superioridad de alguno de los sexos, así como en roles estereotipados para hombres y mujeres.
159. Tercero, se enfatiza el vínculo entre el deber de actuar con debida diligencia y la obligación de los Estados de garantizar el acceso a recursos judiciales adecuados y efectivos para las

---

violencia contra la mujer, A/RES/63/155, 30 de enero de 2009, párrs. 8-16; CEDAW, Recomendación General 19: Violencia contra las Mujeres, (Sesión 11° 1992), U.N. Doc.A/47/38 (1993), párrs. 1-23.

Ver también, CIDH, Informe 28/07, Casos 12.496-12.498, Claudia Ivette González y otras, 9 de marzo de 2007; CIDH, Informe Nº 54/01, Caso 12.051, Maria Da Penha Maia Fernandes (Brasil), 16 de abril de 2001; CIDH, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser. L/V/II. doc.68, 20 de enero de 2007; Corte IDH., Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, Sentencia de 16 de noviembre de, 2009.

Para referencias en los sistemas europeo y africano de derechos humanos, ver: Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso Opuz v.Turkia, Aplicación No. 33401/02, 9 de junio de 2009; Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los derechos de la mujer en África, aprobado por la segunda sesión ordinaria de la Asamblea de la Unión, Maputo, 11 de julio de 2003, Artículo 4.

<sup>276</sup> CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 125. Ver, por ejemplo, CIDH, Informe Nº 28/07, Casos 12.496-12.498, Claudia Ivette González y otras (México), 9 de marzo de 2007, paras. 160-255; CIDH, Informe Nº 54/01, Caso 12.051, Maria Da Penha Maia Fernandes (Brasil), 16 de abril de 2001, párrs. 55-58; CIDH, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser. L/V/II. doc.68, 20 de enero de 2007, párrs. 26-58; CIDH, Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación. OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003, párr. 104; CIDH, Las Mujeres Frente A La Violencia Y La Discriminación Derivadas Del Conflicto Armado En Colombia, OEA/Ser/L/V/II. 124/Doc.6, 18 de octubre de 2006, párr. 24. CIDH, Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile: La Igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 63,10 de marzo de 2009, párr. 44; CIDH, El Derecho de las Mujeres a una vida libre de violencia y discriminación en Haití, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 64, 10 de marzo de 2009, párr. 80. Ver también, en general, Corte IDH., Caso González y otras. (“Campo Algodonero”) v. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

<sup>277</sup> Ver en general, CIDH, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otras (México) Publicación; CIDH, Caso 12.578, María Isabel Veliz Franco y otras. (Guatemala), 3 de mayo de 2012; CIDH, Caso 12.579, Valentina Rosendo Cantú (México), 2 de agosto de 2009; CIDH, Caso 12.580, Inés Fernández Ortega (México), 7 de mayo de 2009; CIDH, Informe Nº 28/07, Casos 12.496-12.498, Claudia Ivette González y otras (México), 9 de marzo de 2007; Tribunal Europeo de derechos Humanos, Caso Opuz v. Turkia, Aplicación No. 33401/02, 9 de junio de 2009; Comité de la CEDAW, Opiniones sobre la Comunicación 6/2005, Fatma Yildirim v. Austria (21 de julio de 2004).

<sup>278</sup> Ver, por ejemplo, Organización de las Naciones Unidas, Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, Asamblea General, Resolución 48/104, 20 de diciembre de 1993, A/RES/48/104, 23 de febrero de 1994, artículos 3 y 4; Organización de las Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer, Recomendación General 19, Violencia contra la Mujer, U.N. Doc. HRI/GEN/1//Rev.1 (1994), párrs. 1, 11, y 23; CIDH, Informe Nº 4/01, María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala), 19 de enero de 2001, párr. 44; CIDH, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otras (México) Publicación; CIDH, Caso 12.578, María Isabel Veliz Franco y otras. (Guatemala), 3 de mayo de 2012.

víctimas y sus familias cuando hayan sufrido actos de violencia<sup>279</sup>. Cuarto, los sistemas universal y regionales han identificado ciertos grupos de mujeres que se encuentran en un riesgo particular de actos de violencia debido a que han estado sometidas a discriminación con base en más de un factor, entre ellas las niñas y las mujeres pertenecientes a grupos étnicos, raciales y minoritarios. Esto debe ser considerado por los Estados al momento de adoptar medidas para prevenir todas las formas de violencia<sup>280</sup>.

160. La protección del derecho a la vida es un componente esencial de la obligación de debida diligencia del Estado para la protección de las mujeres frente a actos de violencia. Esta obligación jurídica pertenece a toda la institución del Estado, incluyendo las acciones de aquellos a quienes se les ha asignado el deber de garantizar la seguridad, tales como las fuerzas policiales<sup>281</sup>. También se extiende a las obligaciones de prevención y respuesta que el Estado puede tener respecto de las acciones de actores no estatales y personas particulares<sup>282</sup>.
161. El deber de protección en relación con el derecho a la vida se considera especialmente riguroso en el caso de niñas<sup>283</sup>. Lo anterior surge, por un lado, de la obligación internacional ampliamente reconocida de proporcionar una protección especial a los niños, debido a su estado de desarrollo físico y emocional<sup>284</sup>. Por otro lado, se vincula con el reconocimiento internacional de que el deber de debida diligencia del Estado al proteger y prevenir la violencia tiene connotaciones especiales en el caso de mujeres, debido a la discriminación histórica que como grupo han enfrentado<sup>285</sup>. Bajo el

<sup>279</sup> Ver, por ejemplo., Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución, Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer, A/RES/63/155, 30 de enero de 2009, párrs. 11, 14, 15 y 16; CIDH, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, Corte IDH, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68 (20 enero, 2007), párrs. 123-216; CIDH, Report N° 54/01, Case 12.051, Maria Da Penha Maia Fernandes (Brasil), Informe anual de la CIDH, 2001, párrs. 36-44; CIDH, Case 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otras (México) Publicación; CIDH, Caso 12.578, María Isabel Veliz Franco y otras. (Guatemala), 3 de mayo de 2012; CIDH, Caso 12.579, Valentina Rosendo Cantú (México), 2 de agosto de 2009; CIDH, Caso 12.580, Inés Fernández Ortega (México), 7 de mayo de 2009.

<sup>280</sup> Organización de las Naciones Unidas, Resolución de la Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Acelerar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer: garantizar la diligencia debida en la prevención, A/HRC/14/L.9/Rev.1, 16 de junio de 2010, párr. 10; CIDH, Las Mujeres Frente A La Violencia Y La Discriminación Derivadas Del Conflicto Armado En Colombia, OEA/Ser.L/V/II. 124/Doc.6, 18 de octubre de 2006, para. 140; CIDH, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, Corte IDH, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68 (20 de enero de 2007), párr 272; Comité de la CEDAW, Recomendación General 25 sobre Medidas Especiales Temporales, U.N. Doc./CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1 (2004), sección II, párr. 12; CIDH, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otras (México) Publicación; CIDH, Caso 12.578, María Isabel Veliz Franco y otras. (Guatemala), 3 de mayo de 2012; CIDH, Caso 12.579, Valentina Rosendo Cantú (México), 2 de agosto de 2009; CIDH, Caso 12.580, Inés Fernández Ortega (México), 7 de mayo de 2009.

<sup>281</sup> Ver, CIDH, Informe N° 28/07, Casos 12.496-12.498, Claudia Ivette Gonzalez y otras (México), 9 de marzo de 2007, párrs. 247-255; Corte IDH., Caso González y otras ("Campo Algodonero") v. México. Objeción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 245.

<sup>282</sup> CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr 128. Ver, CIDH, Informe N° 28/07, Casos 12.496-12.498, Claudia Ivette Gonzalez y otras (México), 9 de marzo de 2007, párrs. 247-255.

<sup>283</sup> CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr 129. Ver, CIDH, Informe N° 28/07, Casos 12.496-12.498, Claudia Ivette Gonzalez y otras (México), 9 de marzo de 2007, párrs. 247-255; Corte IDH., Caso González y otras ("Campo Algodonero") v. México. Objeción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 245.

<sup>284</sup> CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, para 129. Ver, CIDH, Informe N° 62/02, Caso 12.285, Michael Domingues (Estados Unidos), 22 de octubre de 2002, párr. 83.

<sup>285</sup> Ver, por ejemplo, Organización de las Naciones Unidas, Resolución de la Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Acelerar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer: garantizar la diligencia debida en la prevención, A/HRC/14/L.9/Rev.1, 16 de junio de 2010; Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General Resolución, Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer, A/RES/63/155, 30 de enero de 2009; Organización de las Naciones Unidas, Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, Asamblea General Resolución 48/104, 20 de diciembre de 1993, A/RES/48/104, 23 de febrero de 1994; Organización de las Naciones Unidas, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres, 15 de septiembre de 1995, A/CONF.177/20 (1995) y A/CONF.177/20/

sistema universal de derechos humanos, se ha declarado responsables a los Estados por violaciones al derecho a la vida cuando sus autoridades omitieron adoptar medidas razonables para proteger a las mujeres y niñas de formas de violencia que resulten en su muerte, a pesar de que sabían o debieron saber que existía una situación de riesgo<sup>286</sup>.

162. Con respecto a la prevención, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité de la CEDAW también han emitido varias decisiones en las que han encontrado a los Estados responsables por la falta de protección a las víctimas frente a actos inminentes de violencia cuando consideraron que las autoridades conocían de la existencia de una situación de riesgo real e inminente para una esposa, sus hijos y/o otros miembros de la familia, creada por un ex marido, y las autoridades omitieron adoptar medidas razonables para protegerlos del daño<sup>287</sup>. Al momento de determinar la cuestión del conocimiento, una característica común de estas decisiones se refiere a que las autoridades del Estado ya habían reconocido un riesgo de daños a la víctima y/o a sus familiares, pero no habían actuado diligentemente para protegerlos. El reconocimiento del riesgo se reflejó en la emisión de órdenes de protección<sup>288</sup>, la detención del agresor<sup>289</sup>, la asistencia a la víctima y/o a sus familiares en la presentación de denuncias<sup>290</sup>, y el inicio de procedimientos penales<sup>291</sup> en respuesta a los contactos repetidos de la víctima y/o sus familiares con las autoridades.
163. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha desarrollado importantes principios relativos al alcance y el contenido de la obligación del Estado de prevenir actos de violencia. El Tribunal Europeo ha considerado la obligación de protección como una obligación de medios razonables, no de resultados, y ha declarado que el Estado es responsable por la falta de adopción de medidas razonables que pudieron tener una posibilidad real de alterar el resultado o mitigar el daño<sup>292</sup>. El Tribunal ha establecido que en la adopción de medidas de protección, las autoridades deben considerar la prevalencia de la violencia, su naturaleza encubierta, y las víctimas de este fenómeno. Esta obligación puede ser aplicable en casos en los que las víctimas hayan retirado sus denuncias<sup>293</sup>. El Tribunal también ha decidido que la falta de protección del Estado a las mujeres víctimas de violencia viola el derecho de las mujeres a la igual protección ante la ley, y que esta omisión no requiere ser intencional para constituir una violación<sup>294</sup>.
164. Por su parte, el sistema interamericano de derechos humanos ha establecido que los Estados deben adoptar medidas comprensivas para cumplir con la debida diligencia en los casos de violencia contra las mujeres<sup>295</sup>. En otras palabras, el Estado debe prevenir los factores de riesgo y, al mismo

Add.1 (1995); CEDAW, Recomendación General 19: Violencia contra las Mujeres (Sesión 11, 1992), U.N. Doc. A/47/38 (1993). CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (González) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 129.

<sup>286</sup> Ver, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Kontrová v. Slovakia*, Aplicación No. 7510/04, ECHR 2007-VI (extractos); Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Branko Tomasic y otros v. Croacia*, Aplicación No. 46598/06, 15 de enero de 2009; ver también Corte IDH., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") v. México*. Objeción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

<sup>287</sup> CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 132.

<sup>288</sup> Ver Comité de la CEDAW, Opiniones sobre la Comunicación No. 5/2005, *Sahide Goekce v. Austria*, 21 de julio de 2004; Comité de la CEDAW, Opiniones sobre la Comunicación No. 6/2005, *Fatma Yildirim v. Austria*, 21 de julio de 2004.

<sup>289</sup> Ver, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Branko Tomasic y otros vs. Croacia*, Aplicación No. 46598/06, 15 de enero de 2009.

<sup>290</sup> Ver, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Kontrová v. Slovakia*, Aplicación No. 7510/04, ECHR 2007-VI (extractos).

<sup>291</sup> Ver, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Caso Opuz vs. Turquía*, Aplicación No. 33401/02, 9 de junio de 2009.

<sup>292</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Caso Opuz v. Turquía*, Aplicación No. 33401/02, 9 de junio 2009, párr. 136; *E. y otros vs. Reino Unido*, No. 33218/96, párr. 99.

<sup>293</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Caso Opuz v. Turquía*, Aplicación No. 33401/02, 9 de junio 2009, párr. 132.

<sup>294</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Caso Opuz v. Turquía*, Aplicación No. 33401/02, 9 de junio 2009, párr. 191.

<sup>295</sup> Corte IDH., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") v. México*. Objeción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 258.

tiempo, fortalecer las instituciones que pueden responder efectivamente frente a los casos de violencia contra las mujeres<sup>296</sup>. En particular, el Estado debe tener un marco jurídico apropiado de protección y hacerlo cumplir de manera efectiva, así como también debe tener políticas y prácticas de prevención que permitan la adopción de medidas efectivas en respuesta a las denuncias<sup>297</sup>.

165. Dado el estrecho vínculo entre los riesgos más altos de violencia que enfrentan las mujeres indígenas y las desigualdades sociales y económicas que experimentan, los Estados deben adoptar medidas específicas para abordar las disparidades sociales y económicas que afectan a las mujeres indígenas. La CIDH trae de vuelta las estadísticas descritas en la sección anterior que demuestran que las mujeres indígenas en Canadá constituyen uno de los grupos más desfavorecidos en Canadá. Estas estadísticas, según algunas organizaciones de la sociedad civil:

apuntan a la existencia de un racismo institucionalizado hacia las personas indígenas, y hacia las mujeres y niñas indígenas en leyes y políticas del Gobierno de Canadá en relación con los sistemas de bienestar de la niñez y de justicia penal, y en la provisión de servicios de educación [...] y otros servicios básicos. Canadá está fallando en alcanzar las expectativas en relación a sus obligaciones [internacionales] y en asegurar que las autoridades e instituciones públicas eliminen la discriminación racial, revisen y modifiquen las leyes y políticas que tienen el efecto de crear o perpetuar la discriminación<sup>298</sup>.

166. Diversos organismos de Naciones Unidas han urgido al Estado de Canadá a adoptar mayores esfuerzos para aliviar la privación social y económica de los pueblos indígenas en general y mujeres indígenas en particular<sup>299</sup>. El Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado como uno de sus principales temas de preocupación “las disparidades que todavía persisten entre las personas indígenas y el resto de la población canadiense en el disfrute de los derechos del Pacto.” El Comité recomendó que el Estado canadiense “asegure que la ayuda legal respecto de los derechos económicos, sociales y culturales sea proporcionada a las personas pobres.<sup>300</sup>” Asimismo recomendó “dar especial atención a las dificultades que enfrentan las niñas sin hogar, quienes son más vulnerables a padecer riesgos a su salud y privación social y económica, y adoptar las medidas necesarias para proveerles de una vivienda adecuada y servicios sociales de salud” y de “asegurar que las mujeres de pocos ingresos y mujeres que quieren abandonar una relación abusiva puedan acceder a opciones de vivienda y servicios de soporte necesarios a luz del derecho a un nivel de vida adecuado.<sup>301</sup>”

<sup>296</sup> Corte IDH., Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México. Objeción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 258; CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011; Ver, CIDH, Informe N° 28/07, Casos 12.496-12.498, Claudia Ivette Gonzalez y otras (México), 9 de marzo de 2007.

<sup>297</sup> Corte IDH., Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México. Objeción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 258; CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011; Ver, CIDH, Informe N° 28/07, Casos 12.496-12.498, Claudia Ivette Gonzalez y otras (México), 9 de marzo de 2007.

<sup>298</sup> Lawyers’ Watch Canada y el BC CEDAW Group. Mujeres indígenas asesinadas y desaparecidas en Columbia Británica, Canadá. Presentación al Comité de Naciones Unidas para la Eliminación Racial en ocasión de la revisión de los informes de Canadá Nros. 19 y 20, enero 2012.

<sup>299</sup> Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, Misión a Canadá, 1 marzo 2004.

<sup>300</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Consideraciones al Informe presentado por Estados partes bajo los artículo 16 y 17 del Pacto, 22 de mayo de 2006, párr. 11.

<sup>301</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Consideraciones al Informe presentado por Estados partes bajo los artículo 16 y 17 del Pacto, 22 de mayo de 2006, párrs. 57 y 59.

167. Más general, la Relatora de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer, incluyó entre las medidas que se requieren adoptar para alcanzar el estándar de debida diligencia, las siguientes: “adoptar todas las medidas para empoderar a las mujeres y fortalecer su independencia económica y proteger y promover el disfrute de todos sus derechos y libertades fundamentales”<sup>302</sup>.
168. El Comité de las Naciones sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales estableció la obligación inmediata de los Estados Partes de adoptar las medidas necesarias para prevenir, disminuir y eliminar las condiciones y actitudes que causan o perpetúan [...] la discriminación, por ejemplo “asegurar que todas las personas tengan igual acceso a una vivienda adecuada y a agua y saneamiento ayudará a superar la discriminación de que son objeto las mujeres [y] las niñas [...]”<sup>303</sup>. Asimismo, estableció que “en los planes, las políticas, estrategias y la legislación nacional deben prever el establecimiento de mecanismos e instituciones que aborden de manera eficaz el carácter individual y estructural del daño ocasionado por la discriminación en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales”<sup>304</sup>.
169. La CIDH observa que el Consejo de Derechos Humanos adoptó una Resolución en la que “instó a los Estados a incrementar las medidas para proteger a las mujeres y las niñas de todas las formas de violencia, incluida la violencia sexual, ocupándose de su seguridad, entre otros medios por conducto de la sensibilización, la colaboración de las comunidades locales, leyes para prevenir los delitos, las infraestructuras, el transporte público, las instalaciones de saneamiento, el alumbrado público y la mejora de la planificación urbana”<sup>305</sup>. También afirmó la necesidad de que los Estados adopten medidas prácticas para garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, entre otros medios creando un entorno propicio en el que las mujeres y las niñas puedan denunciar sin dificultades los incidentes de violencia, sexual y de otros tipos, por conducto, entre otros medios, de servicios de asistencia a las víctimas, apoyo a los testigos y la posibilidad de establecer prohibiciones de divulgación, mejorando la protección de las víctimas y los testigos, protegiendo el derecho a la intimidad y la confidencialidad e impartiendo capacitación en materia de derechos humanos a los encargados del cumplimiento de la ley y de los primeros auxilios<sup>306</sup>.
170. La CIDH ha reconocido la necesidad de protección de los derechos económicos, sociales y culturales, no sólo en su dimensión individual, pero también en su faz colectiva. En este sentido, el sistema interamericano ha comenzado a delinear estándares sobre los mecanismos de tutela judicial tendientes a garantizar el litigio colectivo y especialmente, en relación con el alcance de la obligación de los Estados de proveer este tipo de procedimientos de reclamo<sup>307</sup>.

<sup>302</sup> Naciones Unidas, Informe a la Comisión en Derechos Humanos, Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial de Violencia contra la Mujer. UN Doc. E/CN.4/2003/75, 6 de enero de 2003, párr. 85.

<sup>303</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Recomendación General Nro. 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, 20 julio de 2009, párr. 8.

<sup>304</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Recomendación General Nro. 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, 20 julio de 2009, párr. 40.

<sup>305</sup> Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución adoptada por el Consejo de Derechos Humanos, Sesión 23°, Acelerar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer: prevención de las violaciones y otras formas de violencia sexual y respuesta ante ellas, A/HRC/RES/23/25, 25 junio 2013.

<sup>306</sup> Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución adoptada por el Consejo de Derechos Humanos, Sesión 23°, Acelerar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer: prevención de las violaciones y otras formas de violencia sexual y respuesta ante ellas, A/HRC/RES/23/25, 25 junio 2013.

<sup>307</sup> CIDH, El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 7 de septiembre de 2007, párr. 328.

171. La CIDH ha sostenido que el Estado debe adoptar medidas de prevención en casos específicos en los que es evidente que ciertas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia. Más aún, el sistema interamericano ha establecido que la obligación de prevención incluye todas las medidas legislativas, políticas, administrativas y culturales necesarias para garantizar la protección de los derechos humanos, que incluyen mejorar el derecho de las mujeres al disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales. La violación de estos derechos es un acto ilegal que puede resultar en sanciones para la persona que comete la violación. Además existe una obligación de compensar a las víctimas por las consecuencias dañinas. Así las cosas, la obligación de prevención es una obligación del Estado de implementar los medios adecuados o de comportarse adecuadamente, y el hecho de que un derecho haya sido violado no constituye, por sí solo, prueba de una falta de prevención<sup>308</sup>. La determinación de una falta de prevención dependerá de lo que el Estado haya hecho u omitido para prevenir la violación de derechos humanos en cuestión.
172. Sobre este aspecto, la CIDH toma nota de una decisión de 1997 en la que una corte de Ontario encontró que el Servicio de Policía de Toronto había sido negligente al momento de investigar a un violador en serie, debido a que omitió advertir y proteger a las víctimas<sup>309</sup>. La decisión se refirió a la importancia del deber de la policía de advertir. La corte encontró que al no advertir a otras mujeres sobre los peligros, el servicio de la policía discriminó con base en el género. Esto se basó en el estereotipo de que las mujeres podrían haberse vuelto histéricas o entrar en pánico, lo que pudo haber comprometido la investigación<sup>310</sup>. Este tipo de reconocimiento del deber de protección del Estado es crucial para lograr la implementación del derecho de las mujeres y niñas a una vida libre de violencia.
173. Al considerar el fracaso de una investigación o un procedimiento penal, la CIDH ha determinado que “para establecer en forma convincente y creíble que este resultado no ha sido producto de la ejecución mecánica de ciertas formalidades procesales sin que el Estado busque efectivamente la verdad, éste debe demostrar que ha realizado una investigación inmediata, exhaustiva, seria e imparcial”<sup>311</sup> y debe explorar todas las posibles líneas de investigación que puedan conducir a la investigación de los autores del delito, para que puedan ser procesados y sancionados. La jurisprudencia interamericana ha establecido que la obligación de investigar una muerte implica la debida diligencia en los esfuerzos por determinar la verdad de lo ocurrido debe ser evidente desde los primeros procedimientos<sup>312</sup>. El Estado puede ser responsable por las omisiones al momento de ordenar, practicar o evaluar evidencia que haya sido esencial para una clarificación apropiada de los hechos<sup>313</sup>.
174. La CIDH ha identificado la investigación como la etapa crítica en los casos que involucran violencia contra la mujer y ha establecido que “no se puede sobrestimar la importancia de una

<sup>308</sup> Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México. Objeción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 252.

<sup>309</sup> Jane Doe v. Toronto (Metropolitan) Commissioner of Police.

<sup>310</sup> Jane Doe v. Toronto (Metropolitan) Commissioner of Police; MWCI, Violencia contra la mujer: Evolución de las normas legales internacionales y canadienses sobre la función policial de proteger e investigar. (Violence Against Women: Evolving Canadian and International Legal Standards on Police Duties to Protect and Investigate) Informe de Investigación preparado por la MWCI, junio de 2012. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2010/10/Evolving-Canadian-and-International-Legal-Standards-on-Policing-Obligations.pdf>

<sup>311</sup> CIDH, Informe sobre el Fondo55/97, Juan Carlos Abella y otros. (Argentina), 18 de noviembre de 1997, párr. 412.

<sup>312</sup> Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México. Objeción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 300; Corte IDH., Caso del Penal Miguel Castro-Castro. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 383.

<sup>313</sup> Corte IDH., Caso “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros.). Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 230.

debida investigación, ya que las fallas a ese respecto suelen impedir u obstaculizar ulteriores esfuerzos tendientes a identificar, procesar y castigar a los responsables”<sup>314</sup>.

175. La CIDH también ha sostenido que la influencia de patrones socio culturales discriminatorios puede afectar adversamente la investigación de un caso y la evaluación de la evidencia recolectada<sup>315</sup>. Al respecto, la creación y el uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género contra las mujeres<sup>316</sup>. Los estereotipos en una investigación son el resultado de la situación actual de desigualdad y discriminación que muchas mujeres enfrentan debido a múltiples factores que están interrelacionados con su sexo, tales como la raza, la edad, la etnia, las condiciones socioeconómicas y otros.
176. El sistema interamericano ha desarrollado estándares particulares respecto de las mujeres desaparecidas. Una obligación de debida diligencia estricta se genera respecto de las denuncias de mujeres desaparecidas, en relación con las operaciones de búsqueda durante las primeras horas y días<sup>317</sup>. Esta obligación de medios es más rigurosa y requiere una respuesta inmediata y efectiva por parte de las autoridades cuando se presentan denuncias por desapariciones, con el objetivo de prevenir adecuadamente la violencia contra las mujeres<sup>318</sup>. Esto incluye una búsqueda exhaustiva. Requiere además que los oficiales a cargo de la recepción de denuncias de personas desaparecidas tengan la capacidad y la sensibilidad para comprender el fenómeno de violencia contra las mujeres, así como la voluntad de actuar inmediateamente<sup>319</sup>. Por sobre todo, resulta esencial que las autoridades de policía, los fiscales y los funcionarios judiciales adopten acciones prontas para ordenar, sin demora, que se adopten las medidas necesarias para determinar el paradero de las víctimas o el lugar donde pudieron haber sido detenidas<sup>320</sup>. Es necesario tener en vigencia procedimientos adecuados para denunciar desapariciones, denuncias que deben resultar en una investigación inmediata y efectiva. Las autoridades deben presumir que la persona desaparecida ha sido privada de su libertad y todavía se encuentra con vida hasta que no exista duda alguna sobre su destino<sup>321</sup>.
177. Particularmente respecto de las niñas, los Estados tienen un deber de debida diligencia reforzado. El sistema interamericano ha establecido que los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas positivas necesarias para garantizar los derechos de las niñas que han desaparecido<sup>322</sup>. Específicamente, los Estados tienen el deber de garantizar que se apliquen

<sup>314</sup> CIDH, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser. L/V/II. doc.68, 20 de enero de 2007, párr. 38.

<sup>315</sup> CIDH, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser. L/V/II. doc.68, 20 de enero de 2007, párr 151.

<sup>316</sup> Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México. Objeción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 401.

<sup>317</sup> Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México. Objeción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 283.

<sup>318</sup> Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México. Objeción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 285.

<sup>319</sup> Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México. Objeción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 285.

<sup>320</sup> Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México. Objeción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 283.

<sup>321</sup> Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México. Objeción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 283.

<sup>322</sup> CIDH, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otras., Caso 12.551, Informe No. 51/13 (México), 12 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/fondos.asp#inicio>; Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México. Objeción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 409.

medidas inmediatas y efectivas para investigar cualquier reporte de desaparición de una niña y de intentar localizarla tan pronto como sea posible una vez que la familia haya denunciado su ausencia. En el caso que el cuerpo de una niña desaparecida es encontrado, en el contexto de un crimen, el Estado debe investigar, procesar y sancionar a todos los responsables de manera efectiva y expedita<sup>323</sup>.

#### 178. Según Amnistía Internacional:

Cuando una mujer es objeto de violencia por su género o por su identidad indígena, sus derechos fundamentales han sido abusados. Y cuando las autoridades no le ofrecen un nivel adecuado de protección en razón de su género o en razón de su identidad indígena, sus derechos han sido violados<sup>324</sup>.

### ***D. El vínculo entre debida diligencia, violencia y discriminación***

179. Internacionalmente se ha reconocido que el deber de los Estados de actuar con debida diligencia en la protección y prevención de la violencia contra las mujeres tiene connotaciones especiales debido a la discriminación que las mujeres han experimentado históricamente como grupo<sup>325</sup>.

180. Los sistemas regionales y universal se han pronunciado respecto al fuerte vínculo entre la discriminación, la violencia y la debida diligencia, enfatizando que el incumplimiento de un Estado de su deber de actuar con debida diligencia para proteger a las mujeres de la violencia constituye una forma de discriminación y niega a las mujeres su derecho a la igualdad ante la ley<sup>326</sup>. Sobre este aspecto, el Comité de la CEDAW ha observado que la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación y que la discriminación no se limita a los actos cometidos por los gobiernos o en su representación; los Estados también pueden ser responsables por actos cometidos por personas particulares si es que omiten actuar con debida diligencia al investigar o sancionar los actos de violencia y al reparar a las víctimas<sup>327</sup>. Según la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, “todas las formas de violencia contra la mujer en la familia tienen lugar en el contexto de la discriminación de jure y de facto contra la mujer y de la condición inferior asignada a la mujer en la sociedad, y se ven agravadas por los obstáculos con que suelen enfrentarse las mujeres al tratar de obtener una reparación del Estado”<sup>328</sup>.

<sup>323</sup> CIDH, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otras., Caso 12.551, Informe No. 51/13 (México), 12 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/fondos.asp#inicio>; Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México. Objeción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr 410.

<sup>324</sup> Amnistía Internacional, Informe: Canadá, No más hermanas robadas: la necesidad de una respuesta completa a la discriminación y la violencia contra las mujeres en Canadá, AMR 20/003/2004, Disponible en: <http://www.amnesty.ca/sites/default/files/amr200032004enstolensisters.pdf>

<sup>325</sup> CIDH, Informe No. 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 129.

<sup>326</sup> CIDH Paloma Angélica Escobar Ledezma y otras., Caso 12.551, Informe No. 51/13 (México), 12 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/fondos.asp#inicio>; CIDH, María Isabel Véliz Franco y otras., Caso 12.579 (Guatemala), 3 de mayo de 2012, Disponible en: <http://www.oas.org/en/iachr/decisions/cases.asp>; CIDH, Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 111. Ver en general, Comité de la CEDAW, Comunicación 2/2003, Ms. A.T. v. Hungría, 26 de enero de 2005; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Opuz v. Turquía, Aplicación No. 33401/02, 9 de junio de 2009; CIDH, Informe N° 28/07, Casos 12.496-12.498, Claudia Ivette González y otras (México), 9 de marzo de 2007; Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México. Objeción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

<sup>327</sup> Organización de las Naciones Unidas, CEDAW, Recomendación General 19.

<sup>328</sup> Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Resolución 2003/45. La eliminación de la violencia contra la mujer, párr. 8. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Opuz v. Turquía, Aplicación No. 33401/02, 9 de junio de 2009.

181. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, ha expresado que con base en los precedentes establecidos por los sistemas interamericano, europeo y universal de derechos humanos, “tomando como base la práctica y la *opinio juris* señaladas anteriormente, se puede concluir que hay una norma del derecho internacional consuetudinario que obliga a los Estados a prevenir y responder con la debida diligencia a los actos de violencia contra la mujer”<sup>329</sup>.
182. La falta de debida diligencia en los casos de violencia contra las mujeres indígenas tiene consecuencias aún más profundas debido a que afecta no sólo a las víctimas sino también a sus familias y a las comunidades a las que pertenecen.
183. El sistema interamericano ha establecido constantemente que la falta de debida diligencia, que genera impunidad y engendra nuevos incidentes de la misma violencia que debía ser eliminada, es en sí misma una forma de discriminación en el acceso a la justicia<sup>330</sup>. La jurisprudencia interamericana ha establecido que los Estados tienen la obligación de utilizar todos los medios a su alcance para combatir esas situaciones, “el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares”<sup>331</sup>.
184. La CIDH ha establecido que la ineficacia judicial en los casos relativos a violencia contra las mujeres genera un ambiente de impunidad que facilita la violencia y discriminación contra las mujeres “al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos”<sup>332</sup>. La impunidad de los delitos cometidos “envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia”<sup>333</sup>.
185. En resumen, se reconoce a la Declaración Americana como una fuente de obligaciones jurídicas para los Estados de la OEA, incluyendo Canadá. Los organismos de protección regionales y universal de derechos humanos han desarrollado jurisprudencia que reconoce los derechos de los pueblos indígenas así como la obligación de garantizar los derechos de las mujeres a la igualdad, no discriminación y a una vida libre de violencia. Al respecto, los estándares universales y regionales de derechos humanos han desarrollado un conjunto de principios para la aplicación de los estándares de debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres, así como estándares específicos relativos a mujeres desaparecidas. Los sistemas regionales y universal también han abordado el fuerte vínculo entre discriminación, violencia

<sup>329</sup> Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: Violencia contra la mujer la norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk. E/CN.4/2006/61, 2006, párr. 29.

<sup>330</sup> CIDH, Claudina Velásquez Paiz y otras. Caso 12.777 (Guatemala), 5 de marzo de 2013, Disponible en: <http://www.oas.org/en/iachr/decisions/cases.asp>; CIDH, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otras, Caso 12.551, Informe No. 51/13 (México), 12 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/fondos.asp#inicio>; CIDH, María Isabel Véliz Franco y otras, Caso 12.579 (Guatemala), 3 de mayo de 2012, Disponible en: <http://www.oas.org/en/iachr/decisions/cases.asp>

<sup>331</sup> Corte IDH., Caso Loayza Tamayo. Sentencia sobre Reparaciones (Art. 63(1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42, párr. 170, citando a: Corte IDH., Caso Paniagua-Morales y otros. Sentencia de 9 de marzo de 1998. Serie C No. 37, párr. 173.

<sup>332</sup> CIDH, Informe de fondo No. 54/01, María Da Penha Fernandes (Brasil), 16 de abril de 2001, párr. 56.

<sup>333</sup> Corte IDH, Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de Noviembre de 2009. Serie C No 205, párr. 400.

y debida diligencia, enfatizando que la omisión de un Estado de actuar con debida diligencia en los casos de violencia contra la mujer constituye una forma de discriminación, así como un incumplimiento por parte del Estado de su obligación de no discriminación. La falta de debida diligencia en los casos de violencia contra las mujeres indígenas es especialmente grave en tanto afecta no sólo a las víctimas sino también a sus familiares y a las comunidades a las que pertenecen. En la siguiente sección, la CIDH analizará la respuesta de Canadá a la situación de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica, a la luz de los estándares descritos en esta sección.



CAPÍTULO 5  
LA RESPUESTA DE CANADÁ FRENTE A  
LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES  
INDÍGENAS EN COLUMBIA BRITÁNICA:  
AVANCES Y DESAFÍOS



# LA RESPUESTA DE CANADÁ FRENTE A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES INDÍGENAS EN COLUMBIA BRITÁNICA: AVANCES Y DESAFÍOS

186. En esta sección, la CIDH analizará la respuesta de Canadá frente a la situación de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas. En particular, se referirá a la investigación y al manejo de los casos de mujeres indígenas asesinadas y desaparecidas, así como a las medidas adoptadas con el objetivo de evaluar las deficiencias y avanzar en la clarificación de los hechos y la determinación de los responsables. La CIDH también analizará las políticas del Estado sobre prevención, concientización, educación y servicios a las víctimas, así como su enfoque actual y sus prioridades a futuro. La información proporcionada en esta sección es esencial para que la Comisión pueda evaluar, desde una perspectiva de derechos humanos, los avances y desafíos que enfrenta el Estado en sus esfuerzos por abordar la situación de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas.

## A. Investigación de los casos de mujeres y niñas indígenas desaparecidas y asesinadas

### 1. División de competencias y roles

187. Para analizar la respuesta del Estado frente a la situación de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas es preciso comprender la división de poderes en Canadá. Canadá es un estado federal. La Constitución de Canadá de 1876 confiere poderes legislativos y ejecutivos a dos niveles del gobierno: federal (central) y provincial (regional).
188. El Gobierno de Canadá tiene jurisdicción sobre materias tales como relaciones internacionales, defensa nacional, aguas costeras, pueblos indígenas y los territorios reservados para ellos, y derecho penal sustantivo<sup>334</sup>. Los gobiernos provinciales tienen jurisdicción sobre áreas como el establecimiento y la regulación de municipios, salud, educación, bienestar social, propiedad, derechos civiles y administración de justicia<sup>335</sup>. Los municipios ejercen una autoridad delegada de los gobiernos provincial y territorial. Canadá también tiene muchos gobiernos indígenas establecidos por tratado y consejos de bandas nativas, que ejercen varios aspectos de gobernanza local<sup>336</sup>.
189. Específicamente en relación con los pueblos indígenas, la Sección 91(24) de la Constitución de 1867 estipula que el gobierno federal tiene autoridad legislativa sobre “Indios y territorios reservados para los Indios”. Como se mencionó previamente, el *Indian Act* constituye la legislación federal, inicialmente emitida en 1876 y reformada en múltiples ocasiones, que identifica las obligaciones del

<sup>334</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 7.

<sup>335</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 7.

<sup>336</sup> Según el Estado de Canadá, para facilitar el funcionamiento de un sistema de gobierno de múltiples niveles, se celebran foros ad-hoc y permanentes a nivel federal/provincial/territorial sobre una variedad de temas para promover la cooperación sobre asuntos de interés común y de múltiples jurisdicciones. Canadá se refiere al Comité de Oficiales de Derechos Humanos como un ejemplo, así como a las consultas con los gobiernos indígenas y a la vinculación con la sociedad civil como un modelo de gobernanza cooperativa. Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párrs. 7-8.

gobierno hacia los pueblos indígenas. El Estado señaló que se puede considerar que esta legislación otorga al gobierno federal dos facultades separadas en relación con los pueblos indígenas: 1) formular leyes con respecto a los pueblos indígenas, independientemente de si residen o no en los territorios reservados para ellos y, 2) formular leyes con respecto a los territorios reservados para los pueblos indígenas. Además, las leyes de aplicación general emitidas por las provincias y territorios son aplicables respecto de los pueblos indígenas, en tanto no contradigan u obstaculicen la legislación federal<sup>337</sup>.

190. Adicionalmente, la legislación federal (s.88 del *Indian Act*) permite un control legislativo provincial importante respecto de los pueblos indígenas. Esto significa que tanto el gobierno federal como los provinciales son responsables por el estatus jurídico y las condiciones de las mujeres y niñas indígenas y sus comunidades.
191. Según las organizaciones de la sociedad civil, “esta situación jurisdiccional refuerza y perpetúa los obstáculos para el bienestar social y económico que enfrentan las mujeres Aborígenes”<sup>338</sup>. Más específicamente,

Se continúa impidiendo que las mujeres aborígenes accedan a formas esenciales de asistencia y reciban servicios parciales debido a la falta de claridad sobre la jurisdicción legislativa y a la rivalidad de intereses entre los gobiernos federal, provinciales y territoriales respecto de las obligaciones constitucionales, morales y financieras de los gobiernos al momento de proporcionar servicios sociales para los pueblos Aborígenes. Este asunto fue identificado por primera vez hace más de 35 años, pero poco se ha hecho para mejorar la situación<sup>339</sup>.

## 2. Servicio policial en Columbia Británica

192. Para poder comprender la respuesta del Estado a los casos de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas es importante revisar cómo está estructurado el servicio policial en Columbia Británica. El servicio policial en Canadá es una responsabilidad compartida. El gobierno federal es responsable por el derecho penal sustantivo, incluyendo el Código Penal y otras leyes penales federales. Con base en su facultad de garantizar “paz, orden y buen gobierno”, el gobierno federal ha establecido una fuerza policial federal nacional, la Real Policía Montada de Canadá (*Royal Canadian Mounted Police*, RCMP por sus siglas en inglés)<sup>340</sup>. Las provincias son responsables por la “administración de justicia” incluyendo la provisión de servicios policiales para hacer cumplir las leyes penales municipales, provinciales y federales<sup>341</sup>. Adicionalmente, existen acuerdos específicos para el servicio policial indígena en el país<sup>342</sup>.

<sup>337</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 35.

<sup>338</sup> Grupo de la CEDAW de Columbia Británica, Inacción y Falta de Cumplimiento: Respuesta de Columbia Británica frente a la Desigualdad de las Mujeres, Presentación del Grupo de la CEDAW de Columbia Británica ante el Comité de la CEDAW, septiembre de 2008, páginas 10-11. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/CEDAWCanadaB.C.2008.pdf>

<sup>339</sup> Grupo de la CEDAW de Columbia Británica, Inacción y Falta de Cumplimiento: Respuesta de Columbia Británica frente a la Desigualdad de las Mujeres, Presentación del Grupo de la CEDAW de Columbia Británica ante el Comité de la CEDAW, septiembre de 2008, páginas 10-11. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/CEDAWCanadaB.C.2008.pdf>

<sup>340</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 156.

<sup>341</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 156.

<sup>342</sup> El Estado señaló que en 1991 se introdujo el Programa de Policía de *First Nations* para fortalecer la seguridad y la protección pública, para aumentar la responsabilidad y la rendición de cuentas, y para construir vínculos con las comunidades *First Nation* e Inuit. Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en

193. Si bien la RCMP es una institución federal, en Columbia Británica la RCMP lleva a cabo tres funciones separadas de servicio policial: federal, provincial y municipal. La RCMP es la fuerza policial provincial de Columbia Británica en algunas áreas. El rol de la RCMP en Columbia Británica puede dividirse en dos categorías: patrullaje policial e infraestructura policial provincial. El patrullaje policial ofrece servicios locales de policía a municipios no incorporados y a municipios con una población por debajo de cierta cifra. Esto tiene lugar por lo general en áreas rurales de la provincia. Esencialmente, la RCMP funciona como la fuerza policial local en áreas que no son lo suficientemente grandes para abastecerse de su propia fuerza policial. Esta facultad incluye patrullajes uniformados, respuestas a llamados al deber, servicios investigativos, policía comunitaria, control de tránsito y apoyo administrativo a las patrullas provinciales<sup>343</sup>. La infraestructura policial provincial de la RCMP es responsable de la resolución de incidentes de alto riesgo, de la lucha contra el crimen organizado, la violencia de pandillas y los delitos en serie, de responder a las tendencias delictivas existentes y nacientes, y de proveer servicios de seguridad y vigilancia para eventos comunitarios de gran escala y emergencias<sup>344</sup>.
194. Existen acuerdos que permiten que la RCMP actúe como la fuerza policial provincial de Columbia Británica y también como la fuerza policial municipal de los municipios con servicios de la RCMP. (Lo anterior en contraste con otras provincias canadienses que tienen su propia fuerza policial, como por ejemplo la Policía Provincial de Ontario). Los Acuerdos de Servicio Policial Provincial (PPSA por sus siglas en inglés) se realizan entre los gobiernos federales y provinciales, y los Acuerdos de Servicio Policial Municipal (MPSA por sus siglas en inglés) se realizan entre la Provincia de Columbia Británica y los municipios<sup>345</sup>. Actualmente el servicio policial en Columbia Británica se ofrece a través de 11 departamentos de policía municipal, aproximadamente 61 grupos de patrullaje de la RCMP, el Servicio de Policía de la Autoridad de Transporte de la Costa Sur de Columbia Británica, y una fuerza policial administrada por los *First Nations*, el Servicio Policial Tribal St'at'imx, con base en Lillooet. Algunos de los grupos de patrullaje de la RCMP sirven a más de una comunidad. El límite del *Lower Mainland District* de la RCMP abarca 22 agencias de policía, mientras que el *Vancouver Census Metropolitan Area* (antes llamado *Greater Vancouver Regional District*) abarca menos agencias.<sup>346</sup>. El número de agencias de servicio policial depende de los límites fronterizos que se utilicen.
195. El Departamento de Policía de Vancouver (VPD por sus siglas en inglés) es la fuerza de policía de Vancouver. Está gobernada por la Junta de Policía de Vancouver (*Vancouver Police Board*) bajo la autoridad de la Ley de Policía de Columbia Británica (*British Columbia Police Act*). Según NWAC, que ha analizado esta información, la mayoría de los casos de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica -160 casos- fue investigada por la RCMP (55%), seguida por las fuerzas policiales municipales (39%)<sup>347</sup>. Se encontró que al menos 6% de los casos involucraron más de un grupo de patrullaje o servicio policial. Esto incluye casos manejados por el Grupo Especial de Mujeres Desaparecidas (*Missing Women Task Force*), una operación conjunta<sup>348</sup>.

---

Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 162.

<sup>343</sup> Estado de Canadá. Real Policía Montada de Canadá, Mejores Prácticas, Contratos y Servicios de Policía Aborigen, agosto de 2013.

<sup>344</sup> Estado de Canadá. Real Policía Montada de Canadá, Mejores Prácticas, Contratos y Servicios de Policía Aborigen, agosto de 2013.

<sup>345</sup> Estado de Canadá. Real Policía Montada de Canadá, Mejores Prácticas, Contratos y Servicios de Policía Aborigen, agosto de 2013.

<sup>346</sup> Wally Oppal, "Abandonadas: El Informe de la Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas, Resumen Ejecutivo" (*Forsaken: The Report of the Missing Women Commission of Inquiry, Executive Summary*), Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (Columbia Británica, 19 de noviembre de 2012), p. 18. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2010/10/Forsaken-ES-web-RGB.pdf>

<sup>347</sup> NWAC, Hoja Informativa: Mujeres y Niñas Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica., Disponible en: [http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/FACT%20SHEET\\_B.C..pdf](http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/FACT%20SHEET_B.C..pdf)

<sup>348</sup> NWAC, Hoja Informativa: Mujeres y Niñas Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica., Disponible en: [http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/FACT%20SHEET\\_B.C..pdf](http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/FACT%20SHEET_B.C..pdf)

### 3. Investigaciones en Prince George y en el *Downtown Eastside* de Vancouver

196. Como se mencionó anteriormente en este informe, desde 1970 un importante número de niñas y mujeres ha sido reportado como desaparecidas o asesinadas en el área de la Carretera de las Lágrimas, muchas de las cuales estaban pidiendo un aventón. Documentos oficiales de la policía hacen referencia a 18 mujeres y niñas desaparecidas o asesinadas a lo largo de estas carreteras, aproximadamente la mitad de ellas indígenas<sup>349</sup>.
197. La investigación de E-Pana inició en Prince George en 2005, con el objetivo de determinar si un asesino en serie era el responsable de los asesinatos en la Carretera de las Lágrimas ocurridos entre 1969 y 2006<sup>350</sup>. El Estado de Canadá informó a la CIDH que, como resultado del trabajo de la RCMP, varios casos han sido resueltos o se ha progresado en su investigación. El grupo de trabajo identificó a un hombre estadounidense llamado Bobby Jack Fowler como un sospechoso del asesinato de Colleen MacMillen, de 16 años. El hombre fue vinculado al caso porque su ADN se encontró en la blusa de la víctima, que había sido preservada. La investigación también demostró que él estuvo en Canadá en varias ocasiones a inicios de la década de 1970<sup>351</sup>. Los investigadores también creen que esta persona pudo haber asesinado a dos otras jóvenes mujeres incluidas en la lista oficial de la Carretera de las lágrimas, pero hasta ahora no han establecido un vínculo con algún otro asesinato o desaparición. Esta investigación continúa<sup>352</sup>. A la fecha, la CIDH ha sido informada de que la mayoría de las desapariciones y asesinatos ocurridos en la Carretera de las Lágrimas continúa sin resolverse.
198. Como se mencionó anteriormente en este informe, en el *Downtown Eastside* de Vancouver las investigaciones de la policía sobre las desapariciones empezaron en la década de 1990. En 1997, un hombre llamado William Robert Pickton fue arrestado y acusado de asalto con cuchillo e intento de homicidio de una mujer en su propiedad, una granja de cerdos en las afueras de Vancouver. Sin embargo, el fiscal decidió suspender los cargos y Pickton fue liberado<sup>353</sup>. Las desapariciones y asesinatos continuaron. En 2001, un grupo especial conocido como *Project Even-Handed* fue establecido por el RCMP del Departamento de Policía de Vancouver para una investigación conjunta de los múltiples casos de mujeres del DTES desaparecidas y asesinadas. Si bien el establecimiento del grupo especial mejoró la coordinación entre las distintas autoridades de vigilancia, todavía existían debilidades en las maneras de llevar a cabo la

<sup>349</sup> NWAC, FAFIA y Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012. Ver también *Lheilli T'enneh First Nation, Carrier Sekani Family Services, Carrier Sekani Tribal Council, Prince George Native Friendship Center, Prince George Nechako Aboriginal Employment & Training Association*, Una voz colectiva para las víctimas que han sido silenciadas: Recomendaciones del Informe del Simposio de la Carretera de las Lágrimas (*A collective voice for the victims who have been silenced: The Highway of Tears Symposium Recommendations Report*), 16 de junio de 2006.

<sup>350</sup> El Gobierno de Canadá indicó que, desde 2005, la provincia ha invertido aproximadamente \$20 millones en esta investigación y actualmente gasta alrededor de \$5 millones anualmente.

<sup>351</sup> CBSNews. 48 Horas: Asesinato de la Carretera de las Lágrimas Resuelto con una muestra improbable de DNA. 6 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.cbsnews.com/news/48-hours-highway-of-tears-murder-solved-with-improbable-dna-sample/>; National Post, Con un asesinato resuelto, continúan las difíciles investigaciones respecto de la “Carretera de las Lágrimas” 25 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://news.nationalpost.com/2012/09/25/with-one-murder-solved-difficult-highway-of-tears-investigations-go-on/>

<sup>352</sup> Reunión con oficiales de la RCMP en Prince George, agosto de 2013. Ver también: Real Policía Montada de Canadá en Columbia Británica, E-PANA Anuncia importante desarrollo y requiere asistencia pública. Disponible en: <http://cb.rcmp-grc.gc.ca/ViewPage.action?siteNodId=1075&languageId=1&contentId=27095>

<sup>353</sup> Departamento de Policía de Vancouver, Doug LePard, *Deputy Chief Constable*, Revisión de la Investigación de Mujeres Desaparecidas, agosto de 2010. Resumen Ejecutivo, Disponible en: [http://vancouver.ca/police/media/2010/MWInvestigationReview\\_final2.pdf](http://vancouver.ca/police/media/2010/MWInvestigationReview_final2.pdf)

investigación. Por sobre todo se evidenciaron omisiones al momento de prevenir e investigar adecuadamente las desapariciones que continuaban ocurriendo durante la investigación.

199. Robert William Pickton fue arrestado nuevamente en 2002. Pickton fue acusado de 27 cargos de homicidio en primer grado<sup>354</sup>. La mayoría de las víctimas relacionadas con estos cargos era indígena<sup>355</sup>. En 2007, Pickton fue condenado por homicidio en segundo grado en relación con seis cargos y sentenciado a 6 penas de prisión perpetua sin libertad condicional. Los procedimientos relacionados con los otros cargos fueron suspendidos en 2010<sup>356</sup> con fundamento en que “cualquier condena adicional no podía tener como resultado un aumento en la sentencia que el Señor Pickton ya había recibido”<sup>357</sup>. Durante el juicio se produjo evidencia que sugería que Pickton pudo haber asesinado hasta 49 mujeres<sup>358</sup>.
200. A pesar de su detención y acusación en 1997, así como de la información contundente recibida a partir de 1998 y 1999 que sugería que Pickton era el asesino en serie responsable de las desapariciones<sup>359</sup>, transcurrieron varios años antes de que sea arrestado por sus delitos; durante este período de tiempo, muchas más mujeres desaparecieron y fueron asesinadas.
201. Durante un largo tiempo, los funcionarios policiales y de la ciudad negaron la existencia de un patrón en las desapariciones, así como la existencia de un peligro particular para las mujeres del área<sup>360</sup>. Los factores que pudieron haber contribuido a esta situación incluyeron la existencia de múltiples jurisdicciones de la policía, como se describió anteriormente. Esto resultó en confusiones entre la RCMP y el VPD respecto de la responsabilidad de la investigación. El *Vancouver Police Department* emitió un informe investigativo que concluyó que el alto mando del VPD omitió reconocer de manera oportuna la existencia de un asesino en serie actuando en la zona<sup>361</sup>.
202. El informe investigativo del VPD concluyó que, a pesar de las muchas deficiencias en la investigación del VPD, el VPD no fue la causa directa del fracaso de la investigación sobre Pickton. Lo anterior debido a que la RCMP, y no el VPD, era la responsable de la investigación.

---

<sup>354</sup> Departamento de Policía de Vancouver, Doug LePard, *Deputy Chief Constable*, Revisión de la Investigación de Mujeres Desaparecidas, Agosto de 2010. Resumen Ejecutivo, Disponible en: [http://vancouver.ca/police/media/2010/MWInvestigationReview\\_final2.pdf](http://vancouver.ca/police/media/2010/MWInvestigationReview_final2.pdf)

<sup>355</sup> Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (*Missing Women Commission of Inquiry*), Decisión sobre Participación y Recomendaciones sobre Financiamiento, 2 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2011/05/RulingonParticipationandFundingRecommendations.pdf>

<sup>356</sup> Notas de la Audiencia sobre Mujeres y Niñas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá, 141° Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012. Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (*Missing Women Commission of Inquiry*), Decisión sobre Participación y Recomendaciones sobre Financiamiento, 2 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2011/05/RulingonParticipationandFundingRecommendations.pdf>

<sup>357</sup> Lawyers' Watch Canada y Grupo de la CEDAW de B.C. Mujeres y Niñas Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica y Canadá. Presentación ante el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial en ocasión de su evaluación de los informes 19° y 20° presentados por Canadá, enero de 2012.

<sup>358</sup> Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (*Missing Women Commission of Inquiry*), Decisión sobre Participación y Recomendaciones sobre Financiamiento, 2 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2011/05/RulingonParticipationandFundingRecommendations.pdf>

<sup>359</sup> NWAC, FAFIA y Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

<sup>360</sup> NWAC, FAFIA y Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

<sup>361</sup> Departamento de Policía de Vancouver, Doug LePard, *Deputy Chief Constable*, Revisión de la Investigación de Mujeres Desaparecidas, agosto de 2010. Resumen Ejecutivo, Disponible en: [http://vancouver.ca/police/media/2010/MWInvestigationReview\\_final2.pdf](http://vancouver.ca/police/media/2010/MWInvestigationReview_final2.pdf)

De otro lado, el informe concluyó que el VPD pudo haber sido indirectamente responsable, estableciendo que “si la investigación del VPD hubiese sido manejada de mejor manera... el VPD pudo haber generado mayor presión sobre la RCMP con el objetivo de que la investigación sobre Pickton se lleve a cabo con mayor vigorosidad”<sup>362</sup>.

203. En su respuesta al informe de la CIDH, el Gobierno de Canadá indicó que la Unidad de Personas Desaparecidas del Departamento de Policía de Vancouver “ha sido reconocida como modelo en Canadá y tiene una tasa de resolución de casos de personas desaparecidas de más de 99%”<sup>363</sup>.
204. Las investigaciones realizadas en Columbia Británica cuando estos asesinatos y desapariciones comenzaron han sido sometidas a importantes evaluaciones y análisis para determinar las razones de los errores en términos de aproximación, proceso y resultado. Uno de los esfuerzos principales al respecto fue el establecimiento, en septiembre de 2010, de la Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (*Missing Women Commission of Inquiry*, MWCI por sus siglas en inglés), creada para examinar, entre otros asuntos, el proceso de las investigaciones realizadas por las distintas fuerzas policiales en el DTES de Vancouver entre enero de 1997 y febrero de 2002. Wally Oppal fue designado Comisionado de esta Comisión de Investigación. El informe final de la MWCI, titulada *Abandonadas (Forsaken)*, fue presentado al público el 17 de diciembre de 2012. La MWCI se analiza con mayor detalle más adelante en este informe, pero algunos de los hallazgos relativos a las investigaciones son útiles en este momento para tener una visión general sobre las deficiencias.
205. El Comisionado Oppal encontró que la policía cometió graves errores, o patrones de errores, que tuvieron un impacto perjudicial en los resultados de las investigaciones sobre mujeres asesinadas y desaparecidas. Estos incluyeron: debilidades en la emisión de reportes policiales y en el seguimiento de los reportes sobre mujeres desaparecidas; análisis de riesgo y evaluaciones de riesgo defectuosos; una estrategia proactiva inadecuada para prevenir mayores daños a las mujeres en el DTES; falta de seguimiento de las prácticas y políticas establecidas para el Manejo de Casos Graves; falta de consideración y seguimiento apropiado de todas las estrategias de investigación; omisiones al momento de abordar asuntos que involucran a distintas jurisdicciones y coordinación ineficiente entre las fuerzas y agencias de la policía; y ausencia de mecanismos de revisión interna y de rendición de cuentas externa<sup>364</sup>.
206. El Comisionado Oppal estableció que “el inicio y el avance de las investigaciones sobre mujeres desaparecidas y asesinadas fueron un evidente fracaso”. El identificó errores críticos en distintas etapas de la investigación, incluyendo:
- Emisión de reportes: demoras para reportar mujeres desaparecidas; entrevistas iniciales inconsistentes; obstáculos para la emisión de reportes;
  - Investigación inicial: falta de urgencia en la respuesta inmediata; entrevistas inadecuadas a los denunciantes;
  - Investigaciones de seguimiento: vacíos inexplicables en la investigación; entrevistas insuficientes con los familiares, amigos y asociados; omisión de utilizar posters y otros medios de comunicación;

<sup>362</sup> Departamento de Policía de Vancouver, Doug LePard, *Deputy Chief Constable*, Revisión de la Investigación de Mujeres Desaparecidas, Agosto de 2010. Resumen Ejecutivo, Disponible en: [http://vancouver.ca/police/media/2010/MWInvestigationReview\\_final2.pdf](http://vancouver.ca/police/media/2010/MWInvestigationReview_final2.pdf)

<sup>363</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, 30 de octubre de 2014.

<sup>364</sup> Wally Oppal, “Abandonadas: El Informe de la Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas, Resumen Ejecutivo” (*Forsaken: The Report of the Missing Women Commission of Inquiry, Executive Summary*), Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (Columbia Británica, 19 de noviembre de 2012), p. 28. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2010/10/Forsaken-ES-web-RGB.pdf>

- Comunicación con los familiares o denunciantes: tratamiento degradante o insensible hacia las familias; conclusiones sobre el tratamiento degradante e insensible; cooperación inter-jurisdiccional<sup>365</sup>.

207. El Comisionado Oppal también emitió conclusiones de hecho en relación con la conducta de las fuerzas policiales, señalando que las fuerzas incurrieron en: discriminación, prejuicio institucional sistemático e indiferencia política y pública; falta de liderazgo; sistemas pobres, enfoques y estándares policiales limitados y desactualizados; fragmentación de los servicios de policía; recursos inadecuados y mal asignados; y una estructura y cultura policiales problemáticas, problemas de personal y entrenamiento inadecuado. Además observó que existían alegaciones de conspiración y encubrimiento por parte de las fuerzas policiales<sup>366</sup>. La MWCI también determinó que la falta de claridad respecto de los límites de las facultades federales y provinciales en los contratos de la provincia con la RCMP dificultaron la facultad de la provincia de asegurar un control legislativo o regulatorio de la RCMP<sup>367</sup>.

#### 4. La experiencia de las familias

208. Como se mencionó anteriormente en este informe, muchos pueblos, organizaciones y grupos de la sociedad civil indígenas han criticado la respuesta del Estado por no haber prevenido ni investigado adecuadamente estos delitos<sup>368</sup>. Los miembros de las familias provenientes de pequeñas comunidades han descrito actitudes desdeñosas de los oficiales de la policía a cargo de sus casos, falta de recursos suficientes asignados a los casos de mujeres desaparecidas, así como también la omisión, durante un tiempo importante, de investigar y de reconocer un patrón de violencia<sup>369</sup>. La MWCI documentó y analizó este problema. Durante la visita de la CIDH, muchos familiares de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas se quejaron de que los oficiales de policía no asumían con seriedad sus denuncias y frecuentemente estereotipaban a las mujeres como transeúntes<sup>370</sup>.

209. Los miembros de las familias que rindieron su testimonio ante la CIDH también indicaron que cuando denunciaban la desaparición de sus seres queridos, los oficiales de la policía les decían que debían esperar 72 horas, independientemente de si la víctima desaparecida era una niña.

<sup>365</sup> Wally Oppal, “Abandonadas: El Informe de la Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas, Resumen Ejecutivo” (*Forsaken: The Report of the Missing Women Commission of Inquiry, Executive Summary*), Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (Columbia Británica, 19 de noviembre de 2012), p. 43 - 54. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2010/10/Forsaken-ES-web-RGB.pdf>

<sup>366</sup> Wally Oppal, “Abandonadas: El Informe de la Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas, Resumen Ejecutivo” (*Forsaken: The Report of the Missing Women Commission of Inquiry, Executive Summary*). Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (Columbia Británica, 19 de noviembre de 2012), p. 28. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2010/10/Forsaken-ES-web-RGB.pdf>

<sup>367</sup> En el pasado, las investigaciones provinciales respecto de las actividades de la RCMP han tenido que enfrentar litigios a través de los cuales se ha cuestionado la jurisdicción de la provincia. Existe extensa jurisprudencia respecto de la jurisdicción de las investigaciones provinciales vis-à-vis LA RCMP. Wally Oppal, “Abandonadas: El Informe de la Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas, Resumen Ejecutivo” (*Forsaken: The Report of the Missing Women Commission of Inquiry, Executive Summary*), Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (Columbia Británica, 19 de noviembre de 2012), p. 22. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2010/10/Forsaken-ES-web-RGB.pdf>

<sup>368</sup> Reunión con los familiares de las víctimas, Prince George y Vancouver, Agosto de 2013. Reunión con las organizaciones de la sociedad civil y familiares de las víctimas, Ottawa, agosto de 2013.

<sup>369</sup> Reunión con los familiares de las víctimas, Prince George y Vancouver, Agosto de 2013. Reunión con las organizaciones de la sociedad civil y familiares de las víctimas, Ottawa, agosto de 2013.

<sup>370</sup> NWAC, FAFIA y Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

En otras ocasiones, los familiares de las víctimas tuvieron que insistir 8 o 9 veces antes de que la policía recepte seriamente sus preocupaciones<sup>371</sup>. Si bien el Estado ha indicado que no existe un período de espera para denunciar a una persona desaparecida<sup>372</sup>, la experiencia narrada por muchas familias de mujeres indígenas desaparecidas o asesinadas ante la CIDH indica algo diferente.

210. La CIDH fue informada en Prince George de que el equipo de investigación de E-Pana, desde su creación, ha trabajado con organizaciones de los pueblos indígenas como *Carrier Sekani Family Services*. Durante los últimos 7 años, *Carrier Sekani Family Services* ha trabajado para construir una relación con el equipo de E-Pana para acercar al equipo con las familias. Sobre este aspecto, la CIDH fue informada de que el equipo de investigación está realizando un esfuerzo mucho más concertado para mantener actualizados a los familiares de las víctimas sobre las modificaciones de la investigación, y que están procurando pasar más tiempo con las familias personalmente en sus hogares: “los tiempos de respuesta son mucho mejores que los que operaban cuando mi hermana desapareció; porque cuando ella desapareció no había apoyo alguno de nuestra comunidad ni de la RCMP. Teníamos que hacer la búsqueda y todo por nosotros mismos”<sup>373</sup>. Aunque algunas familias todavía preferirían tener actualizaciones más regulares y una mejor relación con la RCMP, la relación y la coordinación, al menos sobre este aspecto, parece estar mejorando.
211. Lo anterior a pesar de la información recibida constantemente por la CIDH sobre la desconfianza respecto de la RCMP: “hasta la fecha nada ha pasado; nada ha cambiado en el sistema judicial ni en el sistema de la policía para garantizar que [esto] nunca más suceda”<sup>374</sup>. Este sentimiento de desconfianza y miedo hacia los oficiales de la policía en el DTES es fuerte, particularmente entre las trabajadoras sexuales, a pesar de los esfuerzos que se han implementado para enfrentar esta situación. Un ejemplo de estos esfuerzos es la emisión por parte del VPD de las “Directrices de Aplicación de la Ley al Trabajo Sexual” (*Sex Work Enforcement Guidelines*). Entre otros asuntos, estas Directrices guían a los oficiales del VPD para “tratar con respeto y dignidad a las personas de la industria sexual”<sup>375</sup>. La situación de las mujeres en el DTES y sus interacciones con el VPD se describieron a la CIDH como “un rompimiento total de la fe en las instituciones”<sup>376</sup>. Más aún, las mujeres, en particular las trabajadoras sexuales, indicaron que no se sienten seguras denunciando ataques ante las autoridades.

<sup>371</sup> Reunión con los familiares de las víctimas, Prince George y Vancouver, Agosto 2013. Reunión con organizaciones de la sociedad civil y familiares de las víctimas, Ottawa, agosto 2013.

<sup>372</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 280.

<sup>373</sup> Testimonio de Brenda Wilson, Reunión con los familiares de las mujeres desaparecidas y asesinadas en Prince George, agosto de 2013.

<sup>374</sup> Testimonio de Mary Teegee, Reunión con la Sociedad Civil en Prince George.

<sup>375</sup> Departamento de Policía de Vancouver, Directrices de Aplicación de la Ley al Trabajo Sexual (*Sex Work Enforcement Guidelines*). Disponibles en: <http://vancouver.ca/police/assets/pdf/reports-policies/sex-enforcement-guidelines.pdf>

<sup>376</sup> Reunión con las Organizaciones de la Sociedad Civil, Vancouver, Canadá, 9 de agosto de 2013.

## **B. Medidas para evaluar las deficiencias y proponer avances en el esclarecimiento y el establecimiento de responsabilidades**

### **1. Investigaciones**

#### **a. Investigaciones de la sociedad civil**

212. Desde 1996 han existido al menos 29 investigaciones e informes oficiales a nivel nacional relacionados con aspectos relativos a las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas, que en conjunto han sumado 500 recomendaciones sobre acciones a tomar<sup>377</sup>. Además de las investigaciones oficiales, grupos de la sociedad civil han realizado sus propias investigaciones.
213. La CIDH fue informada sobre un simposio organizado en Prince George en 2006 para sensibilizar al público y hacer un llamado a tomar acciones. Más de 500 personas asistieron. 33 recomendaciones se generaron en esta reunión, cubriendo áreas que incluyen: prevención de víctimas, capacidad de respuesta ante emergencias, apoyo a las familias de las víctimas y desarrollo comunitario<sup>378</sup>. El gobierno de Columbia Británica informó a la CIDH que entre 2006 y 2010 la provincia ha proporcionado más de \$150,000 para asistir en la implementación de estas recomendaciones<sup>379</sup>. El Cuerpo de la Carretera de las Lágrimas (*Highway of Tears Body*) se formó como resultado de una de las recomendaciones del simposio, y se le asignó la tarea de proporcionar una guía y apoyo en la implementación del informe del simposio<sup>380</sup>.
214. En 2011, con el apoyo financiero del Gobierno de Canadá, el gobierno provincial de Columbia Británica y NWAC fueron co-anfitriones de Colaboración para Erradicar la Violencia: Foro Nacional de Mujeres Aborígenes (*Collaboration to End Violence: National Aboriginal Women's Forum*)<sup>381</sup>. El Foro exploró los asuntos subyacentes relacionados con la violencia y las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica. Más de 250 personas de todas las provincias y territorios en Canadá asistieron al Foro, con participantes que incluyeron representantes de departamentos y agencias gubernamentales provinciales y territoriales, pueblos indígenas nacionales, comunidades *First Nation*, Métis e Inuit y organizaciones comunitarias.
215. En febrero de 2013, el Parlamento de Canadá creó un comité compuesto por todos los partidos para investigar sobre la situación de las mujeres y niñas indígenas desaparecidas y asesinadas en Canadá y para proponer soluciones a la raíz de las causas de la violencia contra las

<sup>377</sup> Organización de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya, A/HRC/27/52/Add.2, 7 de mayo de 2014, párr. 35; NWAC, Lista de Informes y Recomendaciones sobre Violencia contra las Niñas y Mujeres Indígenas, Foro Nacional sobre Seguridad Comunitaria y Erradicación de la Violencia (*National Forum on Community Safety and Ending Violence*) 9-10 de abril de 2013, Edmonton, Alberta, Disponible en: [http://www.afn.ca/uploads/files/violenceforum/ending\\_violence\\_workbook.pdf](http://www.afn.ca/uploads/files/violenceforum/ending_violence_workbook.pdf)

<sup>378</sup> Carretera de las Lágrimas, Prevención de la Violencia contra las Mujeres, Disponible en: <http://www.highwayoftears.ca/about-us/highway-of-tears>

<sup>379</sup> Información actualizada enviada por el Estado de Canadá el 2 de julio de 2013.

<sup>380</sup> El Órgano de Gobierno está conformado por representantes de *Carrier Sekani Family Services*, muchos de los miembros de las familias de las víctimas, representantes del Distrito Norte de la RCMP, un representante del *Prince George Native Friendship Center* y un representante del Ministerio de Justicia. Según la información recibida, el Órgano de Gobierno se reúne trimestralmente, dependiendo del financiamiento, para discutir hacia dónde debe dirigirse la iniciativa y facilitar la priorización de actividades y áreas de enfoque.

<sup>381</sup> NWAC, Foro de Nacional de Mujeres Aborígenes 2011: Colaboración para Erradicar la Violencia. Disponible en: [www.nwac.ca/research/collaboration-end-violence-national-Aboriginal-womens-forum-2011](http://www.nwac.ca/research/collaboration-end-violence-national-Aboriginal-womens-forum-2011)

mujeres indígenas. El 7 de marzo de 2014, este comité publicó su informe final<sup>382</sup>. El informe establece 16 recomendaciones, algunas de las cuales se basan en iniciativas gubernamentales existentes. El informe indica que: las mujeres deben participar activamente en el desarrollo de soluciones, las soluciones deben ser de naturaleza holística, los programas y servicios deben ser adaptable cultural y geográficamente, y las soluciones deben ser tanto desarrolladas como ofrecidas a nivel comunitario. Además, se requiere colaboración entre los distintos niveles de gobierno y los pueblos *First Nations*, Métis e Inuit para enfrentar adecuadamente el problema de la violencia contra las mujeres y niñas indígenas<sup>383</sup>.

216. Organizaciones de pueblos indígenas, grupos de derechos humanos y partidos de oposición han criticado este informe por “promover el *status quo* y omitir realizar recomendaciones comprehensivas, concretas y de plazo fijo con el objetivo de prevenir la violencia contra las mujeres y niñas indígenas”<sup>384</sup>. Según Amnistía Internacional, “al igual que el informe emitido por el Comité Parlamentario sobre el Estatus de las Mujeres en diciembre de 2011, el informe respalda iniciativas gubernamentales existentes al tiempo que sólo de manera vaga hace un llamado para que otros asuntos sean “examinados con mayor profundidad”<sup>385</sup>.

### ***b. Investigación Oficial – Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas del Gobierno de Columbia Británica (MWCI)***

217. Como se explicó brevemente más arriba, el 27 de septiembre de 2010 el gobierno provincial de Columbia Británica estableció una Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas. Wally Oppal fue nombrado Comisionado. Según los términos de referencia, la Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas tuvo por encargo:
- a. investigar y realizar determinaciones de hecho sobre la conducción de las investigaciones realizadas entre el 23 de enero de 1997 y el 5 de febrero de 2002 por las fuerzas policiales de Columbia Británica respecto a las mujeres reportadas como desaparecidas en el *Downtown Eastside* de la Ciudad de Vancouver;
  - b. investigar y realizar determinaciones de hecho sobre la decisión de la Justicia Penal de 27 de enero de 1998 de suspender los procedimientos sobre los cargos contra Robert William Pickton por intento de asesinato, asalto a mano armada, detención forzada y asalto agravado;
  - c. recomendar los cambios que se consideren necesarios con respecto al inicio y el desarrollo de las investigaciones en Columbia Británica sobre la desaparición y supuestos homicidios múltiples de mujeres;

<sup>382</sup> House of Commons, Mujeres Invisibles: Un llamado a la Acción. Informe sobre las Mujeres Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Canadá, (*Invisible Women: A Call to Action, A Report on Missing and Murdered Indigenous Women in Canada*) Informe del Comité Especial sobre Violencia contra las Mujeres Indígenas, marzo de 2014. Disponible en: <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/412/IWFA/Reports/RP6469851/IWFArp01/IWFArp01-e.pdf>

<sup>383</sup> House of Commons, Mujeres Invisibles: Un llamado a la Acción. Informe sobre las Mujeres Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Canadá, (*Invisible Women: A Call to Action, A Report on Missing and Murdered Indigenous Women in Canada*) Informe del Comité Especial sobre Violencia contra las Mujeres Indígenas, marzo de 2014. Disponible en: <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/412/IWFA/Reports/RP6469851/IWFArp01/IWFArp01-e.pdf>

<sup>384</sup> Assembly of First Nations, Inuit Women’s Association, Native Women’s Association of Canada, Idle No More, Indigenous Nationhood Movement, Amnistía Internacional, Human Rights Watch, the New Democratic Party of Canada, Liberal Party of Canada. Las declaraciones están disponibles en: <http://www.amnesty.ca/blog/broad-condemnation-of-parliamentary-committee-report-on-violence-against-indigenous-women>

<sup>385</sup> Amnistía Internacional, el Informe del Comité Parlamentario falla a las Mujeres y Niñas Aborígenes y a todos los Canadienses, 7 de marzo de 2014, Disponible en: <http://www.amnesty.ca/news/news-releases/parliamentary-committee-report-fails-aboriginal-women-and-girls-and-all-canadians>

- d. recomendar los cambios que se consideren necesarios con respecto a las investigaciones por homicidios en Columbia Británica realizadas por más de una organización de investigación, incluyendo la coordinación de esas investigaciones; y
- e. presentar un informe final ante el Procurador General hasta el 31 de octubre de 2011<sup>386</sup>.

218. Algunos de los hallazgos relativos a la conducción de las investigaciones por parte de las fuerzas policiales fueron descritos en párrafos anteriores. La CIDH observa que, en su informe, el Comisionado Oppal no realizó conclusiones de derecho relacionadas con la discriminación, aunque sugirió que dicha discriminación puede existir como un reflejo de la desigualdad social. Él indicó que “el racismo y sexismo persistentes en la sociedad canadienses” podría haberse reproducido en las políticas y prácticas discriminatorias al interior de las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley:

Mi síntesis de estos conceptos jurídicos es que los prejuicios pueden operar en numerosas formas y con frecuencia a través de actos y omisiones sin intención. Los funcionarios gubernamentales, y más específicamente la policía, tienen obligaciones positivas de adoptar medidas para responder frente a la violencia contra las mujeres, especialmente grupos vulnerables de mujeres. Las agencias policiales son un reflejo de la sociedad a la que sirven. Por lo tanto, el racismo y sexismo históricos y persistentes entre la sociedad canadiense probablemente pudieron reproducirse en políticas y prácticas discriminatorias al interior de la policía, a menos que y hasta que se den pasos para trabajar activamente hacia un sistema policial libre de prejuicios<sup>387</sup>.

219. La MWCI también consideró medidas prácticas para garantizar una igual protección bajo la ley. Al respecto:

Los abogados y jueces tienen una tendencia a pensar en el derecho constitucional a la igualdad y en la protección de los derechos humanos a nivel provincial, federal e internacional, como algo que se declara de tiempo en tiempo por las cortes, generando una ráfaga de atención y actividad. Las formas más importantes de proteger los derechos humanos ocurren a través de avenidas no jurídicas: la igualdad debe ser integrada en las prácticas y políticas cotidianas así como en la ley. La integración de las normas sobre igualdad por parte de todas las autoridades, particularmente aquellas que ejercen facultades discrecionales, es esencial para superar las desigualdades en la sociedad y crear una igualdad sustantiva, paso a paso<sup>388</sup>.

<sup>386</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. Respuesta del Estado de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012. Los Términos de Referencia originales requerían que el informe final sea presentado al Procurador Nacional hasta el 31 de diciembre de 2011, no obstante, se otorgó una extensión a la Comisión hasta el 31 de octubre de 2012.

<sup>387</sup> Wally Oppal, “Abandonadas: El Informe de la Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas, Resumen Ejecutivo” (*Forsaken: The Report of the Missing Women Commission of Inquiry, Executive Summary*), Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (Columbia Británica, 19 de noviembre de 2012), p. 17. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2010/10/Forsaken-ES-web-RGB.pdf>

<sup>388</sup> Wally Oppal, “Abandonadas: El Informe de la Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas, Resumen Ejecutivo” (*Forsaken: The Report of the Missing Women Commission of Inquiry, Executive Summary*), Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (Columbia Británica, 19 de noviembre de 2012), p. 117. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2010/10/Forsaken-ES-web-RGB.pdf>

220. El Comisionado Oppal afirmó que él no podía “ni pronunciarse ni mantener silencio con respecto a si medidas más amplias para promover la igualdad son necesarias para garantizar un sistema policial justo y equitativo en Columbia Británica”<sup>389</sup>. El concluyó:

Que la mejor manera de superar este aparente impase, creado por determinaciones pasadas y cuestiones presentes desconocidas, era recomendar al Gobierno Provincial que emita instrucciones para que el Director de Servicios Policiales lleve a cabo auditorías sobre igualdad en las fuerzas policiales de Columbia Británica, con un enfoque en el deber de la policía de brindar protección contra la violencia a las mujeres marginalizadas y aborígenes<sup>390</sup>.

221. Posteriormente recomendó:

Que el Ministerio de Justicia instruya al Director de Servicios Policiales para que desarrolle e implemente un estándar de no discriminación similar al de Alberta. Una reafirmación de los estándares policiales respecto a los roles y responsabilidades de la policía proporcionaría tanto una función educativa como una base directa para el establecimiento de responsabilidades entre los policías, tanto de manera individual como del servicio policial como un todo. Con base en la diversidad de la que está compuesta la comunidad a la que sirven, las fuerzas policiales podrían entonces desarrollar directivas específicas para que los principios de igualdad y no discriminación se hagan operativos en su propia jurisdicción<sup>391</sup>.

...

En Canadá, la policía tiene un deber de advertir que surge de la protección de la igualdad, la vida y la seguridad de las personas consagrada en la Carta. No obstante, en mi opinión, se requiere un reconocimiento específico de este deber en la legislación. A la luz de mis hallazgos, recomiendo que se emita legislación para estructurar la facultad discrecional de la policía para emitir una advertencia. Sólo a través de una afirmación positiva de esta responsabilidad se puede garantizar que la policía se adhiera a una política estructurada y no discriminatoria al momento de determinar si, bajo circunstancias específicas, existe un deber de advertencia. Recomiendo que el Ministerio de Justicia instruya al Director de Servicios Policiales para que consulte con la Asociación de Jefes de Policía Municipales de Columbia Británica, con la RCMP y con representantes de la comunidad, particularmente organizaciones aborígenes y grupos de defensa de las mujeres, para desarrollar el lenguaje de una disposición legislativa relativa al deber jurídico de advertir, así como un protocolo para su interpretación y aplicación<sup>392</sup>.

<sup>389</sup> Wally Oppal, “Abandonadas: El Informe de la Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas, Resumen Ejecutivo” (*Forsaken: The Report of the Missing Women Commission of Inquiry, Executive Summary*), Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (Columbia Británica, 19 de noviembre de 2012), p. 118. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2010/10/Forsaken-ES-web-RGB.pdf>

<sup>390</sup> Wally Oppal, “Abandonadas: El Informe de la Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas, Resumen Ejecutivo” (*Forsaken: The Report of the Missing Women Commission of Inquiry, Executive Summary*), Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (Columbia Británica, 19 de noviembre de 2012), p. 118. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2010/10/Forsaken-ES-web-RGB.pdf>

<sup>391</sup> Wally Oppal, “Abandonadas: El Informe de la Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas, Resumen Ejecutivo” (*Forsaken: The Report of the Missing Women Commission of Inquiry, Executive Summary*), Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (Columbia Británica, 19 de noviembre de 2012), p. 119. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2010/10/Forsaken-ES-web-RGB.pdf>

<sup>392</sup> Wally Oppal, “Abandonadas: El Informe de la Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas, Resumen Ejecutivo” (*Forsaken: The Report of the Missing Women Commission of Inquiry, Executive Summary*), Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (Columbia Británica, 19 de noviembre de 2012), p. 119. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2010/10/Forsaken-ES-web-RGB.pdf>

222. Al considerar si la RCMP tiene una responsabilidad fiduciaria hacia los pueblos indígenas, el Comisionado Oppal afirmó que no podía hacer esta determinación bajo la legislación actual, pero añadió:

No obstante, el hecho de que no exista una responsabilidad fiduciaria por parte de la RCMP hacia los pueblos aborígenes no da por terminada la cuestión. La RCMP ha reconocido su relación especial con los pueblos Aborígenes a través de varias políticas y prácticas. Una relación de “confianza” igualmente importante aunque no sea un deber jurídico existe entre la policía y los pueblos aborígenes, y debe ser desarrollada y perfeccionada. Tengo conocimiento de que la RCMP ha llegado a un acuerdo con la Asamblea de *First Nations* sobre el asunto de las mujeres Aborígenes desaparecidas y asesinadas. Mi opinión es que existe un amplio margen para mejorar y expandir las obligaciones de la RCMP sobre este aspecto, y que es necesario un reconocimiento específico de la relación de la RCMP con los pueblos indígenas<sup>393</sup>.

223. El Comisionado Oppal recomendó:

Primero, recomiendo que el Gobierno Provincial adopte una inclusión explícita de la igualdad como un principio fundamental en el manual de la Política de la Corona de Columbia Británica (*B.C. Crown Policy manual*). La redacción de esta disposición debe ser desarrollada en consulta con la Asociación del Consejo de la Corona (*Crown Counsel Association*) y representantes comunitarios.

Segundo, concluyo que los manuales de la Corona deben proporcionar directrices específicas sobre la política relativa a la obligación del Consejo de la Corona de aplicar el derecho a la igualdad en su trabajo en el contexto de la violencia contra mujeres vulnerables.

[...]

Una forma de superar esta dinámica agravada de “devaluar” a los ya “devaluados” testigos es adoptar una declaración de política general dirigida directamente a los testigos marginalizados que corren el riesgo de que los delitos de los que son víctimas no sean procesados como resultado de la discreción de la Corona. Recomiendo que el Gobierno Provincial adopte este tipo de política en el Manual de la Política de la Corona de Columbia Británica, en consulta con la Asociación del Consejo de la Corona y representantes comunitarios. La política del servicio de Fiscalía de Canadá a la que se hizo referencia más arriba es un modelo a ser considerado en la formulación de esta política<sup>394</sup>.

<sup>393</sup> Wally Oppal, “Abandonadas: El Informe de la Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas, Resumen Ejecutivo” (*Forsaken: The Report of the Missing Women Commission of Inquiry, Executive Summary*), Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (Columbia Británica, 19 de noviembre de 2012), p. 120. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2010/10/Forsaken-ES-web-RGB.pdf>

<sup>394</sup> Wally Oppal, “Abandonadas: El Informe de la Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas, Resumen Ejecutivo” (*Forsaken: The Report of the Missing Women Commission of Inquiry, Executive Summary*), Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (Columbia Británica, 19 de noviembre de 2012), p. 121. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2010/10/Forsaken-ES-web-RGB.pdf>

224. En relación con la propuesta de una estrategia comprehensiva para la protección de las mujeres indígenas y rurales, la MWCI señaló<sup>395</sup>:

Una estrategia comprehensiva para la protección de las mujeres Aborígenes y rurales tendría muchos componentes. La Comisión recibió propuestas de cambio que van desde cursos de autoestima y defensa propia en las escuelas hasta vigilancia por video en los lugares clave donde se pide aventones en la carreteras. El rol de las escuelas para proporcionar educación sobre seguridad a través de métodos dinámicos y apropiados para estudiantes fue priorizado por los miembros de la comunidad; es claro que las escuelas son un punto focal en las comunidades.

Mi recomendación principal es que se apoye la plena implementación del plan de acción establecido en el proceso del Simposio de la Carretera de las Lágrimas, que contó con una colaboración profunda y comprometida de las comunidades a lo largo de toda la Carretera 16. El Informe del Simposio de la Carretera de las Lágrimas presenta los siguientes objetivos a corto y largo plazo relativos a cuatro áreas principales: prevención de víctimas; planificación de emergencias y respuesta en equipo; apoyo y terapia para las familias de las víctimas; y desarrollo y apoyo comunitario. Se formulan treinta y tres recomendaciones que se enfocan en el desarrollo y la implementación de tres planes:

- Plan de Prevención de Víctimas
- Plan de Respuesta ante Emergencias Comunitarias
- Plan de Respuesta Regional ante Crisis de *First Nations*

225. Adicionalmente:

No cabe duda de que la transición del Norte a un centro urbano pone a las mujeres jóvenes en especial posición de vulnerabilidad y, por lo tanto, debe ser manejada para minimizar los riesgos. La investigación y consultas de la Comisión evidencian tres peligros específicos o factores de riesgo que las exponen a la violencia y deben ser enfrentados. Recomiendo que se tomen acciones para responder a cada uno de estos riesgos con miras a mejorar la seguridad de las mujeres Aborígenes y rurales. Primero, deben darse pasos para mejorar la seguridad en las reservas para que las mujeres no sean empujadas a salir en búsqueda de otros ambientes potencialmente menos seguros. Las organizaciones de mujeres Aborígenes deben recibir financiamiento adicional para proporcionar programas dirigidos a que menos mujeres sean forzadas a escapar hacia áreas urbanas. Segundo, hogares seguros y albergues de transición deben estar accesibles para las mujeres y jóvenes aborígenes que dejan sus hogares, y deben ajustarse a sus necesidades culturales. Esto es particularmente difícil en el Norte debido a la disparidad geográfica y económica; deben darse pasos para superar estas barreras. Tercero, deben darse pasos para responder a la vulnerabilidad de las mujeres indígenas a la explotación sexual y a la entrada a la industria sexual para la supervivencia durante su transición de las zonas rurales a los centros urbanos, así como para facilitar y apoyar su salida de la industria sexual para la supervivencia. Se requiere un proyecto de investigación sobre acciones conjuntas para comprender mejor estas dinámicas y desarrollar un plan de acciones funcional. El diseño del proyecto de estudios MAKKA y sus principios

<sup>395</sup> Wally Oppal, "Abandonadas: El Informe de la Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas, Resumen Ejecutivo" (*Forsaken: The Report of the Missing Women Commission of Inquiry, Executive Summary*), Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (Columbia Británica, 19 de noviembre de 2012), p. 138. Disponible en <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2010/10/Forsaken-ES-web-RGB.pdf>

de investigación deben ser tenidos en cuenta al iniciar y conducir este proyecto de investigación<sup>396</sup>.

226. Muchas organizaciones han criticado el trabajo y el mandato de la MWCI<sup>397</sup>. Según la Asociación de Jefes Indios de Columbia Británica (*Union of British Columbia Indian Chiefs*) “la fallida investigación, lejos de asistir a las mujeres indígenas del DTES, irónicamente refuerza su marginalización”<sup>398</sup>. Su declaración continuó: “la Investigación desaprovechó una importante oportunidad de responder a este asunto crítico y de abordar adecuadamente las condiciones sociales y económicas de las mujeres y niñas indígenas en Vancouver y en Columbia Británica que configuran un complejo conjunto de condiciones que ‘normalizan’ la violencia contra las mujeres y niñas indígenas”<sup>399</sup>.

227. Según la información recibida por la CIDH, el Comisionado Oppal recibió 23 solicitudes de estatus participativo y 13 solicitudes de recomendación de financiamiento. El Comisionado Oppal otorgó estatus participativo pleno o limitado a todos los solicitantes<sup>400</sup>. No obstante, para muchos grupos el estatus participativo, sin un financiamiento adecuado para la representación legal, fue insuficiente<sup>401</sup>. El Comisionado Oppal recomendó al Procurador General que los participantes reciban asistencia financiera para pagar su representación jurídica y facilitar una participación apropiada de conformidad con su interés<sup>402</sup>.

<sup>396</sup> Wally Oppal, “Abandonadas: El Informe de la Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas, Resumen Ejecutivo” (*Forsaken: The Report of the Missing Women Commission of Inquiry, Executive Summary*), Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (Columbia Británica, 19 de noviembre de 2012), p. 139-140. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2010/10/Forsaken-ES-web-RGB.pdf>

<sup>397</sup> Ver por ejemplo: Carta Abierta: Grupos Comunitarios y Defensores Objetan Contundentemente el Estancamiento de la Provincia desde la Conclusión de la Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas y Establecen Requisitos para la Participación. (*Open Letter: Community and Advocacy Groups Strongly Object to Stalling by Province since Conclusion of Missing Women Commission of Inquiry and Set out Requirements for Participation*). Carta enviada a la Honorable Suzanne Anton, Ministra de Justicia y Procuradora General, 13 de Julio de 2013, suscrita por las siguientes organizaciones: Aboriginal Front Door Society, Amnistía Internacional Canadá, Atira Women’s Resource Society, B.C. Assembly of First Nations, B.C. Civil Liberties Association, B.C. Native Women’s Association, Battered Women’s Support Services, Butterflies in Spirit, Carrier Sekani Tribal Council, Downtown Eastside Women’s Centre Ending Violence Association British Columbia, February 14th Women’s Memorial March Committee, Lookout Emergency Aid Society, Justice for Girls, PACE: Providing Alternatives Counselling & Education Society, PHS Community Services Society, Pivot Legal Society Union of B.C. Indian Chiefs, Union Gospel Mission, West Coast LEAF, WISH Drop-In Centre Society.

<sup>398</sup> Asociación de Jefes Indios de Columbia Británica (*Union of British Columbia Indian Chiefs*), Carta a las Comisionadas Robinson y Shelton con respecto a la visita a Canadá, 7 de agosto de 2013.

<sup>399</sup> Asociación de Jefes Indios de Columbia Británica (*Union of British Columbia Indian Chiefs*), Carta a las Comisionadas Robinson y Shelton con respecto a la visita a Canadá, 7 de agosto de 2013.

<sup>400</sup> Aplicantes que fueron admitidos con participación plena: Familias (representadas por A. Cameron Ward), Coalition of Sex Worker-Serving Organizations, Committee of the February 14 Women’s Memorial March y Downtown Eastside Women’s Centre, Vancouver Area Network of Drug users, Walk4Justice y Frank Paul Society; Native Women’s Association of Canada. Dr. Kim Rossmo. Aplicantes que fueron admitidos con participación limitada: B.C. Liberties Association, Amnistía Internacional y PIVOT Legal Society, Ending Violence Association of B.C. y West Coast LEAF, Assembly of First Nations, Carrier Sekani Tribal Council y the Union of B.C. Indian Chiefs, Women’s Equality & Security Coalition, Native Courtworker y Counselling Association of B.C., The First Nations Summit y CRAB (Water for Life Society). Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas, Decisión sobre Participación y Recomendaciones de Financiamiento. 2 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2011/05/RulingonParticipationandFundingRecommendations.pdf>. Ver también, Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012.

<sup>401</sup> Ver también, CIDH, Audiencia No. 22, Situación del Derecho a la Vida de las Mujeres y Niñas Indígenas en Canadá, 12 de marzo de 2013, Disponible en: [www.cidh.org](http://www.cidh.org)

<sup>402</sup> Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas, Decisión sobre Participación y Recomendaciones de Financiamiento, 2 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2011/05/RulingonParticipationandFundingRecommendations.pdf>

228. En respuesta, el Gobierno Provincial estuvo de acuerdo en financiar representación jurídica para la coalición de familiares y nombró a Cameron Ward y Neil Chantler como sus representantes, pero no proporcionó financiamiento para los pueblos indígenas, grupos de mujeres, grupos de trabajadoras sexuales y organizaciones de derechos humanos a las que se les había otorgado participación plena o limitada<sup>403</sup>. Según el Estado de Canadá, “el gobierno determinó que se debía dar prioridad a los miembros de las familias respecto de toda asistencia financiera disponible, lo que es consistente con su práctica anterior en las recientes comisiones de investigación en Columbia Británica”<sup>404</sup>. Adicionalmente, el Estado respondió: “en la opinión del Gobierno de Columbia Británica, los intereses de los familiares están mejor servidos al estar representados por un solo equipo jurídico, liderado por un miembro senior de la Barra de Abogados de Columbia Británica”<sup>405</sup>.
229. Pueblos indígenas, trabajadoras sexuales, organizaciones de derechos humanos y de mujeres consideraron esta decisión muy problemática. Se informó que estos grupos sentían “haber sido efectivamente silenciados durante el proceso”<sup>406</sup>. Como resultado, las organizaciones a las que se les había otorgado participación plena o limitada se vieron obligadas a retirarse del proceso debido a la falta de financiamiento. NWAC señaló que “ningún grupo Aborigen participó en el proceso porque a NWAC y otras organizaciones Aborígenes clave se les negó el financiamiento para la representación jurídica lo que les impidió participar en un pie de igualdad con los oficiales de gobierno y de la policía, quienes recibieron representación financiada con recursos públicos, lo que resultó en la falta de conocimiento experto disponible para la Comisión respecto de la discriminación racial y sexual sistémicas”<sup>407</sup>.
230. Las organizaciones de la sociedad civil, pueblos indígenas y familiares de las víctimas manifestaron graves preocupaciones respecto al hecho de que a pesar de que el Comisionado Oppal designó dos abogados que fueron financiados por el gobierno para representar a los familiares de las mujeres desaparecidas –uno en representación del “*Downtown Eastside*” y otro en representación de los “Intereses Aborígenes”- ellos no fueron seleccionados directamente por los representantes de las víctimas y “no tuvieron una responsabilidad más amplia de transmitir las preocupaciones sistemáticas de la comunidad como un todo”<sup>408</sup>. Según la información recibida, por lo menos 25 abogados recibieron fondos públicos para representar los intereses de la policía y del gobierno, mientras que sólo 2 representaban

<sup>403</sup> B.C. Civil Liberties Association, West Coast Women’s Legal Education and Action Fund, Pivot Legal Society, Mapeo para una Investigación: Aprendiendo del Fracaso de la Comisión de Investigación de Mujeres desaparecidas (*Blue Print for an Inquiry: Learning from the Failure of the Missing Women Commission of Inquiry*), 2012.

<sup>404</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 7.

<sup>405</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 73.

<sup>406</sup> B.C. Civil Liberties Association, West Coast Women’s Legal Education and Action Fund, Pivot Legal Society, Mapeo para una Investigación: Aprendiendo del Fracaso de la Comisión de Investigación de Mujeres desaparecidas (*Blue Print for an Inquiry: Learning from the Failure of the Missing Women Commission of Inquiry*), 2012; Asociación de Jefes Indios de Columbia Británica (*Union of British Columbia Indian Chiefs*), Carta a las Comisionadas Robinson y Shelton con respecto a la visita a Canadá, 7 de agosto de 2013.

<sup>407</sup> NWAC y FAFIA, Asesinatos y Desapariciones de Mujeres y Niñas Aborígenes en Canadá, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 147 Período de Sesiones, 12 de marzo de 2013.

<sup>408</sup> B.C. Civil Liberties Association, West Coast Women’s Legal Education and Action Fund, Pivot Legal Society, Mapeo para una Investigación: Aprendiendo del Fracaso de la Comisión de Investigación de Mujeres desaparecidas (*Blue Print for an Inquiry: Learning from the Failure of the Missing Women Commission of Inquiry*), 2012.

los intereses de las familias<sup>409</sup>. Varias organizaciones de la sociedad civil señalaron que “Aún cuando podría existir la posibilidad de evitar un resultado desbalanceado, la falta de equilibrio en los recursos disminuyó seriamente la credibilidad de la Comisión entre las comunidades afectadas”<sup>410</sup>.

231. Una preocupación común transmitida a la CIDH durante su visita se refirió a que los términos de referencia de la MWCI fueron establecidos por el Gobierno sin consulta, y que su alcance fue muy limitado<sup>411</sup>. La investigación se enfocó en los procedimientos investigativos del caso Pickton “sin proporcionar un examen completo relativo a los diversos problemas sistémicos que generan la especial vulnerabilidad de las mujeres marginalizadas hacia la violencia, la falta de protección disponible, o la epidemia más amplia de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica”<sup>412</sup>. Además, según los términos de referencia, la investigación se limitó a un período de tiempo específico, entre 1997 y 2002, y a un lugar particular, el DTES de Vancouver. Este alcance limitado dejó por fuera otros casos que no tuvieron lugar dentro de ese período de tiempo así como el análisis de la situación en otras partes de la provincia. Canadá indicó que el Gobierno de Columbia Británica enmendó los términos de referencia para incluir una Comisión de Estudio con el objetivo de que el proceso sea menos formal y más inclusivo<sup>413</sup>. Los informes de la Comisión de Estudio asistirían a la Comisión de Investigación en el ejercicio de su mandato para la formulación de recomendaciones sobre cambios relativos al inicio y el desarrollo de las investigaciones sobre mujeres desaparecidas y supuestos homicidios múltiples en Columbia Británica<sup>414</sup>.

232. En relación con la MWCI, NWAC y FAFIA señalaron lo siguiente:

Tanto el mandato como el trabajo de la Comisión han sido criticados por distintas razones: 1) sus términos de referencia se limitaron a un período de tiempo particular, entre el 23 de enero de 1997 y el 5 de febrero de 2002, así como también se limitaron a las desapariciones de mujeres del *Downtown Eastside* de Vancouver y a los asesinatos de mujeres cometidos por un asesino en serie, Robert William Pickton; 2) no incluyó un enfoque específico en las mujeres Aborígenes desaparecidas y asesinadas, a pesar de su representación desproporcionada entre las víctimas en Columbia Británica; 3) ningún grupo Aborigen participó en el proceso porque a NWAC y otras organizaciones Aborígenes

<sup>409</sup> B.C. Civil Liberties Association, West Coast Women’s Legal Education and Action Fund, Pivot Legal Society, Mapeo para una Investigación: Aprendiendo del Fracaso de la Comisión de Investigación de Mujeres desaparecidas (*Blue Print for an Inquiry: Learning from the Failure of the Missing Women Commission of Inquiry*), 2012.

<sup>410</sup> B.C. Civil Liberties Association, West Coast Women’s Legal Education and Action Fund, Pivot Legal Society, Mapeo para una Investigación: Aprendiendo del Fracaso de la Comisión de Investigación de Mujeres desaparecidas (*Blue Print for an Inquiry: Learning from the Failure of the Missing Women Commission of Inquiry*), 2012, pág. 51.

<sup>411</sup> Asociación de Jefes Indios de Columbia Británica (*Union of British Columbia Indian Chiefs*), Carta a las Comisionadas Robinson y Shelton con respecto a la visita a Canadá, 7 de agosto de 2013.

<sup>412</sup> Mapeo para una Investigación: Aprendiendo del Fracaso de la Comisión de Investigación de Mujeres desaparecidas (*Blue Print for an Inquiry: Learning from the Failure of the Missing Women Commission of Inquiry*), 2012.

<sup>413</sup> El Estado indicó que a través de la Comisión de Estudios, la MCWI celebró foros de vinculación con la comunidad en Prince George y Vancouver, foros comunitarios en siete Comunidades del Norte de Columbia Británica, y foros de política pública en Vancouver para enfocarse en el mejoramiento de la seguridad y la protección de las mujeres vulnerables. La Comisión también se reunió con los miembros de las familias de las mujeres desaparecidas y asesinadas para escuchar sus historias, recomendaciones y perspectivas. Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 77.

<sup>414</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 77.

clave se les negó el financiamiento para la representación jurídica lo que les impidió participar en un pie de igualdad con los oficiales de gobierno y de la policía, quienes recibieron representación financiada con recursos públicos, lo que resultó en la falta de conocimiento experto disponible para la Comisión respecto de la discriminación racial y sexual sistémicas; 4) su enfoque se restringió a los errores de la policía y de la fiscalía, pero no examinó errores gubernamentales más amplios.

Con respecto a este último punto, el informe de la Investigación observó que “erradicar el problema de la violencia contra las mujeres requiere abordar la raíz de las causas de la marginalización, como el sexismo, el racismo y los efectos dañinos persistentes de la colonización de los pueblos Aborígenes, que en conjunto contribuyen a la pobreza y la inseguridad que enfrentan muchas mujeres”. El informe de la Investigación observa que estos asuntos ameritan una importante consideración, pero “se encuentran fuera del alcance de esta Investigación”<sup>415</sup>.

233. El informe de Oppal formuló 63 recomendaciones e identificó 2 medidas urgentes. Las dos medidas urgentes consistieron en un compromiso de proporcionar \$750k a la *WISH Drop-In Centre Society* para expandir sus servicios a las mujeres, y en el desarrollo de un plan de acción dirigido a proporcionar opciones de transporte seguro a lo largo de la Carretera 16<sup>416</sup>.

## 2. Mecanismos de supervisión policial

234. A pesar de las irregularidades descritas por los familiares de las víctimas en el manejo de las investigaciones de sus seres queridos desaparecidos y asesinados, y a pesar de los hallazgos de la MWCI, nadie ha sido responsabilizado. Algunas organizaciones de la sociedad civil describieron a la policía como “fuera de alcance” de cualquier mecanismo de rendición de cuentas<sup>417</sup>. La CIDH fue informada de que no era posible imponer sanciones disciplinarias debido a que casi todos los oficiales de policía que estuvieron involucrados en la investigación están retirados. En consecuencia, los grupos de la sociedad civil manifestaron con frecuencia la necesidad de modificar la Ley de la Policía (*Police Act*) para prevenir que los oficiales de la policía renuncien o se retiren para evitar cargos.
235. Sobre este aspecto, Canadá indicó que los oficiales de la policía son responsables por sus acciones con base en tres procedimientos distintos: 1) revisión por parte de un cuerpo de quejas públicas ciudadanas para la supervisión de denuncias del público; 2) investigaciones sobre estándares profesionales internos del servicio policial; y 3) investigaciones penales sobre incidentes serios (por ejemplo, heridas graves o muerte) llevadas a cabo por una unidad especial provincial de investigaciones, si dicha unidad existe, o por un servicio de policía separado<sup>418</sup>.
236. El Estado de Canadá señaló que cada provincia tiene su propio cuerpo de quejas públicas a cargo de las denuncias del público relacionadas con la conducta de los policías municipales/

<sup>415</sup> NWAC y Canadian Feminist Alliance for International Action, *Desapariciones y Asesinatos de Mujeres y Niñas Aborígenes en Canadá (Murdered and Disappearances of Aboriginal Women and Girls in Canada)*, Actualización de Información para el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 25 de junio de 2013, pág. 26. Disponible en: <http://fafia-afai.org/wp-content/uploads/2012/03/CEDAWreportJune252013.pdf>

<sup>416</sup> Información actualizada enviada por el Estado de Canadá, 2 de julio de 2013.

<sup>417</sup> Reunión con organizaciones de la sociedad civil. Vancouver y Prince George, agosto de 2014.

<sup>418</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 165.

provinciales bajo su jurisdicción. No obstante, las denuncias del público contra los miembros de la RCMP ejerciendo funciones municipales/provinciales/territoriales bajo un contrato con las provincias/territorios/municipios, independientemente de su jurisdicción, son revisadas por la Comisión de Quejas Públicas contra la RCMP<sup>419</sup>.

### 3. Comisión de Quejas Públicas

237. La Comisión de Quejas Públicas (*Commission for Public Complaints*, “CPC” por sus siglas en inglés) tiene jurisdicción respecto de las denuncias de miembros del público relativas a la conducta de cualquier oficial de la RCMP en el ejercicio de un deber de vigilancia policial o de una función policial<sup>420</sup>. La CPC lleva a cabo audiencias e investigaciones sobre las quejas e informa sobre sus hallazgos y recomendaciones al Comisionado de la RCMP y al Departamento de Seguridad Pública. Las recomendaciones están dirigidas a corregir los problemas del servicio policial y prevenir su repetición<sup>421</sup>.
238. Toda contravención de la Ley de la RCMP (*RCMP Act*) se somete a acciones disciplinarias formales e informales. El Estado señaló que las quejas presentadas contra los miembros o personas designadas o empleadas de conformidad con la RCMP o contra la RCMP se examinan de manera pronta, y se reportan, registran y resuelven de manera imparcial de conformidad con las directivas de la RCMP o la CPC<sup>422</sup>.
239. El 20 de junio de 2012, el Departamento de Seguridad Pública presentó al Parlamento (*House of Commons*) un Proyecto de Ley (*Bill C-42*) para Mejorar la Rendición de Cuentas de la Real Policía Montada. La legislación propuesta crearía una nueva Comisión Civil de Quejas y Revisiones (*Civilian Review and Complaints Commission “CRCC”* por sus siglas en inglés) para la RCMP, en reemplazo de la CPC existente<sup>423</sup>. Según la información proporcionada por el Estado, la CRCC tendría todas las facultades de la CPC, además de nuevos poderes y facultades, tales como el acceso a la información de la RCMP, poderes investigativos mejorados, autoridad para designar observadores civiles para evaluar la imparcialidad de las investigaciones penales relacionadas con incidentes serios, y la facultad de realizar evaluaciones relativas al cumplimiento de las políticas regulatorias de la RCMP<sup>424</sup>.

<sup>419</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párrs. 167-170.

<sup>420</sup> Estos deberes incluyen investigaciones penales, investigaciones de campañas públicas, vigilancia policial de eventos públicos, asignación de seguridad y operaciones de inteligencia. Estado de Canadá. Real Policía Montada de Canadá, Mejores Prácticas, Contratos y Servicios de Policía Aborigen, agosto de 2013.

<sup>421</sup> Cada provincia tiene su propio cuerpo civil de denuncias públicas a cargo de las quejas del público en contra de la conducta de la policía municipal/provincial en su jurisdicción. No obstante, las quejas del público contra los miembros de la RCMP que están realizando funciones municipales/provinciales/territoriales con base en un contrato con las provincias/territorios/municipalidades, independientemente de la jurisdicción, son revisadas por la Comisión de Denuncias Públicas contra la RCMP. Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párrs. 167 y 170.

<sup>422</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr.169.

<sup>423</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 172.

<sup>424</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, para 173.

240. Durante la visita, la delegación fue informada de que incluso las denuncias que posteriormente son referidas a investigadores externos, como la CPC, están generalmente plagadas de preocupaciones sobre falta de independencia, credibilidad y transparencia, además de que las decisiones no son vinculantes para el Comisionado de la RCMP. Las organizaciones de la sociedad civil describieron los procesos como “muy ineficientes”.

#### 4. Oficina de Investigaciones Independientes

241. La Oficina de Investigaciones Independientes (*Independent Investigations Office*, “IIO” por sus siglas en inglés) es un cuerpo investigativo de liderazgo ciudadano establecido bajo las reformas a la Ley de Policía de Columbia Británica que entraron en vigor en julio de 2011. Empezó a funcionar oficialmente el 10 de septiembre de 2012. La IIO tiene el mandato de investigar incidentes relacionados con la policía que generen muertes o daños graves, según la definición de la Parte 11 de la Ley de Policía. Esto significa heridas que “(a) puedan resultar en muerte; (b) puedan causar desfiguramientos graves, o (c) puedan causar pérdida sustancial o deterioro de la movilidad del cuerpo como un todo o de la función de cualquier miembro u órgano”. Al respecto, muchos grupos de la sociedad civil manifestaron su preocupación por el mandato limitado de la IIO al momento de investigar casos de violencia contra las mujeres debido a que las denuncias de violación y abuso sexual podrían considerarse ajenas a su mandato.
242. Al final de la investigación, si el Director Civil en Jefe “considera que un oficial pudo haber cometido una ofensa bajo cualquier normativa, incluyendo normativa de Canadá o de otra provincia”, de conformidad con la s. 38.11 de la Ley de la Policía, debe trasladar el caso al consejo de la Corona para su potencial procesamiento penal. . Entonces, el consejo de la Corona si procesarlo o no con base en: la probabilidad de una condena y la existencia de un interés público en dicho proceso penal. Si el Director Civil en Jefe no traslada el caso al consejo de la Corona, puede emitir un informe público documentando la investigación y cómo se llegó a la conclusión.
243. La mayoría de los grupos de la sociedad civil con los que se reunió la delegación de la CIDH en Columbia Británica tiene altas expectativas del rol de la IIO como un cuerpo independiente para que los miembros de la policía sean responsabilizados por sus ofensas<sup>425</sup>. No obstante, las funciones de la IIO todavía son nuevas. La delegación de la CIDH fue informada de que hasta el 1 de enero de 2015, un comité especial de la asamblea legislativa de Columbia Británica revisará sus operaciones.

### C. Prevención, Concientización, Educación y Servicios a las Víctimas

#### 1. Recolección de Datos

244. Si bien se han identificado altos números de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Canadá, tanto a nivel nacional como internacional, no existen estadísticas confiables que faciliten una comprensión más completa de este problema. Canadá reconoció que los 582

<sup>425</sup> La CIDH fue informada que las siguientes organizaciones *Justice For Girls*, *Poverty and Human Rights Centre*, *Women against Violence against Women (WOVAW)* y *West Coast Legal Education and Action Fund (West Coast Leaf)*, ya no recomiendan que la IIO tenga el mandato de investigar casos de violencia sexual perpetrados por policías ya que consideran que los esfuerzos de IIO han fallado en alcanzar la necesidad. Estas organizaciones recomiendan que los casos de violencia sexual sean manejados por un cuerpo de investigación independiente, compuesto y liderado por mujeres.

casos de mujeres y niñas indígenas desaparecidas y asesinadas entre mediados de la década de los 70 y el año 2008, identificados en el informe de NWAC titulado “Lo que nos cuentan sus historias” (*What their Stories Tell Us*) son “de alto interés para los funcionarios policiales y judiciales”<sup>426</sup>. Más aún, en mayo de 2014, la RCMP emitió un informe en el que documentó que los registros de incidentes reportados por la policía sobre homicidios de mujeres indígenas y desapariciones sin resolver de mujeres indígenas sumaban 1,181, un número más alto que las cifras estimadas<sup>427</sup>. Según el Gobierno de Canadá, este informe contiene el análisis más completo y fidedigno de los incidentes notificados por la policía de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Canadá<sup>428</sup>. De acuerdo con la Reseña Operacional Nacional, hay 225 casos sin resolver de mujeres indígenas desaparecidas o asesinadas: 105 desaparecidas durante más de 30 días al 4 de noviembre de 2013 y 120 homicidios sin resolver entre 1980 y 2012.

245. Según este informe, “las mujeres Aborígenes desaparecidas y asesinadas están sobre representadas con respecto a su proporción de la población canadiense. Las mujeres Aborígenes son víctimas del 16% de los homicidios de mujeres y 11.3% de las desapariciones de mujeres. Esta cifra es tres a cuatro veces superior a la representación de mujeres Aborígenes en la población canadiense, que alcanza un 4.3%”<sup>429</sup>. En sus observaciones sobre el presente informe, el Estado canadiense señaló que las conclusiones del Informe de la Real Policía Montada de Canadá confirman la representación excesiva de mujeres indígenas en las estadísticas de homicidios<sup>430</sup>.
246. El informe indica que existen 181 mujeres desaparecidas y asesinadas en las bases de datos de la policía canadiense: 164 desaparecidas (casos que datan desde 1952) y 1,017 asesinadas (entre 1980 y 2012). Establece que casi 9 de cada 10 asesinatos de mujeres indígenas están resueltos a lo largo de las jurisdicciones policiales de Canadá (897 de los 1,017). Eso deja 120 casos de homicidios y 105 casos de desapariciones<sup>431</sup>.
247. En respuesta a una solicitud de información enviada por la CIDH, el Estado de Canadá señaló que “desafortunadamente no existen estadísticas oficiales confiables con respecto al número de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Canadá”<sup>432</sup>. *Statistics Canada*, la oficina nacional de estadísticas, recoge información sobre todos los homicidios que ocurren en Canadá pero no recoge información sobre desapariciones de mujeres<sup>433</sup>. Al respecto, en el Informe de la MWCI, el Comisionado Oppal señaló que “la falta de estadísticas se explica

<sup>426</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 37. Reunión con funcionarios gubernamentales, Vancouver.

<sup>427</sup> RCMP, Mujeres Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas: Visión General de las Operaciones a Nivel Nacional (*Missing and Murdered Aboriginal Women: A National Operational Overview*) 2014.

<sup>428</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, 30 de octubre de 2014.

<sup>429</sup> RCMP, la RCMP lanza Evaluación Nacional de las Operaciones sobre las Mujeres Desaparecidas y Asesinadas, 16 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.rcmp-grc.gc.ca/news-nouvelles/2014/05-16-eng.htm>

<sup>430</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, 30 de octubre de 2014.

<sup>431</sup> RCMP, la RCMP lanza Evaluación Nacional de las Operaciones sobre las Mujeres Desaparecidas y Asesinadas, 16 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.rcmp-grc.gc.ca/news-nouvelles/2014/05-16-eng.htm>

<sup>432</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012.

<sup>433</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 40.

parcialmente por el hecho de que para la desaparición de un adulto no es un delito, y por lo tanto esa información no es recogida por *Statistics Canada*<sup>434</sup>.

248. Las estadísticas oficiales de la Encuesta de Homicidios (*Homicide Survey*) sólo incluyen aquellos homicidios que han sido registrados por la policía, mas no incluyen reportes no confirmados, como ocurre con las mujeres desaparecidas<sup>435</sup>. La Encuesta de Homicidios es una encuesta administrativa a la que la policía reporta anualmente datos de cada homicidio en Canadá que haya sido conocido por la policía<sup>436</sup>. Recopila información detallada sobre las características del incidente, las víctimas y los acusados<sup>437</sup>. El estatus “Aborigen” de las víctimas de homicidio no se registra o informa consistentemente en la Encuesta de Homicidios, y las desapariciones no son reportadas en encuesta alguna<sup>438</sup>.
249. Desde una perspectiva nacional, el Estado informó a la CIDH que la RCMP ha realizado una revisión de sus propios archivos provenientes de las divisiones a lo largo de Canadá. La revisión indicó que, hasta febrero de 2013, existían 36 investigaciones abiertas sobre casos de mujeres indígenas desaparecidas, que se remontan a 1940, en los cuales no se han descartado conductas delictivas. Con respecto a las mujeres indígenas asesinadas, récords que se remontan a 1932 evidencian 327 homicidios, 98 de los cuales todavía se encuentran bajo investigación<sup>439</sup>. Estas cifras significarían una tasa histórica de resolución de homicidios de mujeres indígenas ocurridos en las jurisdicciones de la RCMP del 70%<sup>440</sup>. No obstante, el Estado ha expresado que “estos números casi con seguridad constituyen una sub-representación del verdadero número de casos y que la verdadera cifra de mujeres desaparecidas y asesinadas es más alta que estos números, en tanto sólo incluyen los archivos que reposan en oficinas de la RCMP y no los que reposan en las agencias policiales provinciales y municipales en todo el país<sup>441</sup>.”
250. El Estado señaló que a pesar de que el Comisionado de la RCMP se ha dirigido a los Jefes de Policía de otras jurisdicciones para garantizar que den seguimiento a este asunto, todavía no se está

<sup>434</sup> Wally Oppal, “Abandonadas: El Informe de la Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas, Resumen Ejecutivo” (*Forsaken: The Report of the Missing Women Commission of Inquiry, Executive Summary*), Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas (Columbia Británica, 19 de noviembre de 2012), p. 19. Disponible en: <http://www.missingwomeninquiry.ca/wp-content/uploads/2010/10/Forsaken-ES-web-RGB.pdf>

<sup>435</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012. Artículo de Juristat. Midiendo la violencia contra las mujeres: tendencias estadísticas (*Measuring violence against women: Statistical trends*). Editado por Maire Sinha, Canadian Centre for Justice Statistics, Publicado el 25 de febrero de 2013, página 19. Disponible en: <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2013001/article/11766-eng.pdf>

<sup>436</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 40.

<sup>437</sup> Los datos que pueden ser proporcionados por la policía incluyen la edad, el sexo, y la identidad indígena tanto de la víctima como del acusado. Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 40.

<sup>438</sup> NWAC, Canadian Feminist Alliance for International Action, Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Mujeres y Niñas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá, 144’ 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

<sup>439</sup> Estado de Canadá, Respuesta de Seguimiento a las preguntas formuladas por la CIDH durante su visita respecto de Mujeres Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas, proporcionada por el Departamento de Seguridad Pública (*Public Safety Canada*). Estado de Canadá, respuesta de seguimiento a las preguntas formuladas por la CIDH durante su visita respecto de Mujeres Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas, proporcionada por la RCMP.

<sup>440</sup> Estado de Canadá, Respuesta de Seguimiento a las preguntas formuladas por la CIDH durante su visita respecto de Mujeres Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas, proporcionada por el Departamento de Seguridad Pública (*Public Safety Canada*).

<sup>441</sup> Estado de Canadá, Respuesta de Seguimiento a las preguntas formuladas por la CIDH durante su visita respecto de Mujeres Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas, proporcionada por el Departamento de Seguridad Pública (*Public Safety Canada*).

realizando una consolidación de datos completa, y, dado que no siempre se da a conocer la etnicidad de las víctimas, los números no son definitivos<sup>442</sup>. De otra parte, la CIDH fue informada de que en febrero de 2014, el Ministerio de Justicia de Columbia Británica presentó una nueva Ley de Personas Desaparecidas (*Missing Persons Act*) que ampliará la facultad de la policía de obtener récords e información con el objetivo de facilitar la búsqueda de personas desaparecidas<sup>443</sup>.

### a. Falta de estadísticas desagregadas

251. Las organizaciones de la sociedad civil han señalado insistentemente que no existe una fuente confiable de estadísticas desagregadas sobre violencia contra las mujeres y niñas porque la policía en todo Canadá omite informar o registrar si las víctimas de delitos violentos son indígenas<sup>444</sup>. El Estado ha reconocido que “la recopilación de estadísticas es un desafío pendiente para enfrentar el problema de las mujeres desaparecidas y asesinadas”<sup>445</sup>.
252. El Estado afirmó que las agencias policiales en todo el territorio canadiense por lo general no recolectan información estadística con base en la raza o la etnia<sup>446</sup>. Los casos se procesan e investigan independientemente de la raza o etnia de la víctima. El Estado señaló que dados los desafíos que enfrenta la policía al momento de determinar si la víctima o el victimario son indígenas, así como los potenciales conflictos con la legislación sobre privacidad en varias jurisdicciones, varios servicios policiales se han negado a recopilar información alguna relativa a la identidad indígena<sup>447</sup>.
253. Se informó a la CIDH que, en cumplimiento de su política sobre Servicios Policiales Libres de Prejuicios (*Bias-Free Policing*), la RCMP “no tiene una práctica estándar de registrar la etnicidad de las víctimas de delitos, a menos que esos detalles sean específicamente proporcionados por la víctima o su familia”<sup>448</sup>. Sin embargo, la RCMP indicó que la política sobre Servicios Policiales Libres de Prejuicios no impide que se utilice legítimamente información relevante o se examine comportamientos para apoyar las acciones de la policía contra la actividad delictiva o potencialmente delictiva<sup>449</sup>. El Estado informó que:

Existen varios desafíos en la recolección de estadísticas sobre la raza durante las investigaciones. La integridad de las estadísticas se basa en la autodeterminación y en la

<sup>442</sup> Estado de Canadá, Respuesta de Seguimiento a las preguntas formuladas por la CIDH durante su visita respecto de Mujeres Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas, proporcionada por el Departamento de Seguridad Pública (*Public Safety Canada*).

<sup>443</sup> En sus observaciones sobre el presente informe, Canadá señaló que la Ley de Personas Desaparecidas recibió sanción real el 24 de marzo de 2014. Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, 30 de octubre de 2014. Anexo D, 30 de octubre de 2014. El gobierno afirmó que esta Ley posibilitará avances en este campo crucial.

<sup>444</sup> NWAC, Canadian Feminist Alliance for International Action, Clínica de Derechos Humanos, University of Miami School of Law, Información preparada para la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Mujeres y Niñas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá, 144’ 144 Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

<sup>445</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información, 23 de julio de 2012.

<sup>446</sup> Estado de Canadá, Respuesta de Seguimiento a las preguntas formuladas por la CIDH durante su visita respecto de Mujeres Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas, proporcionada por el Departamento de Seguridad Pública (*Public Safety Canada*).

<sup>447</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012.

<sup>448</sup> Estado de Canadá, Respuesta de Seguimiento a las preguntas formuladas por la CIDH durante su visita respecto de Mujeres Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas, proporcionada por el Departamento de Seguridad Pública (*Public Safety Canada*).

<sup>449</sup> Estado de Canadá, Respuesta de Seguimiento a las preguntas formuladas por la CIDH durante su visita respecto de Mujeres Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas, proporcionada por la RCMP.

verificación o percepción de características o rasgos visibles por parte de los oficiales de la policía. Los oficiales primera línea no siempre están en una posición de conocer la raza y la cultura de un individuo desaparecido o asesinado, y hacer un juicio de valor sólo con base en la apariencia de un individuo no garantizará la integridad de las estadísticas. No obstante, cuando información confiable está disponible, por ejemplo, cuando un individuo tiene registrado su estatus Indio, o cuando la información es proporcionada por los miembros de las familias, se puede incluir en los registros<sup>450</sup>.

254. El Estado también señaló que con estos desafíos en mente, y tomando en cuenta la particular relevancia de la raza en las investigaciones sobre personas desaparecidas, la RCMP actualmente está reformando su Política Nacional sobre investigaciones de personas desaparecidas para que las investigaciones de la RCMP exijan registrar la etnicidad en el Sistema de Manejo de Datos (*Records Management System*)<sup>451</sup>.

### ***b. Limitaciones del sistema de recopilación de estadísticas del Centro de Información de la Policía de Canadá (CPIC)***

255. El sistema de recopilación de estadísticas del Centro de Información de la Policía de Canadá (*Canadian Police Information Centre* "CPIC" por sus siglas en inglés) es un sistema disponible en tiempo real, 24 horas al día, 7 días a la semana y 365 días del año, para proporcionar asistencia investigativa a las agencias de policía y de apoyo en todo Canadá y en el mundo<sup>452</sup>. Se utiliza para propósitos de investigación mas no con fines estadísticos. En consecuencia, los registros sobre personas desaparecidas en el CPIC están siendo constantemente añadidos, modificados y removidos, y los números sólo reflejan lo que existe en el sistema en un momento dado<sup>453</sup>.
256. El Estado informó también que en mayo de 2011, varios nuevos campos fueron añadidos a la categoría de Restos No identificados y Desaparecidos del CPIC, incluyendo afinidad biológica y afinidad cultural. El registro de estas categorías continuará siendo opcional<sup>454</sup>.

<sup>450</sup> Estado de Canadá, Respuesta de Seguimiento a las preguntas formuladas por la CIDH durante su visita respecto de Mujeres Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas, proporcionada por el Departamento de Seguridad Pública (*Public Safety Canada*).

<sup>451</sup> Estado de Canadá, Respuesta de Seguimiento a las preguntas formuladas por la CIDH durante su visita respecto de Mujeres Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas, proporcionada por la RCMP.

<sup>452</sup> Durante los últimos años, el CPIC ha colaborado con la Estrategia Canadiense de Personas Desaparecidas y Restos No Identificados (CSMPUR) liderada por la Asociación Canadiense de Jefes de Policía, para realizar 27 mejoras al sistema CPIC. Estado de Canadá, Respuesta de Seguimiento a las preguntas formuladas por la CIDH durante su visita respecto de Mujeres Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas, proporcionada por la RCMP.

<sup>453</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012. Estado de Canadá, Respuesta de Seguimiento a las preguntas formuladas por la CIDH durante su visita respecto de Mujeres Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas, proporcionada por el Departamento de Seguridad Pública (*Public Safety Canada*).

<sup>454</sup> Las opciones proporcionadas por el investigación con respecto a la Afinidad Biológica son: "Aborígen", "Negro", "Indio del Este", "Oriental/Asiático", "Blanco", "Otro", o "Desconocido" y una descripción más específica puede ser ingresada bajo Afinidad Cultural.

The options provided to the investigator for Biological Affinity are 'Aboriginal', 'Black', 'East Indian', 'Oriental/Asian', 'White', 'Other' or 'Unknown', and a more specific description may be entered under Cultural Affinity. Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012. Estado de Canadá, Respuesta de Seguimiento a las preguntas formuladas por la CIDH durante su visita respecto de Mujeres Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas, proporcionada por la RCMP.

### c. Otras fuentes de estadísticas

257. La CIDH fue informada de que en enero de 2013 la RCMP lanzó una página de internet nacional denominado “los Desaparecidos de Canadá” (*Canada’s Missing*) que proporciona los perfiles de niños desaparecidos, personas desaparecidas y restos no identificados en Canadá. También ofrece al público la oportunidad de proporcionar pistas sobre casos de personas desaparecidas<sup>455</sup>.
258. El Sistema de Análisis de Vínculos entre Delitos Violentos (*Violence Crime Linkage Analysis System* “ViCLAS” por sus siglas en inglés) es una base de datos nacional utilizada por todas las Agencias de Policía de Canadá para dar seguimiento a los criminales violentos y los delitos que cometen. ViCLAS es un asistente de investigaciones específicamente diseñado para asistir a las agencias de policía en la identificación de delitos violentos que podrían caracterizarse por ser delitos en serie; permite el análisis y el vínculo de dichos casos con base en el comportamiento demostrado por el criminal mientras está con la víctima<sup>456</sup>. Según el Estado, este sistema sí registra la etnia<sup>457</sup>.

## 2. Capacitación

259. El Estado informó a la CIDH sobre ciertas iniciativas relativas a la capacitación. El Estado indicó que en 2010, el gobierno de Canadá anunció financiamiento federal para asistir a las provincias en la adaptación o desarrollo de servicios de víctimas culturalmente apropiados para los pueblos indígenas, con el objetivo de aumentar la capacidad de las provincias de dar apoyo a indígenas víctimas de delitos<sup>458</sup>. En muchas jurisdicciones, los servicios para las víctimas requieren una respuesta activa para adaptar los servicios existentes y/o desarrollar nuevos servicios para responder a las necesidades particulares de indígenas víctimas de delitos<sup>459</sup>. Algunos de estos esfuerzos coordinados para aumentar la capacidad de respuesta del programa a las necesidades específicas de las víctimas indígenas se desarrollan en colaboración con el gobierno federal, mientras que otras son guiadas y financiadas por los gobiernos provinciales y territoriales respectivos<sup>460</sup>.
260. Canadá señaló que junto con los gobiernos provinciales y territoriales está trabajando en consulta con los pueblos y organizaciones aborígenes, como NWAC, para mejorar la respuesta de la policía frente a las mujeres y niñas Aborígenes desaparecidas y asesinadas<sup>461</sup>. Como

<sup>455</sup> Estado de Canadá. Real Policía Montada de Canadá, Mejores Prácticas, Contratos y Servicios de Policía Aborigen, agosto de 2013.

<sup>456</sup> Estado de Canadá, Respuesta de Seguimiento a las preguntas formuladas por la CIDH durante su visita respecto de Mujeres Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas, proporcionada por la RCMP. Estado de Canadá. Real Policía Montada de Canadá, Mejores Prácticas, Contratos y Servicios de Policía Aborigen, agosto de 2013.

<sup>457</sup> Estado de Canadá, Respuesta de Seguimiento a las preguntas formuladas por la CIDH durante su visita respecto de Mujeres Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas, proporcionada por la RCMP.

<sup>458</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 246.

<sup>459</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 247.

<sup>460</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 247.

<sup>461</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 282.

ejemplo proporcionado por el Estado, la RCMP colaboró con NWAC en un cartel diseñado para generar conciencia pública sobre las medidas de seguridad a ser adoptadas por los individuos que piden aventones. La campaña del cartel fue lanzada en agosto de 2013<sup>462</sup>. Adicionalmente, los Servicios de Policía Nacional Aborigen de la RCMP tienen un miembro dedicado al vínculo con los pueblos indígenas y las organizaciones que los representan, incluida NWAC. Esta colaboración ha generado el desarrollo de un kit de herramientas de educación comunitaria titulado “Navegando el Proceso de Personas Desaparecidas” (*Navigating the Missing Persons Process*)<sup>463</sup>. Esta herramienta puede ser encontrada en la Guía de Recursos Comunitarios de NWAC diseñada para asistir a los amigos y familiares de personas desaparecidas, titulada “Qué puedo hacer para apoyar a las familias de las mujeres y niñas Aborígenes desaparecidas” (*What Can I Do to Help the Families of Missing and Murdered Aboriginal Women and Girls*)<sup>464</sup>. El Estado también informó a la CIDH que en diciembre de 2011, la RCMP y la Asamblea de *First Nations* firmaron un acuerdo conjunto a través del cual las dos organizaciones trabajarán colaborativamente en asuntos relacionados con las personas desaparecidas y asesinadas.

261. El Centro Nacional de Personas Desaparecidas y Restos No Identificados (*National Centre for Missing Persons and Unidentified Remains*, “NCMPUR” por sus siglas en inglés) ha recopilado mejores prácticas investigativas en consulta con varias agencias de policía así como con médicos legistas y forenses en Canadá. La NCMPUR está trabajando actualmente con la Escuela de Policía Canadiense (*Canadian Police College*) en el desarrollo de capacitaciones para investigadores de personas desaparecidas y restos no identificados. El primer Curso Avanzado de Investigadores de Personas Desaparecidas y Restos No Identificados se llevó a cabo en marzo de 2012<sup>465</sup>. En sus observaciones sobre el presente informe, Canadá aportó más información sobre la Estrategia Nacional de 2014 en materia de Personas Desaparecidas adoptada por la Real Policía Montada de Canadá<sup>466</sup>. La meta de esta estrategia es proporcionar un fundamento para las investigaciones de personas desaparecidas centrado en la demostración de la rendición de cuentas, la formación de alianzas, el apoyo a las familias y la concientización<sup>467</sup>.
262. Por su parte, la RCMP tiene una política dirigida a sus unidades para la participación conjunta de varias agencias en iniciativas o programas comunitarios para reducir la incidencia de la violencia en las relaciones, elevar la conciencia pública, y desarrollar protocolos para enfrentar la violencia en las relaciones<sup>468</sup>. La RCMP ha implementado un curso de entrenamiento en línea “Capacitación para la Concientización sobre Aborígenes y *First Nations*” (*Aboriginal and First Nations Awareness Training*) obligatorio para todos los nuevos miembros y funcionarios de la RCMP en los territorios del norte. La Capacitación para la Concientización sobre Aborígenes y

<sup>462</sup> Estado de Canadá. Real Policía Montada de Canadá, Mejores Prácticas, Contratos y Servicios de Policía Aborigen, agosto de 2013.

<sup>463</sup> NWAC, Herramienta: Navegando el Proceso de Personas Desaparecidas. Disponible en: [www.nwac.ca/sites/default/files/imce/NWAC\\_2B\\_Toolkit\\_e.pdf](http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/NWAC_2B_Toolkit_e.pdf)

<sup>464</sup> NWAC, Guía para la comunidad: Qué puedo hacer para ayudar a las familias de mujeres y niñas indígenas desaparecidas y asesinadas? Disponible en: [www.nwac.ca/programs/community-resource-guide-what-can-i-do-help-families-missing-and-murdered-Aboriginal-women-](http://www.nwac.ca/programs/community-resource-guide-what-can-i-do-help-families-missing-and-murdered-Aboriginal-women-)

<sup>465</sup> Adicionalmente, NCMPUR está en discusiones con la Red de Conocimiento de la Policía Canadiense (*Canadian Police Knowledge Network*) para examinar posibilidades específicas de capacitación con miras a que el entrenamiento básico esté más fácilmente accesible a las agencias de la policía en todo el país.

<sup>466</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, Anexo C, 30 de octubre de 2014.

<sup>467</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, Anexo C, 30 de octubre de 2014.

<sup>468</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 281.

*First Nations* proporciona una base para la comprensión de la historia de los pueblos aborígenes de Canadá e incluye el impacto del colonialismo, las escuelas residenciales y la posición única de los pueblos aborígenes dentro de la estructura social canadiense<sup>469</sup>. Adicionalmente, los miembros de la RCMP reciben capacitación a través del curso de Investigaciones sobre Violencia Doméstica. Este curso en línea es un curso enfocado en el riesgo y basado en las evidencias que incentiva a los agentes a adoptar una aproximación colaborativa para promover y manejar la seguridad de las víctimas.

263. El Estado señaló que la comprensión de los asuntos indígenas ayuda a que los funcionarios ofrezcan un servicio de policía más adecuado a las necesidades culturales, lo que contribuye a la generación de comunidades aborígenes más seguras y saludables. La RCMP ha desarrollado campañas de concientización y entrenamiento para la sensibilización de los agentes y funcionarios de base de la RCMP, con miras a facilitar su comprensión sobre los pueblos indígenas en Canadá. El entrenamiento se enfoca en la conciencia sobre la cultura, la espiritualidad y las percepciones indígenas sobre la ley y la justicia y busca incentivar una interacción libre de prejuicios a través de la conciencia sobre estos aspectos<sup>470</sup>. Por ejemplo, existe un módulo sobre concientización para un servicio de policía libre de prejuicios que se lleva a cabo al inicio del Programa de Entrenamiento de Cadetes de la RCMP (CTP por sus siglas en inglés), que en total dura 24 semanas<sup>471</sup>.

### 3. Servicios

264. El Estado informó sobre una serie de servicios tanto a nivel federal como provincial destinados a las mujeres indígenas. Con respecto a la asistencia jurídica gratuita y el financiamiento público disponible para la participación de las mujeres indígenas en los procesos penales, civiles y administrativos en todos los niveles del Estado relacionados con las desapariciones y asesinatos, el Estado de Canadá señaló que el gobierno federal provee apoyo financiero a las provincias y territorios para cubrir los costos de asistencia jurídica penal en las provincias, así como asistencia jurídica penal y civil en los territorios<sup>472</sup>. El objetivo central del programa de asistencia legal es la promoción de procedimientos legales justos y garantizar el acceso a la justicia de las personas en desventaja económica, incluyendo personas jóvenes, mujeres y aborígenes<sup>473</sup>.
265. Canadá también proporcionó información sobre sociedades y comisiones de asistencia jurídica (una en cada provincia y territorio). Estas fueron creadas por las leyes de las provincias y territorios con el objetivo de ofrecer servicios de asistencia jurídica financiados con recursos

<sup>469</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Aseginadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 297.

<sup>470</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Aseginadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 299.

<sup>471</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Aseginadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 298.

<sup>472</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Aseginadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 53.

<sup>473</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Aseginadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 53.

públicos<sup>474</sup>. Las provincias y territorios son responsables del manejo y la entrega de servicios legales y el gobierno federal comparte los costos de dichos servicios<sup>475</sup>. Los requisitos específicos para el uso de estos programas varían de jurisdicción a jurisdicción, pero su propósito es el mismo: facilitar a las personas el acceso a servicios de asistencia jurídica cuando lo requieran<sup>476</sup>.

266. La CIDH también recibió información sobre el Programa de las Cortes para el Trabajo con Aborígenes (*Aboriginal Courtwork Program*) financiado por el gobierno de Canadá. Este programa está dirigido a facilitar que los pueblos indígenas obtengan un tratamiento justo, imparcial, equitativo y culturalmente sensible en su relación con el sistema de justicia<sup>477</sup>. Los trabajadores de las Cortes sirven como un “puente” entre los agentes de justicia penal y los pueblos y comunidades aborígenes, funcionando como un enlace, facilitando la comunicación y promoviendo la comprensión. Esto incluye apoyar al personal del sistema de justicia penal con el objetivo de familiarizarlos con los programas y servicios de la justicia comunitaria local<sup>478</sup>.
267. Canadá también se refirió al financiamiento de educación legal para el público y servicios de información legal<sup>479</sup>. Estos servicios están dirigidos a proporcionar información sobre el sistema de justicia y las leyes que pueden afectar a los individuos, de una manera oportuna y apropiada a las distintas necesidades e identidades culturales, así como accesible a través de una variedad de mecanismos y medios de difusión<sup>480</sup>.
268. A pesar de la información recibida, la CIDH observa que en la respuesta al Examen Periódico Universal presentada por Canadá en 2013, el Grupo de la CEDAW de Columbia Británica<sup>481</sup> informó que la asistencia legal está en crisis en Columbia Británica. Las Cortes, las asociaciones de abogados y las organizaciones no gubernamentales han expresado su preocupación por la asistencia jurídica y el acceso a la justicia<sup>482</sup>. La CIDH ha sido informada de que el recorte de un 40% de los servicios de asistencia legal en Columbia Británica en 2002, el aumento de los costos de representación legal en Canadá, la falta de financiamiento y la fragmentación de la cobertura constituyen barreras en el acceso a la justicia que afectan desproporcionadamente a las mujeres indígenas y quienes se encuentran entre la población canadiense de mejores recursos económicos<sup>483</sup>. En sus observaciones sobre el

<sup>474</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 54.

<sup>475</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 54.

<sup>476</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 54.

<sup>477</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 56.

<sup>478</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 56.

<sup>479</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 57.

<sup>480</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 57.

<sup>481</sup> El Grupo de la CEDAW de Columbia Británica es una coalición de organizaciones de mujeres no gubernamentales y sin fines de lucro de Columbia Británica que están comprometidas con la promoción de la igualdad y los intereses de las mujeres y niñas.

<sup>482</sup> Naciones Unidas. Este informe es una compilación de informes presentados ante la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, de conformidad con el párrafo 15 del anexo de la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/WG.6/16/CAN/3, 29 de enero de 2013.

<sup>483</sup> Ver también, Canadian Centre for Policy Alternatives (CCPA), Disponible en: <https://www.policyalternatives.ca/publications/commentary/bc%E2%80%99s-publicly-funded-legal-aid-crisis>; Global BC, Access to Justice and Legal Aid Crisis in BC, 14 de marzo de 2014. Disponible en: <http://globalnews.ca/video/1207679/access-to-justice-and-legal-aid-crisis-in-bc/>. Ver también Asociación de Abogados Canadienses, Legal aid in Canada, disponible en: <http://www.cba.org/Advocacy/legalAID/>

presente informe, el Gobierno de Canadá señaló el aumento de \$2,1 millones al año en la asistencia jurídica a partir de 2012/2013 y \$2 millones más en 2014/2015, que se incluye como aumento anual del presupuesto del gobierno para el plan trienal de servicios a fin de “buscar formas nuevas e innovadoras de proporcionar asistencia jurídica y servicios”<sup>484</sup>. El Estado agregó que el informe sobre la asistencia jurídica en Canadá publicado por Estadísticas Canadá muestra que los cambios anuales en la dotación de fondos per cápita para asistencia jurídica son uniformes en Columbia Británica y en otras provincias, presentando un aumento de alrededor de 3% en promedio<sup>485</sup>. Además, Columbia Británica no exige contribuciones de los usuarios de asistencia jurídica, la cual se proporciona de manera gratuita a los clientes que cumplan los requisitos relacionados con su situación económica. Canadá indicó que la Sociedad de Servicios Jurídicos atiende a clientes que se encuentran en situaciones penales o familiares graves, incluidos asuntos relacionados con la protección de menores<sup>486</sup>.

269. El Estado informó que la provincia de Columbia Británica contribuye con más de \$70 millones anuales a los servicios para las víctimas de violencia<sup>487</sup>. Existen más de 400 servicios contratados de primera línea para las víctimas de delitos y para las mujeres y niños que huyen de la violencia, incluyendo más de 250 programas para responder a la violencia contra las mujeres. Además, más de 160 Programas de Servicios para las Víctimas a lo largo de Columbia Británica ofrecen apoyo emocional, información, referencias asistencia en el sistema judicial y planificación de seguridad para las víctimas, incluyendo víctimas de violencia doméstica y sexual<sup>488</sup>. Además de 38 programas que sirven a las reservas, a personas *First Nations*, y a áreas con alta población aborígen, existen 14 programas financiados por el gobierno específicamente diseñados para servir a personas aborígenes que han sido víctimas de violencia, incluyendo programas comunitarios de servicios a víctimas, Programas de Terapia y Erradicación de la Violencia, Programas de Terapia para Niños Testigos de Violencia, y Programas de Participación Comunitaria<sup>489</sup>. Para facilitar esto, el gobierno de Columbia Británica se ha asociado con el gobierno federal para financiar capacitación sobre Conocimientos de Cultura Indígena por un período de 2 años con miras a garantizar que los funcionarios que ofrecen servicios a las víctimas “tengan una mayor apreciación de la cultura aborígen” y estén familiarizados con la historia del colonialismo, las escuelas residenciales, entre otros asuntos<sup>490</sup>.
270. El gobierno de Columbia Británica financia la Línea de Auxilio de Violencia Doméstica/*VictimLink B.C.*, una línea de apoyo gratuita que ofrece asistencia inmediata a las víctimas en momentos de crisis en 130 idiomas y dialectos, incluyendo 17 idiomas aborígenes norteamericanos<sup>491</sup>. El gobierno de Columbia Británica indicó que está desarrollando un Plan de Acción Aborígen Fuera de la Reserva (Off-reserve Aboriginal Action Plan, “ORAAP” por sus siglas en inglés)

<sup>484</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, Anexo D, 30 de octubre de 2014.

<sup>485</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, Anexo D, 30 de octubre de 2014.

<sup>486</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, Anexo D, 30 de octubre de 2014.

<sup>487</sup> Información actualizada presentada por el Estado de Canadá el 2 de julio de 2013.

<sup>488</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 249.

<sup>489</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 250.

<sup>490</sup> Información actualizada presentada por el Estado de Canadá el 2 de julio de 2013.

<sup>491</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 251, Información actualizada aportada por el Estado, 2 de julio, 2013.

para mejorar las condiciones socioeconómicas de los pueblos indígenas que viven fuera de las reservas en Columbia Británica. En su respuesta al informe de la CIDH, Canadá se refirió al plan trienal para combatir la violencia doméstica que fue dado a conocer recientemente por la Oficina Provincial de Violencia Doméstica de Columbia Británica<sup>492</sup>. Según Canadá, el plan provincial fue el producto de extensas consultas con entidades gubernamentales y comunitarias que colaboran en el combate de la violencia y con comunidades y organizaciones de naciones originarias, mestizos e indígenas. En el plan se establecen cuatro áreas de trabajo primordiales: servicios directos a mujeres, niños y hombres; servicios directos a niños, jóvenes y familias indígenas; servicios directos a perpetradores de actos de violencia doméstica; y servicios directos en comunidades rurales o alejadas<sup>493</sup>.

271. Adicionalmente, el Estado informó que el Programa de Empleo de Columbia Británica, que se ofrece a través de 73 contratos alrededor de la provincia, proporciona servicios para asistir a las mujeres que han sido víctimas de violencia y/o abuso y a las mujeres que dejan la industria sexual<sup>494</sup>.

#### 4. Reformas Legales

272. Con respecto a las reformas legislativas, el Estado se refirió a la promulgación de la Ley de Hogares Familiares en las Reservas y Derechos o Intereses Conyugales (*Family Homes on Reserves and Matrimonial Interests or Rights Act*, en adelante “*Bill S-2*”). Hasta la promulgación de la *Bill S-2*, las mujeres indígenas eran vulnerables a la distribución inequitativa de la propiedad conyugal. La *Indian Act* no contenía una guía sobre los derechos reales a la propiedad conyugal, y la legislación provincial y territorial sobre la materia no era aplicable en las reservas. Como resultado, no existían protecciones vigentes para las mujeres y niños en estos casos, de forma tal que el fin de una relación podía llevar a las mujeres a la pobreza, la inseguridad y la falta de vivienda.

273. El 19 de junio de 2013, se otorgó consentimiento real a la *Bill S-2*, que establece reglas federales sobre este asunto para los *First Nations* que no tengan sus propias leyes sobre propiedad conyugal<sup>495</sup>. Esta ley ha sido criticada por algunos grupos de la sociedad civil y pueblos indígenas por no hacer frente a las preocupaciones expresadas por defensores indígenas. Algunas de las principales preocupaciones se refieren a que las normas omiten apoyar adecuadamente a las instituciones indígenas, faltan el respeto a los valores de los *First Nations*, disponen un período de transición insuficiente para los cambios que deben realizarse, también les preocupa que la dependencia de las cortes provinciales pueda dificultar el acceso a los remedios judiciales cuando son muy costosos o remotos<sup>496</sup>.

274. Sobre otro asunto, durante su visita la delegación fue informada sobre importantes modificaciones realizadas a la Ley de Derechos Humanos de Canadá (*Canadian Human Rights*

<sup>492</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, Anexo D, 30 de octubre de 2014.

<sup>493</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, Anexo D, 30 de octubre de 2014.

<sup>494</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 272.

<sup>495</sup> Para mayor información se puede visitar la página del Gobierno de Canadá, Aboriginal Affairs and Northern Canada: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1317172955875/1317173115233>

<sup>496</sup> NWAC, Ley S-2: Hogares Familiares en las Reservas y Derechos o Intereses Conyugales, 21 de noviembre de 2011. (*Bill S-2: Family Homes on Reserves & Matrimonial Interests or Rights Act*). Disponible en: <http://www.nwac.ca/bill-s-2-family-homes-reserves-matrimonial-interests-or-rights-act>

Act) y en consecuencia al trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de Canadá<sup>497</sup>. La Comisión de Derechos Humanos, de conformidad con la Ley de Derechos Humanos de Canadá, tiene jurisdicción sobre los proveedores de servicios y empleadores regulados por ley federal<sup>498</sup>. Ello implica que la Comisión de Derechos Humanos de Canadá tiene el mandato de recibir denuncias de individuos o grupos de individuos, así como de iniciar de oficio una denuncia, cuando exista base razonable para creer que una persona está cometiendo o ha cometido prácticas discriminatorias en el marco de las relaciones laborales o de la provisión de un servicio<sup>499</sup>.

275. En junio de 2008, la Sección 67 de la Ley de Derechos Humanos de Canadá se volvió aplicable a las acciones del gobierno federal realizadas en cumplimiento del *Indian Act*. Hasta ese entonces, la Sección 67 impedía que las personas –con frecuencia mujeres indígenas y personas viviendo o trabajando en las reservas– presenten denuncias por discriminación relacionada con las acciones ejecutadas o las decisiones adoptadas de conformidad con el *Indian Act*<sup>500</sup>. *El efecto de la Sección 67 fue que muchas acciones ejecutadas por el Gobierno de Canadá o por un gobierno First Nation no podían ser objeto de denuncias de discriminación con base en la Ley de Derechos Humanos de Canadá*<sup>501</sup>. *La reciente legislación incorpora a la Ley de Derechos Humanos de Canadá una disposición interpretativa que requiere que las tradiciones jurídicas de los First Nations y sus leyes consuetudinarias –particularmente aquellas que balancean los intereses individuales con los derechos colectivos– sean tomadas en consideración en la aplicación de la Ley de Derechos Humanos de Canadá respecto de los gobiernos First Nations, siempre que dichas tradiciones y leyes consuetudinarias sean consistentes con el principio de igualdad de género*<sup>502</sup>.

## 5. Medidas para promover la participación de las mujeres indígenas en las políticas públicas

276. En junio de 2011, el Ministerio de Asuntos Aborígenes de Columbia Británica estableció un Consejo Consultivo de Mujeres Aborígenes (*Advisory Council on Aboriginal Women*, “MACAW”

<sup>497</sup> La Comisión de Derechos Humanos de Canadá fue establecida en 1977 por el Parlamento a través de la Ley de Derechos Humanos de Canadá. Es la institución nacional de derechos humanos de Canadá y tiene un mandato amplio de promover y proteger los derechos humanos. Gobierno de Canadá, respuesta, párrafo 19. Información presentada por la Comisión de Derechos Humanos de Canadá ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, febrero de 2013.

<sup>498</sup> Información presentada por la Comisión de Derechos Humanos de Canadá ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, febrero de 2013.

<sup>499</sup> Información presentada por la Comisión de Derechos Humanos de Canadá ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, febrero de 2013.

<sup>500</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 21; Gobierno de Canadá, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada. Ley de Derechos Humanos de Canadá, Derogación de la Sección 67. Disponible en: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100032544/1100100032545>

<sup>501</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 21.

<sup>502</sup> La Comisión de Derechos Humanos de Canadá estableció un programa titulado Iniciativa Nacional Aborigen para prestar especial atención a las necesidades y circunstancias de las comunidades indígenas en su relación con la Ley de Derechos Humanos de Canadá. La Comisión de Derechos Humanos de Canadá ha identificado algunos desafíos en el contexto del acceso de las mujeres indígenas a este mecanismo. Algunos de estos son: desconfianza histórica hacia el gobierno y las agencias de gobierno; escepticismo entre los pueblos indígenas con respecto a si este mecanismo es el foro apropiado para defender sus derechos; necesidad de capacitar al personal respecto de las tradiciones jurídicas y costumbres indígenas; y falta de accesibilidad debido a las barreras en el lenguaje, la alfabetización, la cultura apropiada, especialmente cuando el conocimiento se transmite a través de tradiciones orales. Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párrs. 24-25. Ver también Información presentada por la Comisión de Derechos Humanos de Canadá ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, febrero de 2013.

por sus siglas en inglés) compuesto de mujeres indígenas escogidas por el Ministro. En su respuesta al informe de la CIDH, el Gobierno de Canadá señala que dicho Consejo fue creado como resultado del papel de coanfitrión desempeñado por el gobierno de Columbia Británica en el Foro Nacional de Mujeres Aborígenes sobre la colaboración para poner fin a la violencia, que tuvo lugar en junio de 2011<sup>503</sup>. Según Canadá, la función fundamental del Consejo es asesorar al gobierno sobre la forma de mejorar la calidad de vida de las mujeres indígenas en toda la Columbia Británica<sup>504</sup>. En septiembre de 2013, MACAW emitió una directriz para el gobierno titulada: “Tomando Acciones para Erradicar la Violencia y Mejorar las Vidas de las Mujeres Aborígenes en Columbia Británica”. El establecimiento del MACAW ofrece una oportunidad para que mujeres indígenas asesoren al Ministro, sin embargo, no está claro con cuanta seriedad se tomarán en consideración sus directrices. Asimismo, Canadá informó a la CIDH que la provincia de Columbia Británica proporcionará \$400.000 a la iniciativa Dar Voz para ayudar a las comunidades indígenas a “hacerse oír y actuar con respecto al problema de la violencia contra las mujeres y las niñas”<sup>505</sup>.

## 6. Medidas para abordar la discriminación estructural

277. El Estado informó sobre un amplio margen de iniciativas dirigidas a reducir los riesgos de la violencia que afectan a las mujeres y niñas indígenas, que están siendo implementadas a lo largo del país por los Ministerios Federales, incluyendo: *Public Safety Canada*, *Status of Women Canada*, el Departamento de Justicia, y *Aboriginal Affairs and Northern Development Canada*.
278. Por ejemplo, *Public Safety Canada*, está apoyando el desarrollo de planes de seguridad comunitarios por parte de los pueblos indígenas, con el objetivo de reducir la violencia y mejorar la seguridad de las mujeres aborígenes dentro de sus comunidades. Este programa beneficia directamente a los pueblos indígenas que aplican para obtener asistencia en el desarrollo de planes comunitarios de seguridad. Adicionalmente, *Public Safety Canada*, está involucrada en un proceso que busca identificar las mejores y más prometedoras prácticas para comprometer a las poblaciones aborígenes urbanas en la planificación estratégica integrada<sup>506</sup>.
279. El Estado indicó que, desde 2007, *Status of Women Canada* (“SWC” por sus siglas en inglés) ha aprobado más de %15 millones en proyectos de financiamiento para empoderar a las niñas y mujeres indígenas para que abordar los problemas de violencia que enfrentan, construir seguridad económica, y obtener habilidades de liderazgo. Con respecto a los proyectos especialmente dirigidos a la violencia contra las niñas y mujeres indígenas, SWC ha comprometido más de \$5.6 millones en financiamiento durante los últimos dos años. En febrero de 2011, SWC aprobó un financiamiento de \$1.89 millones a lo largo de tres años para que NWAC implemente un proyecto titulado *Evidence to Action II* (“ETA II”). El objetivo de este proyecto de 36 meses es la reducción de los niveles de violencia que experimentan las mujeres y niñas indígenas en las comunidades de todo Canadá. El proyecto se construyó sobre la primera fase, *Evidence to Action I*, que recibió \$500,000 en 2010 para desarrollar

<sup>503</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, Anexo D, 30 de octubre de 2014.

<sup>504</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, Anexo D, 30 de octubre de 2014.

<sup>505</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, Anexo D, 30 de octubre de 2014.

<sup>506</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 211.

herramientas y estrategias para empoderar a las comunidades indígenas, así como a niñas y mujeres individuales, para romper el círculo de la violencia. Por su parte, *Evidence to Action I* se basó en la iniciativa de investigación previa *Sisters in Spirit* que, según información proporcionada por el Estado, logró con éxito generar conciencia sobre la violencia y sus impactos, explorar la raíz de las causas de la violencia, e identificar medidas para abordarla<sup>507</sup>.

280. El Departamento de Justicia de Canadá también ha proporcionado financiamiento a organizaciones comunitarias como parte de sus esfuerzos generales para reducir la violencia y mejorar la seguridad de las niñas y mujeres indígenas<sup>508</sup>. El Departamento de Justicia también está invirtiendo en el desarrollo de un compendio nacional de “mejores prácticas” para asistir a los grupos y comunidades aborígenes en el mejoramiento de la seguridad de las mujeres indígenas en todo el país. Las mejores prácticas serán desarrolladas en las áreas de: reducción de la violencia, desarrollo de comunidades indígenas, servicios a las víctimas y cumplimiento de la ley.
281. Por su parte, el Ministerio de Asuntos Aborígenes y Desarrollo del Norte de Canadá (*Ministry of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada*, “AANDC” por sus siglas en inglés) financia varias iniciativas permanentes incluyendo el Programa de Prevención de la Violencia Familiar, el Programa de Niños y Familias *First Nations*, el Fondo de Prevención del Delitos para el Norte y los Aborígenes, y el Fondo de Prevención de Pandillas Juveniles<sup>509</sup>. El Estado informó sobre medidas implementadas para mejorar la respuesta del servicio policial a los incidentes de violencia contra las mujeres y niñas indígenas. Como ejemplos, el Estado hizo referencia a una política nacional de la RCMP sobre violencia en las relaciones, que requiere la intervención inmediata de la policía para proteger a las víctimas. Toda denuncia sobre violencia en las relaciones debe ser investigada y documentada. La carga está en la policía para presentar cargos o recomendar cargos cuando existan bases razonables y probables para creer que se ha cometido una infracción, removiendo así la carga que pesaba sobre las víctimas, que pueden sentirse amenazadas o intimidadas por su agresor<sup>510</sup>.
282. En sus observaciones sobre el presente informe, el Estado canadiense informó a la CIDH sobre su Plan de Acción para Abordar la Violencia Familiar y los Delitos Violentos contra las Mujeres y Niñas Aborígenes, que fue dado a conocer en septiembre de 2014<sup>511</sup>. Según Canadá, este

<sup>507</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párrs. 217-218.

<sup>508</sup> Grupos indígenas y comunitarios que trabajan en el área de prevención de la violencia y servicios a las víctimas son elegibles para recibir financiamiento para apoyar el desarrollo de programas comunitarios y escolares dirigidos a reducir la vulnerabilidad a la violencia de las mujeres –niñas y jóvenes– indígenas de alto riesgo, promoviendo adaptación y alternativas.

<sup>509</sup> El Programa de Prevención de Violencia Familiar (*Family Violence Prevention Program* “FVPP” por sus siglas en inglés) proporciona financiamiento para asistir a *First Nations* en el acceso a servicios apropiados culturalmente de albergues para la violencia familiar y de actividades de prevención para mujeres, niños familias que ordinariamente son residentes de la reserva. El Programa de Prevención de Violencia Familiar administrado por AANDC ofrece financiamiento operacional a una red de 41 albergues en comunidades *First Nations*, así como también apoyo para proyectos comunitarios de prevención. Según el Estado, garantizar la disponibilidad de los servicios de albergue y de los programas de prevención de la violencia en las comunidades que viven al interior de las reservas es un elemento importante para enfrentar la violencia familiar que amenaza la capacidad de criar una familia en condiciones seguras. La Iniciativa sobre Violencia Familiar en Canadá ofrece financiamiento permanente anual a ocho departamentos federales, incluyendo 1.9 millones a la Canada Housing and Mortgage Corporation (CMHC) para su Programa de Mejoras de Albergues.

<sup>510</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 242.

<sup>511</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, 30 de octubre de 2014.

plan de acción constituye la respuesta del gobierno a las recomendaciones de la Comisión Parlamentaria Especial sobre la Violencia contra las Mujeres Indígenas. El Gobierno de Canadá afirma que el plan se fundamentó en el trabajo con dirigentes, familias y comunidades indígenas y tiene en cuenta las medidas necesarias para atender mejor las necesidades de las víctimas y las familias en todo el país<sup>512</sup>.

283. Según Canadá, partiendo de las enseñanzas de la estrategia de siete pasos ejecutada por el gobierno entre 2010 y 2015 y reconociendo los complejos factores que contribuyen a estos delitos violentos, el plan quinquenal abarca medidas en los siguientes pilares: 1) prevención de la violencia mediante el apoyo de soluciones a nivel comunitario; 2) apoyo a las víctimas indígenas con servicios apropiados; y 3) protección de las mujeres y niñas indígenas mediante inversiones en albergues y la continuación de la mejora de las fuerzas del orden público y el sistema de justicia de Canadá<sup>513</sup>. Esto incluye una inversión de \$25 millones en un período de cinco años, así como inversiones en albergues y actividades de prevención en las reservas, un Índice de ADN de Personas Desaparecidas e iniciativas para apoyar a las mujeres y niñas indígenas a fin de que participen plenamente en una economía canadiense fuerte<sup>514</sup>. El gobierno indicó que, en general, las medidas comprendidas en el plan de acción resultarán en inversiones del Gobierno de Canadá de alrededor de \$200 millones en un período de cinco años. A fin de supervisar su ejecución, el gobierno ha establecido un comité supervisor de alto nivel para coordinar la acción a nivel federal, dar seguimiento al progreso y preparar informes regularmente<sup>515</sup>.
284. Además de estas iniciativas federales, en relación con la vivienda, la provincia de Columbia Británica proporciona anualmente \$32 millones al Programa de Apoyo y Viviendas de Transición para Mujeres, a través del cual se asiste con más de 800 unidades de vivienda transicional y casas seguras, así como opciones de vivienda de segunda etapa para las mujeres y sus hijos, cuando están huyendo del abuso, lo que incluye a mujeres y niños indígenas. Todos estos programas de vivienda están disponibles para las mujeres indígenas y algunos son operados por agencias indígenas<sup>516</sup>. Canadá indicó que a través de este mismo programa, en los territorios bajos, la Provincia también ofrece servicios de apoyo y asignación prioritaria en las viviendas sociales para las mujeres que salen de las casas de transición<sup>517</sup>. Además, más de 200 unidades fuera de la reserva se han construido en asociación con organizaciones de Vivienda Aborigen para proporcionar viviendas seguras, protegidas y culturalmente apropiadas a los jóvenes, las mujeres, los ancianos y aquellos que luchan contra las adicciones<sup>518</sup>.
285. Información proporcionada por la provincia de Columbia Británica indica que el currículo escolar de la provincia incluye resultados de aprendizaje sobre relaciones saludables, para

<sup>512</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, 30 de octubre de 2014.

<sup>513</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, 30 de octubre de 2014.

<sup>514</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, 30 de octubre de 2014.

<sup>515</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, 30 de octubre de 2014.

<sup>516</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 272; Información actualizada proporcionada por el Estado de Canadá, 2 de julio de 2013.

<sup>517</sup> Información actualizada proporcionada por el Estado de Canadá, 2 de julio de 2013.

<sup>518</sup> Esto incluye unidades en Abbotsford, Chilliwack, Dawson Creek, Kamloops, Port Alberni, Vancouver, Vernon y Williams Lake. Información actualizada proporcionada por el Estado de Canadá, 2 de julio de 2013.

educar a los estudiantes sobre la prevención de la violencia<sup>519</sup>. Columbia Británica también puso en funcionamiento la estrategia ERASE (*Expect Respect and a Safe Education*), una estrategia de prevención e intervención multifacética diseñada para hacer frente a todas las formas de acoso (*bullying*) y a las conductas nocivas en escuelas<sup>520</sup>.

286. La CIDH recibió información sobre un Grupo de Trabajo Federal-Provincial-Territorial (“FPT” por las siglas en inglés) sobre justicia aborigen creado en 2004 para discutir cómo avanzar en el trabajo sobre las cuestiones indígenas<sup>521</sup>. En junio de 2008, un mandato renovado fue asignado al Grupo de Trabajo. El enfoque de este mandato fue el análisis de las causas de las tasas más altas de victimización y abuso en las comunidades indígenas como resultado de la violencia interpersonal y familiar<sup>522</sup>. Según el Estado de Canadá, el Grupo de Trabajo ha estado realizando un análisis permanente sobre cuestiones clave relativas a la política sobre justicia indígena, incluyendo la prevención del delito, la salud mental, la justicia comunitaria, los servicios a las víctimas y la violencia contra las mujeres y niñas indígenas. Además, en noviembre de 2012, los Ministros FPT instruyeron al Grupo de Trabajo, a través de su Subcomité sobre Violencia contra las Mujeres y Niñas Aborígenes, para que desarrolle un marco de justicia para la coordinación de acciones en todo el espectro de los sistemas de policía y de justicia a nivel federal, provincial y territorial, con el objetivo de enfrentar la violencia contra las niñas y mujeres indígenas<sup>523</sup>. La CIDH fue informada de que en noviembre de 2013 se emitió un borrador del marco para su discusión. Según NWAC y FAFIA<sup>524</sup>:

El documento guarda silencio sobre los estándares y los mecanismos de rendición de cuentas aplicables a la policía. Reconoce los factores sociales y económicos que vuelven a las mujeres y niñas Aborígenes más vulnerables a la violencia, pero no ofrece un plan nacional estratégico para enfrentarlos. Además no tiene un proceso coordinado identificable para seguir adelante.

287. La CIDH también recibió información sobre el Grupo de Trabajo FPT sobre Víctimas de Delitos y el Subcomité sobre Violencia contra las Mujeres y Niñas Aborígenes, cuyo mandato es el de recopilar conocimiento sobre los indígenas víctimas de delitos en Canadá y compartirla con el Grupo de trabajo. El Subcomité busca mejorar los servicios para indígenas víctimas de delitos a través de la información sobre la prestación de servicios y programas<sup>525</sup>.

<sup>519</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 271; Información actualizada proporcionada por el Estado de Canadá, 2 de julio de 2013.

<sup>520</sup> Información actualizada proporcionada por el Estado de Canadá, 2 de julio de 2013.

<sup>521</sup> Originalmente el mandato del Grupo de Trabajo fue el de brindar asistencia a FPT para tratar la sobre representación de los pueblos indígenas como delincuentes y víctimas y su sub representación como trabajadores en las cortes, abogados y jueces, así como también para trabajar juntos para enfrentar las causas subyacentes que tienden a vincular a los pueblos indígenas con el sistema de justicia penal. El Grupo de Trabajo está conformado por representantes de cada provincia y territorio y de dos departamentos federales: El departamento de Seguridad Pública y el Departamento de Justicia. Estado de Canadá, Respuesta de Seguimiento a las preguntas formuladas por la CIDH durante su visita.

<sup>522</sup> Estado de Canadá, Respuesta de Seguimiento a las preguntas formuladas por la CIDH durante su visita.

<sup>523</sup> Estado de Canadá, Respuesta de Seguimiento a las preguntas formuladas por la CIDH durante su visita.

<sup>524</sup> NWAC y FAFIA, información actualizada para la Comisión Interamericana de derechos Humanos, Asesinatos y Desapariciones de Mujeres y Niñas Aborígenes en Canadá, abril de 2014.

<sup>525</sup> Actualmente el Sub Comité se encuentra recopilando descripciones de métodos y prácticas de todo Canadá para brindar servicios a las víctimas de delitos que sean culturalmente apropiados para las víctimas indígenas. También está recopilando un inventario de programas y servicios disponibles en cada jurisdicción para las familias de las mujeres indígenas desaparecidas o asesinadas, con el objetivo de ofrecer información actualizada sobre las mejores prácticas que pueden ser exploradas y consideradas para su desarrollo en todas las jurisdicciones de Canadá. Estado de Canadá, Respuesta de Seguimiento a las preguntas formuladas por la CIDH durante su visita.

### ***a. El Enfoque Actual, el Establecimiento de una Investigación Nacional y Prioridades Futuras***

288. El Estado de Canadá informó a la CIDH que, en términos generales, para responder a la situación de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas, ha puesto en marcha una estrategia de siete puntos, que incluye<sup>526</sup>:

- Establecer un Centro Nacional para Personas Desaparecidas y Restos Humanos No Identificados; expandir la base de datos del Centro de Información de la Policía de Canadá (CPIC)
- Crear una página de internet nacional para ayudar a vincular casos anteriores de personas desaparecidas con los restos humanos no identificados;
- Apoyar proyectos piloto en escuelas y comunidades dirigidos a reducir las vulnerabilidades adicionales que afectan a las mujeres indígenas jóvenes;
- Apoyar servicios para víctimas que sean apropiados culturalmente para mujeres indígenas;
- Desarrollar un compendio extensivo en internet sobre mejores prácticas para asistir a las comunidades indígenas (así como a la policía y la justicia) en la búsqueda de formas innovadoras de reducir la violencia y mejorar la seguridad de la comunidad;
- Trabajar con comunidades indígenas para desarrollar planes de seguridad comunitaria; y
- Apoyar el desarrollo de materiales de concientización pública con miras a asistir en la erradicación de los ciclos de violencia que afectan a los pueblos indígenas.

289. De igual manera, Suzanne Anton, Procuradora General de Columbia Británica, informó a la delegación de la CIDH que la implementación de las recomendaciones establecidas en el Informe Oppal recaen bajo su responsabilidad. En este sentido, la CIDH recibió información según la cual de las dos medidas urgentes identificadas en el Informe Oppal – el compromiso de proporcionar \$750k a la *WISH Drop-In Centre Society* y el desarrollo de un plan de acción dirigido a proporcionar opciones de transporte seguro a lo largo de la Carretera 16- el primer compromiso relacionado con WISH había sido cumplido<sup>527</sup>. A la fecha de aprobación de este informe, el desarrollo del plan para opciones de transporte más seguras continuaba pendiente.

290. En sus observaciones sobre el presente informe, el Gobierno de Canadá señaló que, en respuesta al informe de la MWCI, “ya se había iniciado o concluido un trabajo sustancial en Columbia Británica en la mayoría de las áreas comprendidas en el informe”. Con respecto a opciones más seguras para el transporte, el Estado informó que “el gobierno de Columbia Británica ha celebrado reuniones con varios interesados y está trabajando en una serie de soluciones prácticas y sostenibles”<sup>528</sup>. En particular, el Estado señaló que el gobierno de Columbia Británica ha celebrado reuniones con más de 80 líderes de naciones originarias, gobiernos locales y municipalidades<sup>529</sup>.

291. La CIDH nota que con posterioridad a la publicación del informe del Comisionado Oppal, en diciembre de 2012, el Hon. Steven Point fue designado para liderar la implementación de las recomendaciones del Informe de la MCWI y para presidir un Comité Consultivo sobre Seguridad

<sup>526</sup> Estado de Canadá, Respuesta de Seguimiento a las preguntas formuladas por la CIDH durante su visita, 19 de agosto de 2013.

<sup>527</sup> Ministerio de Justicia de Columbia Británica, Seguridad y Protección de Mujeres Vulnerables en Columbia Británica. Un Informe de Situación en respuesta al informe “Abandonadas: El Informe de la Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas”.

<sup>528</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, 30 de octubre de 2014.

<sup>529</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, 30 de octubre de 2014.

y Protección de Mujeres Vulnerables (*Advisory Committee on the Safety and Security of Vulnerable Women*). En mayo de 2013, algunos familiares de mujeres desaparecidas presentaron demandas civiles relacionadas con el caso Pickton, buscando compensación del Estado y de la RCMP. El 17 de mayo de 2013, Point anunció su renuncia como Presidente del Comité Consultivo señalando que, a la luz del litigio iniciado por algunos familiares de las víctimas del caso Pickton, le resultaba “imposible continuar su rol como asesor especial del gobierno en relación con las recomendaciones [...]”.<sup>530</sup> La respuesta de la entonces Procuradora General, Shirley Bond, fue advertir que el litigio podría limitar la capacidad del gobierno de cumplir con las recomendaciones de la MWCI: “esta búsqueda de litigio impactará el proceso actual del gobierno para abordar las recomendaciones de la Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas, y ahora tenemos que analizar cómo continuar a futuro mientras avanza el caso en la corte”<sup>531</sup>. La CIDH no ha sido informada sobre quién se encuentra presidiendo actualmente el Comité Consultivo ni sobre qué otros pasos se han dado con miras a implementar las recomendaciones establecidas en el informe del Comisionado Oppal. Según NWAC, hasta el 17 de marzo de 2014, once de los litigantes habían aceptado el acuerdo compensatorio ofrecido por el Gobierno de Columbia Británica.

292. La CIDH fue informada de que el 18 de marzo de 2014, la Procuradora General y Ministra de Justicia Suzanne Anton anunció que, en seguimiento a una de las recomendaciones de la MCWI, 98 hijos de mujeres desaparecidas y asesinadas identificadas en el informe MCWI cumplían los criterios de elegibilidad para compensación<sup>532</sup>. En sus observaciones sobre el presente informe, el Gobierno de Canadá señaló a la CIDH que, en el marco de una alianza integrada por el gobierno de Columbia Británica, la ciudad de Vancouver y el Gobierno de Canadá, se ha establecido un Fondo de Compensación para cada uno de los hijos biológicos vivos de las mujeres identificadas en el informe<sup>533</sup>. Agregó que, hasta la fecha, 70 personas que reúnen los requisitos se han puesto en contacto con el Fondo y se encuentran en distintas etapas del acceso a la compensación<sup>534</sup>.
293. Asimismo, en una carta enviada a la Coalición de Mujeres Desaparecidas y Asesinadas, la Procuradora General señaló que, el 13 de marzo de 2014 el Ministerio de Justicia anunció que \$845,000 de un fondo de incautaciones civiles serían dirigidos a responder a un número de recomendaciones del informe para garantizar la seguridad de las mujeres<sup>535</sup>. Además, más de \$2 millones fueron proporcionados a iniciativas de prevención de violencia contra las mujeres, incluyendo iniciativas para responder a la explotación sexual y el tráfico de personas<sup>536</sup>.
294. En relación con el asunto de una Investigación Nacional, la CIDH fue informada reiteradamente sobre la necesidad de convocar una Investigación Nacional sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas. Si bien existen algunas diferencias de opinión con respecto a si es necesaria una investigación nacional, existe amplio apoyo al respecto:

En la búsqueda de justicia para las mujeres aborígenes, los gobiernos y otros deben comprender plenamente estos vacíos y llevar a cabo una evaluación exhaustiva de la política

<sup>530</sup> Gobierno de Columbia Británica, Declaraciones de Renuncia del Hon. Steven Point.. 17 de mayo de 2013.

<sup>531</sup> Gobierno de Columbia Británica, Declaraciones de Renuncia del Hon. Steven Point.. 17 de mayo de 2013.

<sup>532</sup> Gobierno de Columbia Británica, Ministerio de Justicia, Fondo Compensatorio - Comisión de Investigación de Mujeres Desaparecidas. Disponible en: <http://www.pssg.gov.B.C.ca/compensationfund/index.htm>

<sup>533</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, 30 de octubre de 2014.

<sup>534</sup> Estado de Canadá, Respuesta al Informe de la CIDH sobre la Situación de Mujeres Indígenas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Nota PRMOAS-0232, 30 de octubre de 2014.

<sup>535</sup> El fondo de incautaciones civiles está constituido por bienes que han sido confiscados por el Estado de conformidad con la ley en casos civiles.

<sup>536</sup> Carta de Suzanne Anton, Procuradora General, dirigida a la Coalición de Mujeres Desaparecidas y Asesinadas, 24 de marzo de 2014.

pública, que debe incluir un análisis de los factores interrelacionados y profundamente arraigados tales como el colonialismo, el racismo y las condiciones de pobreza. La UBCIC y otras organizaciones continúan presionando para que se establezca una Comisión Nacional Pública de Investigación sobre la violencia contra las niñas y mujeres aborígenes. Este es un paso necesario para enfrentar los amplios factores que generan mayor vulnerabilidad entre los pueblos indígenas<sup>537</sup>.

295. Durante su vista, la CIDH preguntó al gobierno sobre su opinión respecto al lanzamiento de un Plan Nacional de Acción para enfrentar el asunto de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas. El Estado respondió que el gobierno federal está enfocando sus esfuerzos en acciones concretas para responder al fenómeno de mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas, así como a la violencia contra las mujeres y niñas. Canadá informó sobre una variedad de iniciativas para abordar la situación de las mujeres y niñas desaparecidas y asesinadas, tanto a nivel federal como provincial. Estas iniciativas han sido descritas en esta sección: apoyo a las comunidades indígenas; acciones dirigidas a la prevención, educación y concientización; y servicios para las víctimas<sup>538</sup>. En respuesta a los llamados para que se lleve a cabo una investigación nacional, el Gobierno de Canadá ha indicado en varias ocasiones que “el dinero estaría mejor invertido en acciones más que en recomendaciones adicionales”.
296. El Estado enfatizó que si bien un plan de acción a nivel nacional podría percibirse por algunos como deseable, y a pesar de que existen claros beneficios de la coordinación entre agencias y proveedores de servicios, las respuestas basadas en la comunidad o enfocadas localmente, en tanto reflejan las circunstancias, necesidades y prioridades de aquellos mayormente afectados por la violencia contra las mujeres indígenas, constituyen instrumentos claves para la resolución de este asunto.
297. El Estado también afirmó que algunas provincias y territorios han escogido adoptar sus propios planes de acción<sup>539</sup>. Por ejemplo, el Gobierno de Columbia Británica se refirió a los Programas y

<sup>537</sup> Asociación de Jefes Indios de Columbia Británica (*Union of British Columbia Indian Chiefs*), Carta a las Comisionadas Robinson y Shelton con respecto a la visita a Canadá, 7 de agosto de 2013.

<sup>538</sup> El Estado señaló que el Departamento de Seguridad Pública de Canadá (*Public Safety Canada*) está apoyando el desarrollo de planes comunitarios de seguridad por las comunidades aborígenes con el objetivo de reducir la violencia y mejorar la seguridad de las comunidades aborígenes, incluyendo mujeres y niñas en estas comunidades. Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párr. 89.

<sup>539</sup> El Gobierno de Canadá hizo referencia a programas dirigidos a reducir las tasas de victimización, delincuencia y privación de libertad entre los pueblos indígenas, tales como la Estrategia de Justicia Aborígen (Aboriginal Justice Strategy, “AJS”) que se coordina con el Departamento de Justicia y trabaja con costos compartidos con los gobiernos provinciales y territoriales de Canadá, y en asociación con las comunidades indígenas. Los programas sirven a más de 600 comunidades, asistiendo al servicio de justicia mayoritario a ofrecer mejores y más sensibles respuestas frente a las necesidades y cultura de las comunidades aborígenes. Según la información del año fiscal 2011-12, el gobierno federal invirtió \$12.5 millones en el AJS, lo que eleva la inversión federal total a \$85 millones durante el período 2007-2012. El Gobierno de Columbia Británica también hizo referencia a los Programas y Relaciones Aborígenes de la Correccionales de Columbia Británica (*Corrections B.C.’s Aboriginal Programs and Relationships*) que ayudan a mejorar la experiencia de los pueblos indígenas con los sistemas de justicia y correccionales, así como a la Asociación Nativa de Trabajadores de la Corte y Terapeutas de Columbia Británica (*Native Courtworker and Counselling Association of B.C.*) que asiste a los pueblos indígenas en el sistema de justicia. A través del Programa de Servicios Policiales de los *First Nations*, (*First Nations Policing Program*, “FNPP” por sus siglas en inglés), el Departamento de Seguridad Pública de Canadá (*Public Safety Canada*) otorga financiamiento para el apoyo de servicios de policía en las comunidades *First Nations* e Inuit, dedicados, culturalmente apropiados y responsables de las comunidades a las que sirven. La Unidad de Política de Correccionales Aborígenes (*Aboriginal Corrections Policy Unit*) del Departamento de Seguridad Pública de Canadá, apoya estrategias de sanación que tienen su fundamento en los procesos de sanación aborígenes tradicionales. El Estado señaló que estos procesos de sanación se basan en las causas subyacentes del abuso y las disfunciones. Como parte del Departamento de Seguridad Pública, el centro Nacional de Prevención del

Relaciones Aborígenes de la Correccionales de Columbia Británica (*Corrections B.C.'s Aboriginal Programs and Relationships*) que ayudan a mejorar la experiencia de los pueblos indígenas con los sistemas de justicia y correccionales, así como a la Asociación Nativa de Trabajadores de la Corte y Terapeutas de Columbia Británica (*Native Courtworker and Counselling Association of B.C.*) que asiste a los pueblos indígenas en el sistema de justicia. A través del Programa de Servicios Policiales de los *First Nations*, (*First Nations Policing Program*, “FNPP” por sus siglas en inglés), el Departamento de Seguridad Pública de Canadá (*Public Safety Canada*) otorga financiamiento para el apoyo de servicios de policía en las comunidades *First Nations* e Inuit, dedicados, culturalmente apropiados y responsables de las comunidades a las que sirven<sup>540</sup>.

298. Las iniciativas individuales son coordinadas entre los distintos niveles de gobierno utilizando mecanismos existentes tales como las reuniones federales/provinciales/territoriales. Por lo tanto, no existen planes para crear “una nueva infraestructura burocrática para supervisar o coordinar estas actividades más allá de lo que ya existe”<sup>541</sup>.
299. Según información recibida por la CIDH en febrero de 2014, NWAC presentó una petición con más de 23,000 firmas a la *House of Commons* (el parlamento canadiense) en apoyo a un llamado para una Investigación Pública Nacional sobre las mujeres y niñas indígenas desaparecidas y asesinadas<sup>542</sup>. Canadá respondió a esta petición en marzo de 2014 indicando los pasos que ha dado el gobierno para enfrentar este problema<sup>543</sup>. El Estado señaló los cambios que se habían realizado para garantizar que los agresores sean responsables por sus delitos. Esto incluye cambios realizados a través de la Ley de Calles y Comunidades Seguras (*Safe Streets and Communities Act*). El objeto de esta Ley fue la promoción de la seguridad y la protección garantizando que los delincuentes serán plenamente responsables por sus acciones a través de sanciones elevadas para los delitos violentos, restricciones en el uso de sentencias condicionales y arrestos domiciliarios en los casos de delitos graves y violentos, y penas elevadas para las ofensas sexuales contra niños y niñas. El Estado también se refirió a un plan anunciado en 2010 que contenía una estrategia de siete pasos para reducir la violencia contra las mujeres y niñas indígenas y mejorar la seguridad comunitaria. Todas estas acciones estaban basadas en recomendaciones de más de 45 estudios, comisiones, investigaciones y otros informes que ya existían sobre este asunto y que enfatizaron la necesidad de acciones<sup>544</sup>.
300. Al respecto, las recomendaciones emitidas por el CERD en sus Observaciones Finales de 2012 respecto de Canadá sugieren que el Estado debe coordinar sus distintas políticas y programas

---

Delito (*National Crime Prevention Centre*, “NCPC” por sus siglas en inglés) apoya iniciativas de prevención de delitos que reducen los factores de riesgo conocidos para las infracciones en las áreas con altas tasas delictivas y entre las poblaciones vulnerables. Reconociendo que requieren intervenciones preventivas apropiadas, el Centro ha identificado comunidades aborígenes y del norte como una población prioritaria. Además del trabajo que realizan con los grupos especiales de la policía, así como el trabajo que han realizado con la NWAC sobre kits de herramientas de educación comunitaria, la RCMP también contribuyó al desarrollo de Foros Comunitarios para concientizar al público sobre las mujeres desaparecidas a lo largo del área de la Carretera 16 que va desde Prince George hasta Prince Rupert en Columbia Británica. Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párrs. 93 -98; Información actualizada proporcionada por el Estado, 2 de julio de 2013.

<sup>540</sup> Estado de Canadá. Audiencia de Sesión General Relativa al Informe sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica, Canadá. Respuesta del Gobierno de Canadá a la Solicitud de Información. 23 de julio de 2012, párrs. 93-98; Información actualizada proporcionada por el Estado, 2 de julio de 2013.

<sup>541</sup> Respuesta de Seguimiento a las preguntas formuladas por la CIDH durante su visita respecto de Mujeres Aborígenes Desaparecidas y Asesinadas, proporcionada por el Departamento de Seguridad Pública (*Public Safety Canada*).

<sup>542</sup> Petición de NWAC. Disponible en: <http://www.nwac.ca/nwac-petition-national-inquiry-needed>

<sup>543</sup> Orden del House of Commons, Respuesta a la Petición Nro. 412-1636, 31 de marzo de 2014.

<sup>544</sup> Orden del House of Commons, Respuesta a la Petición Nro. 412-1636, 31 de marzo de 2014.

a través de una estrategia nacional comprehensiva, recomendación que también se formuló a Canadá durante el Examen Periódico Universal de 2009 y 2013<sup>545</sup>. La CIDH también observa que entre las recomendaciones de su informe sobre la situación de los pueblos indígenas en Canadá, el Relator de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, sugirió que: “el gobierno federal debería llevar a cabo una investigación nacional comprehensiva sobre el asunto de las mujeres y niñas aborígenes desaparecidas y asesinadas, organizada en consulta con los pueblos indígenas”<sup>546</sup>.

301. La CIDH reconoce los esfuerzos del Estado para hacer frente a la situación de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica. Los hallazgos del informe Oppal en relación con las irregularidades en el manejo de las investigaciones pueden servir como un punto de partida para realizar reformas a la función investigativa. Esto puede ayudar a prevenir irregularidades en las investigaciones de futuras desapariciones o asesinatos de mujeres indígenas. Con respecto a los casos del pasado examinados en este informe, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos, el Estado canadiense está obligado a continuar la investigación de los casos sin resolver de mujeres indígenas desaparecidas. Al respecto, la Comisión ha tomado conocimiento de muchos casos en los que las investigaciones continúan pendientes o las autoridades decidieron no llevar adelante el proceso penal. La CIDH enfatiza la importancia del derecho de las familias y parientes a conocer la verdad de lo ocurrido con sus seres queridos. Las autoridades no pueden justificar la falta de conclusión de una investigación o de un proceso penal con base en la prueba insuficiente, si la razón para esa insuficiencia está en las deficiencias o irregularidades de la investigación.
302. Adicionalmente, la CIDH observa que el Estado debe proporcionar una respuesta nacional coordinada para abordar los factores sociales y económicos que impiden que las mujeres indígenas disfruten sus derechos económicos, sociales y culturales, así como civiles y políticos, cuya violación constituye una causa fundamental de su exposición a un mayor riesgo de violencia.
303. La CIDH también identifica desafíos pendientes en el proceso de coordinación e implementación de las políticas, servicios e iniciativas generales del Estado identificadas en esta sección. La CIDH observa que el Estado debe mejorar su mecanismo de consultas con las distintas partes involucradas, incluyendo mujeres indígenas, grupos de mujeres indígenas, organizaciones de la sociedad civil, y familias y parientes de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas, con miras a que ese mecanismo sea exitoso.

---

<sup>545</sup> The Globe and Mail, Premiers hacen un llamado para una investigación sobre mujeres aborígenes desaparecidas. (*Premiers call for inquiry on missing aboriginal women*), 24 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/premiers-call-for-inquiry-on-missing-aboriginal-women/article13398161/>; CB.C. Noticias, Premiers respaldan una investigación nacional sobre mujeres aborígenes desaparecidas. (*Premiers back national inquiry on missing aboriginal women*) 24 de Julio de 2013. Disponible en: <http://www.cb.c.ca/news/politics/premiers-back-national-inquiry-on-missing-aboriginal-women-1.1359089>

<sup>546</sup> Organización de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya, A/HRC/27/52/Add.2, 7 de mayo de 2014, párr. 89.

CAPÍTULO 6  
CONCLUSIONES  
Y RECOMENDACIONES



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

304. Con base en su análisis cercano de la situación de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica, la CIDH realiza las siguientes recomendaciones. La CIDH observa la disposición y apertura del Estado canadiense, tanto a nivel federal como provincial, para discutir la situación, sus causas y las maneras de seguir enfrentándolo. La CIDH reconoce también los pasos que ha dado el Estado de Canadá, tanto a nivel federal como provincial, para enfrentar algunos de los problemas y desafíos particulares de las mujeres y niñas indígenas en Canadá, y específicamente en Columbia Británica, varios de los cuales se han identificado en este informe.
305. Las desapariciones y asesinatos de mujeres indígenas en Canadá son parte de un patrón de violencia y discriminación más amplio contra las mujeres indígenas en Canadá. El hecho de que las mujeres indígenas en Canadá experimentan desigualdades institucionales y estructurales como resultado de la desigualdad y discriminación históricas, enraizadas en la sociedad, ha sido reconocido por el gobierno de Canadá y por las organizaciones de la sociedad civil. También existe acuerdo con respecto a algunas de las causas fundamentales de los altos niveles de violencia contra las mujeres indígenas y las vulnerabilidades existentes que hacen a las mujeres indígenas más susceptibles a la violencia.
306. Abordar la violencia contra las mujeres no es suficiente a menos que también se aborde de forma comprensiva los factores de discriminación subyacentes que generan y exacerban la violencia. La CIDH subraya la importancia de aplicar un enfoque comprensivo y holístico respecto de la violencia contra las mujeres indígenas. Esto implica hacer frente a las desigualdades institucionales y estructurales pasadas y presentes que deben enfrentar las mujeres indígenas en Canadá. Estas incluyen el despojo de las tierras indígenas así como las leyes y políticas históricas que afectaron negativamente a los pueblos indígenas, cuyas consecuencias continúan impidiéndoles el pleno disfrute de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. A su vez, esto implica abordar la persistencia de la marginalización socioeconómica de larga data a través de medidas efectivas que combatan la pobreza, mejoren la educación y el empleo, garanticen vivienda efectiva y aborden la desproporción en la aplicación del derecho penal contra los pueblos indígenas. Estas medidas deben incorporar la información y asistencia necesarias para garantizar que las mujeres indígenas tengan acceso efectivo a los recursos legales relativos a casos de custodia. En particular en Prince George, la CIDH urge al Estado de Canadá a proporcionar inmediatamente una opción de transporte público seguro a lo largo de la Carretera 16.
307. La CIDH reconoce la existencia de una amplia variedad de iniciativas para enfrentar la situación de la violencia contra las mujeres indígenas en Canadá. No obstante, con base en la información recibida y analizada, la CIDH urge enérgicamente a coordinar mejor los diferentes niveles y sectores de gobierno. La CIDH enfatiza que tanto los gobiernos provinciales como el federal son responsables por el estatus jurídico y las condiciones de las mujeres y niñas indígenas en sus comunidades.
308. Las iniciativas, programas y políticas relativas a mujeres indígenas deben ajustarse a sus necesidades y preocupaciones, incluso si viven dentro de la reserva o fuera de ella. Consultarlas es crucial para el éxito de cualquier iniciativa, especialmente debido al contexto

de discriminación histórica y estructural. Al respecto, Canadá debe adoptar medidas para promover una participación activa de las mujeres indígenas en el diseño e implementación de iniciativas, programas y políticas de todos los niveles de gobierno dirigidos a mujeres indígenas, así como en aquellos que se refieran de manera más amplia a los pueblos indígenas. La selección de las mujeres indígenas que participarán de estas iniciativas debe realizarse en consulta con asociaciones reconocidas de los pueblos indígenas y de las mujeres indígenas, así como con sus líderes.

309. La CIDH apoya categóricamente la creación de un plan de acción nacional o una investigación nacional sobre el asunto de las mujeres y niñas indígenas desaparecidas y asesinadas, con el objetivo de lograr una mejor comprensión y respuesta al problema, a través de enfoques integrales. La CIDH considera que todavía falta mucho por comprender y reconocer respecto de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas. Esta iniciativa debe organizarse en consulta con los pueblos indígenas, en particular mujeres indígenas, en todas las etapas, desde la concepción, la determinación de los términos de referencia, la implementación y la evaluación.
310. La CIDH recomienda el desarrollo de sistemas estadísticos que recojan datos precisos relativos a mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas, a través de un registro consistente de la raza de la víctima o persona desaparecida. El registro de datos precisos es la base para avanzar en cualquier iniciativa.
311. La CIDH recomienda que el Estado implemente una política dirigida a garantizar una respuesta apropiada cuando se presenten reportes sobre personas desaparecidas, particularmente mujeres indígenas.
312. La CIDH considera que el cumplimiento cabal de las recomendaciones previamente establecidas en el informe Oppal es necesario y generará progresos importantes. A partir de esas recomendaciones, la CIDH subraya la importancia de designar a un nuevo(a) Presidente del Comité Consultivo sobre Seguridad y Protección de Mujeres Vulnerables tan pronto como sea posible. Canadá debe garantizar que los distintos servicios de policía de Columbia Británica comprendan el alcance de su jurisdicción y responsabilidades cuando surjan conflictos de jurisdicción policial. Canadá debe establecer o fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas – de preferencia a través de organismos independientes- para los funcionarios a cargo de las investigaciones y el procesamiento penal, y debe proporcionar acceso a servicios de apoyo y asistencia legal para las familias de mujeres indígenas desaparecidas o asesinadas, permitiendo que las familias puedan escoger libremente su propio representante.
313. La CIDH recomienda también que los oficiales de policía, incluyendo los de la RCMP y los del Departamento de Policía de Vancouver, así como los funcionarios del sector público, tales como fiscales, jueces y personal de los tribunales, reciban capacitación obligatoria sobre las causas y consecuencias de la violencia basada en género en general, y sobre la violencia contra las mujeres indígenas en particular. Esto incluye capacitación sobre el deber de la policía de proteger de la violencia a las mujeres indígenas.
314. En relación con las investigaciones abiertas sobre mujeres desaparecidas y asesinadas, la CIDH subraya la importancia del principio de debida diligencia. Al respecto, el Estado debe:
  - Ofrecer protección judicial especial y garantías a los miembros de las familias y parientes, especialmente mejorando los mecanismos para garantizar que tengan acceso a información sobre el desarrollo de las investigaciones y sobre sus derechos en cualquier proceso legal. El acceso efectivo a dicha protección por parte de los pueblos indígenas es especialmente importante dado el contexto de discriminación histórica y estructural.

- Garantizar que los familiares y otros afectados por las desapariciones y asesinatos de mujeres indígenas puedan obtener asistencia jurídica efectiva y con la cual se sientan cómodos, nuevamente tomando en cuenta el contexto de discriminación y marginalización.
- Garantizar una supervisión adecuada de los funcionarios responsables de investigar y responder a los delitos de violencia contra las mujeres, así como garantizar la disponibilidad de medidas administrativas, disciplinarias y penales para la rendición de cuentas de dichos funcionarios.
- Contar con un procedimiento de presentación de quejas accesible y efectivo para que las mujeres indígenas y familiares que buscan asistencia de los oficiales puedan presentar denuncias cuando dichos oficiales incumplan sus deberes de conformidad con la ley; además de procurar información sobre cómo iniciar y avanzar dicho procedimiento.
- Proporcionar servicios integrales sociales y de apoyo para todos los familiares de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas, así como para las mujeres indígenas que deseen salir de una situación de abuso.
- Ampliar las medidas tomadas para reparar a los familiares de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en los casos en los que el Estado ha incumplido su deber de debida diligencia.

315. A la luz del compromiso del Estado con el adelanto de los derechos y circunstancias de las mujeres indígenas, la CIDH espera que las conclusiones y recomendaciones contenidas en este informe asistan al Estado para llevar a la práctica su compromiso.

